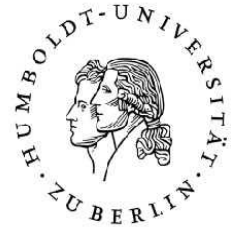




HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
DIE GRÜNE POLITISCHE STIFTUNG



## Entwicklungspolitische Diskussionstage 2009

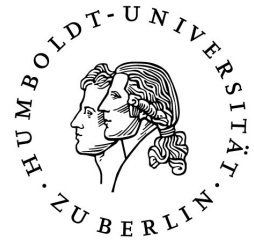
**Neue Geber, neue Ansätze – auf dem Weg zu einer wirksameren Entwicklungszusammenarbeit?**

Dokumentation der Veranstaltung vom 30. März 2009,  
in der Heinrich-Böll-Stiftung in Berlin

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Landwirtschaftlich Gärtnerische Fakultät

Schriftenreihe des Seminars für Ländliche Entwicklung



# Entwicklungspolitische Diskussionstage 2009

## Neue Geber, neue Ansätze – auf dem Weg zu einer wirksameren Entwicklungszusammenarbeit?

Dokumentation der Veranstaltung vom 30. März 2009 in Berlin

### Schriftenreihe des SLE (Seminar für Ländliche Entwicklung)

#### ReferentInnen:

Ludovic Dakossi	Botschaft der Republik Benin
RD Jost Kadel	BMZ
Martina Kampmann	GTZ
Stephan Kreisler	Welthungerhilfe
Dr. Elisio Macamo	Universität Bayreuth
Dr. Pedro Morazán	SÜDWIND
Ulrich Post	VENRO
Stefanie Scharf	BMZ
Dipl.-Soz. Jochen Weikert	InWEnt
Kofi Yakpo	Büro MdB Thilo Hoppe

#### Veranstalter:

Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE)  
Humboldt Universität zu Berlin und  
Heinrich-Böll-Stiftung

#### Organisation:

Teilnehmerinnen und Teilnehmer des 47. Jahrgangs des Seminars für Ländliche Entwicklung (SLE):

Daniela Bese, Anna Dederichs, Henri Gebauer, Michael Janinhoff, Joscha Rosenbusch, Elias Sagmeister, Caroline Schäfer, Sonia Starosta, Felix Wagenfeld, Andreas Wüstenberg

**Schriftenreihe des SLE (Seminar für Ländliche Entwicklung)**

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

Redaktion/ Managing Editor   Henri Gebauer, Seminar für Ländliche Entwicklung

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

Copyright 2009 by             SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung

ISBN

Nr. in SLE-Reihe

## **Vorwort**

Die seit 2002 jährlich stattfindenden Entwicklungspolitischen Diskussionstage, gemeinsam veranstaltet vom Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE) und der Heinrich-Böll-Stiftung (HBS), haben sich im Berliner Raum und darüber hinaus zu einem festen Bestandteil des fachöffentlichen Meinungsaustauschs über Entwicklungszusammenarbeit etabliert.

Auch in diesem Jahr diskutierten am 30. und 31. März Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik und Praxis zu aktuellen Themen der Entwicklungspolitik:

### **Neue Geber, neue Ansätze – auf dem Weg zu einer wirksameren Entwicklungszusammenarbeit?**

Die folgenden Fragestellungen wurden diskutiert:

Wie sind die Fortschritte in der Umsetzung der Erklärung von Paris und die Ergebnisse des High Level Forum in Accra zu bewerten?

Was sind die jüngeren Tendenzen in der Rolle und Bedeutung von sogenannten „Neuen Gebern“ bzw. (re-)emerging donors, besonders auch von philanthropischen Stiftungen, in der Entwicklungszusammenarbeit?

Welche Kooperations- und Koordinationsmechanismen zwischen traditionellen und neuen Gebern gibt und bräuchte es?

### **Geld für Klima und Entwicklung – Wie viele Töpfe brauchen wir?**

Die folgenden Fragestellungen wurden diskutiert:

Inwieweit erfolgt Klimafinanzierung zu Lasten der Entwicklungszusammenarbeit?

Inwieweit kann oder soll Klimafinanzierung in Entwicklungsstrategien integriert werden?

Welche Vor- und Nachteile haben bestehende Mechanismen der Klimafinanzierung?

Inwiefern tragen sie zur Erreichung von Klima- und Entwicklungszielen bei?

Was muss im Vorfeld des UN-Klimagipfels 2009 in Kopenhagen erreicht werden, um ein Klimaabkommen für die Zeit nach Kyoto zu implementieren?

Die Entwicklungspolitischen Diskussionstage sind Bestandteil des Programms des SLE, das Nachwuchskräfte für die Internationale Zusammenarbeit ausbildet. Die HBS beriet zum Thema Klimafinanzierung und stellte die Räumlichkeiten und finanzielle Mittel zur Verfügung.

Die vorliegende Dokumentation hält die Diskussionen der beiden 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 der zwei Veranstaltungstage somit an eine breite Fachöffentlichkeit weitergeben können.

An dieser Stelle sei noch einmal allen gedankt, die zum Gelingen der Entwicklungspolitischen Diskussionstage 2009 beigetragen haben.

Carola Jacobi-Sambou (SLE)

Steffen Heizmann (HBS)

## **Inhaltsverzeichnis**

Vorwort.....	5
<b>1. AUF DEM WEG ZU EINER WIRKSAMEREN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT? ....</b>	<b>8</b>
1.1. Einführung in die Debatte um Aid Effectiveness: Paris, Accra und wie weiter? .....	8
1.2. Der Accra Prozess: Bewertung und Umsetzung .....	10
1.3. Kooperation und Koordination in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.....	12
1.4. Paris und Accra aus NGO- Sicht .....	14
1.5. Der Kampf gegen den Hunger und die Pariser Erklärung .....	16
1.6. Zusammenfassung der Publikumsdiskussion.....	17
<b>2. NEUE GEBER, NEUE ANSÄTZE IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT .....</b>	<b>20</b>
2.1. Einführung: Staatliche Geber und Philanthropische Stiftungen .....	20
2.2. Neue staatliche Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit .....	24
2.3. Kooperation mit non-DAC Donors.....	25
2.4. Die Rolle privater Geber in der deutschen Entwicklungspolitik .....	27
2.5. Neue Geber, neue Ansätze, alte Fragen und business as usual.....	29
2.6. Stiftungen als neue Geber .....	29
<b>3. ABSCHLUSSDISKUSSION .....</b>	<b>30</b>
Kurzbiografien der Referenten .....	34

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AAA	Accra Agenda for Action
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DAC	Development Assistance Committee
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HBS	Heinrich Böll Stiftung
HLF	High Level Forum
MDGs	Millennium Development Goals
NG	Neue Geber
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PD	Paris Deklaration
SLE	Seminar für Ländliche Entwicklung

# **1. Auf dem Weg zu einer wirksameren Entwicklungszusammenarbeit?**

## **1.1. Einführung in die Debatte um Aid Effectiveness: Paris, Accra und wie weiter?**

### **Daniela Bese, Anna Dederichs, Henri Gebauer, Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE)**

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) befindet sich seit dem Ende der 1990er Jahre in einem kontinuierlichen Reformprozess. Die Bemühungen der internationalen Gebergemeinschaft und der Partnerländer zur Erhöhung der Wirksamkeit der öffentlichen Entwicklungshilfe ist vor dem Hintergrund einer Legitimationskrise der EZ zu verstehen. Im Mittelpunkt der Reformbemühungen stehen sowohl die Architektur des Systems der internationalen Zusammenarbeit, als auch die Modalitäten der EZ, die so genannten „modes of delivery“.

Die erzielten Ergebnisse entwicklungspolitischer Maßnahmen blieben in vielen Bereichen, trotz umfangreicher Unterstützung, hinter den Erwartungen zurück. Die Anstrengungen der Geber über die Wirksamkeit ihrer Projekte und Programme Rechenschaft abzulegen, waren unzureichend. Dieses resultierte in einem sehr breiten Spektrum von Kritik. Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe wurde zunehmend bestritten und damit letztlich ihre Legitimation in Frage gestellt. Über die Verwendung der Entwicklungshilfe, die aus öffentlichen Mitteln finanziert wird, müssen die Regierungen gegenüber den heimischen Steuerzahlern Rechenschaft ablegen. Die Darlegung der Wirksamkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen soll dazu beitragen die Legitimität staatlicher Entwicklungshilfe auf eine breitere Grundlage zu stellen. Der Reformdruck auf die internationale Gebergemeinschaft die Effektivität und Effizienz ihrer Entwicklungshilfe zu erhöhen wird durch das Auftreten „neuer Geber“, wie China und Indien weiter erhöht.

### **Der Rahmen der Diskussion um Aid Effectiveness**

Die UN Millenniumserklärung und die darin formulierten Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen (MDGs) bilden seit 2000 den übergeordneten Rahmen der internationalen EZ. Die Wirkungsorientierung der Entwicklungshilfe soll zur Erreichung der MDGs beitragen.

Auf der UN Konferenz für Entwicklungsfinanzierung in Monterrey im Jahr 2002 haben sich die Industrieländer auf eine substantielle Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) geeinigt. Die Erhöhung der ODA- Mittel wurde mit konkreten Schritten verknüpft, die einen wirkungsorientierten Mitteleinsatz fördern sollten.

Auf Initiative der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) trafen sich darauf hin 2003 in Rom erstmals Geber- und Empfängerländer im Rahmen des 1. High Level Forum (HLF). Sie diskutierten über die Frage, wie das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure der EZ verbessert werden könne. Dabei wurde die Harmonisierung der Entwicklungsmaßnahmen der OECD-DAC Staaten als



zentrales Element herausgestellt. Die verbesserte Zusammenarbeit der Geber soll dazu beitragen die Armut weltweit wirksamer und schneller zu reduzieren, nicht zuletzt im Hinblick auf die Erreichung der MDGs.

Auf der Folgekonferenz in Paris (2005) wurden konkrete und verbindliche Ziele zur Erreichung einer wirksameren Entwicklungszusammenarbeit beschlossen. Es wurde vereinbart, die Fortschritte in der Umsetzung der Pariser Erklärung 2008 in Accra anhand von Indikatoren zu überprüfen.

### **Die Prinzipien der Pariser Erklärung**

Die Pariser Erklärung ist das Kerndokument in der Debatte um Aid Effectiveness. Sie wurde auf dem 2. High Level Forum in Paris (2005) von Vertretern von Geber- und Partnerländern sowie von internationalen Entwicklungsorganisationen verabschiedet. Nicht-Staatliche Akteure waren lediglich als Beobachter präsent.

Mit den folgenden 5 Prinzipien der Pariser Erklärung sollen die Praktiken und Prozeduren der EZ vereinfacht und vereinheitlicht werden. Die Programme der Geber sollen an die Bedürfnisse und Prioritäten der Partnerländer angepasst werden.

1. **Eigenverantwortung:** Die Partnerländer übernehmen eine Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und -strategien und koordinieren die entwicklungspolitischen Maßnahmen.
2. **Harmonisierung:** Die Aktionen der Geber sind harmonisiert, transparenter und führen zu einer kollektiv größeren Wirksamkeit.
3. **Partnerausrichtung:** Die Geber gründen ihre gesamte Unterstützung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer.
4. **Ergebnisorientierung:** Ergebnisorientierung beim Ressourcenmanagement und entsprechende Verbesserung der Entscheidungsprozesse.
5. **Gegenseitige Rechenschaftspflicht:** Geber wie Partnerländer legen Rechenschaft über die Entwicklungsergebnisse ab.

Darüber hinaus wurden für die 5 aufgeführten Prinzipien Zielvorgaben festgelegt, die bis 2010 erreicht werden sollen. Fortschritte bei der Umsetzung der Pariser Erklärung sollen anhand von 12 Indikatoren, überprüft werden.

### **Die Kernbeschlüsse der Accra Agenda for Action**

In der ghanaischen Hauptstadt Accra trafen sich im September 2008 VertreterInnen der OECD-DAC Staaten, der Partnerländer und internationaler Entwicklungsorganisationen erneut, um eine Zwischenbilanz zu ziehen und das weitere Vorgehen nach dem Fahrplan der Pariser-Erklärung zu beschließen. Auf dem 3. High Level Forum wurden die Organisationen der Zivilgesellschaft, die bereits im Vorfeld Position bezogen hatten, stärker einbezogen. Die Konferenz mündete in der Accra Agenda for Action (AAA), einem Aktionsplan, der klare Handlungsempfehlungen enthält. Bei der Überprüfung der Fortschritte wurde festgestellt, dass die Umsetzung der Pariser Erklärung, in einigen

wesentlichen Bereichen, nicht voran gekommen ist. In der AAA wurden daraufhin in folgenden Bereichen konkrete Maßnahmen beschlossen:

- Stärkung der Eigenverantwortung der Partnerländer
- Stärkere Arbeitsteilung zwischen den Gebern auf Sektorebene und länderübergreifend
- Höhere Transparenz und Vorhersehbarkeit der Hilfe
- Aufnahme der „Democratic Ownership“

Die Querschnittsthemen Gender, Menschenrechte und Umweltschutz wurden in die AAA als Faktoren wirksamer EZ aufgenommen.

### **Ausblick**

Die Selbstverpflichtungen der Gebergemeinschaft zur Erhöhung der ODA- Leistungen wurden in der Pariser Erklärung durch konkrete Maßnahmen zur Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe ergänzt. Der Fokus wurde dabei auf die Verbesserung der Effektivität des Mitteleinsatzes gelegt. Hierdurch soll, so das Kalkül, das Legitimationsdefizit der Entwicklungshilfe behoben werden und deren Daseinsberechtigung unter Beweis gestellt werden. Auf dem 3. HLF in Accra im September 2008 wurde die Umsetzung der Pariser Erklärung und die bislang erzielten Fortschritte überprüft, durch konkrete Vorgaben ergänzt und thematisch erweitert. Abzuwarten bleibt, inwieweit der Fokus auf technische Aspekte zur Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe in der Praxis zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele beitragen kann.

## **1.2. Der Accra Prozess: Bewertung und Umsetzung**

### **Jost Kadel, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)**

Herr Kadel ging in seinem Kurzvortrag auf den Accra Prozess ein und betonte, dass dieser einen neuen Impuls für die 2003 und 2005 angestoßenen Reformen gebe. Die Ziele von Accra seien zum einen die Konkretisierung der Paris- Erklärung sowie zum anderen eine thematische Erweiterung in folgenden Bereichen gewesen: Querschnittsthemen, neue Geber, Capacity Development und Zivilgesellschaft (CSO). Die Abschlusserklärung von Accra sei, laut dem Harmonisierungsbeauftragten des BMZ, als „Code of Conduct“ zu werten, der auf einem sehr breiten Fundament basiere und zu dem sich die entwicklungspolitische Welt bekenne. In Bezug auf die Verhandlungen wertete Herr Kadel das Engagement der EU und die interne Abstimmung der Mitgliedsstaaten als Erfolgsfaktor - Widerstand käme hauptsächlich von den USA und Japan. Der Vertreter des BMZ wies darauf hin, dass die Accra Agenda for Action (AAA) von rund 80 Partnerländern, allen DAC- und nicht-traditionellen Geberländern, allen einschlägigen

multilateralen Organisationen, internationalen Entwicklungsfonds sowie der Zivilgesellschaft mitgetragen werde.

Die AAA setze die Aid Effectiveness- Thematik in einen breiteren entwicklungspolitischen Kontext: Sie sei weniger technisch, verständlicher und differenzierter als die Paris Erklärung. Der Prozess habe, so Herr Kadel, die Effectiveness- Debatte konkretisiert und im politischen Bewusstsein in Zivilgesellschaft, Parlament und Regierung verankert. Das politisch Mögliche sei Herrn Kadel zufolge ausgeschöpft worden, weshalb er eine positive Gesamtbilanz des Prozesses zog. Der Referent machte darauf aufmerksam, dass in der AAA die Entwicklung eines internationalen „Code of Conduct“ zur Arbeitsteilung verankert sei.

### **Konkrete Schritte zur Umsetzung: Der deutsche „Operationsplan“**

Darüber hinaus stellte Herr Kadel den deutschen Operationsplan und damit die konkreten Schritte der Umsetzung vor. Dieser besteht aus zwei Teilen basierend auf der AAA, der Evaluierung und dem Monitoring- Bericht.

Der Operationsplan enthält sowohl Einzelmaßnahmen und „Benchmarks“ als auch regionale bzw. länderspezifische Angaben. Darüber hinaus umfasst der Operationsplan sieben prioritäre Handlungsfelder, in denen der Zusammenhang zu den MDGs verdeutlicht wird.

### **Die sieben prioritären Handlungsfelder des Operationsplans**

- **Eigenverantwortung und Alignment:** Vorschlag zur systematischen Nutzung ländereigener Systeme bis Ende 2009; verstärkte Ausrichtung auf Programmbasierte Ansätze (PBA)
- **Arbeitsteilung und Komplementarität:** Einsatz für „Good Practice Principles“, Vorantreiben der „Fast Track Initiative“, Standardverfahren für delegierte Kooperationen; Aufbau eines internationalen Monitoringsystems
- **Vorhersehbarkeit und Transparenz:** Informationen über Zusagen und tatsächliche Auszahlungen ab Mitte 2009; Ausgaben- und Umsetzungsplanungen „rollierend“ für 3-5 Jahre ab 2010
- **Rechenschaftslegung und Zivilgesellschaft:** Unterstützung der nationalen und gegenseitigen Rechenschaftslegung (Geber – Partnerländer); Entwicklung internationaler Mechanismen
- **Fragile Staaten:** Unterstützung der Transformationsprozesse für peace-building und state-building
- **Süd- Süd- Kooperation und Schwellenländer:** Ausbau von Dreieckskooperationen; verstärkter Dialog mit Anker- und Schwellenländern
- **Anreize und Monitoring:** Umsetzung der Verfahrensreform ab Mitte 2009; Integration der Agenda in Jahresziele aller Abteilungen, Unterabteilungen und Regionalreferate; Würdigung von besonderem Engagement im BMZ und Durchführungsorganisationen

## **Herausforderungen bei der Umsetzung:**

Als besondere Herausforderung wertete Herr Kadel die Transaktionskosten, die mit der Umsetzung der Vorgaben einhergingen sowie die Komplexität und schwierige Kommunizierbarkeit einiger Konzepte, wie zum Beispiel der Ergebnisorientierung. Generell bestehe in der EZ die Schwierigkeit den Zusammenhang von Input und Output bzw. Results anschaulich darzustellen. Herr Kadel wies darauf hin, dass Accra nicht der Schlusspunkt sei, vielmehr handle es sich um einen Zwischenschritt in der Aid Effectiveness Debatte.

## **1.3. Kooperation und Koordination in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit**

**Pedro Morazan, Südwind Institut**

### **Ausgangslage**

Einleitend schilderte Herr Morazan die Ausgangslage und das Umfeld, in dem die internationalen EZ agiert. Er betonte, dass immer mehr staatliche, multilaterale und nicht-staatliche Geberorganisationen Empfängerländern ihre Hilfe anböten. Herr Morazan zitierte OECD- Schätzungen wonach die Hilfsleistungen bis 2010 auf 100 Mrd. US Dollar steigen würden, insbesondere in Sub-Sahara-Afrika. Der Anteil der Staatsausgaben, die in den Empfängerländern durch externe Hilfe finanziert werden, betrüge dann 60% und mehr.

### **Problemsituation**

Anhand der folgenden konkreten Beispiele schilderte Herr Morazan die vielschichtige Problemsituation, die für die Partnerländer, aufgrund großer Hilfevolumina entstehe.

So seien im Jahr 2005 insgesamt über 10.837 Entwicklungshilfe-Missionen durchgeführt worden (davon 1.641 in Afghanistan und 592 in Kambodscha).

Tansania verfasse vierteljährlich ca. 2.400 Berichte für verschiedene Geberländer. In Ruanda würden nur noch ca. 14% der finanziellen Hilfe für den Gesundheitsbereich über das nationale Budget abgewickelt. In Vietnam seien 11 UN Organisationen vertreten, die dem Land 2% seiner Hilfe bereitstellten. In Mosambik unterhalte die Regierung - auf Forderung der Geber - über 1.000 separate Bankkonten. In Uganda setzten Geber zwischen 2003–2006 über 1.051 unterschiedliche Hilfsinstrumente ein.

In 29 Partnerländern wurden, so Herr Morazan, im Jahr 2005 von den Gebern

- 2.381 analytische Länderuntersuchungen durchgeführt und
- 1.637 parallele Projektimplementierungseinheiten unterhalten.

### **Konsequenzen**

Als Konsequenzen nannte Herr Morazan die Tatsache, dass Geber den Blick auf die

übergeordneten Entwicklungsziele in den Empfängerländern zugunsten spezifischer Entwicklungs-, Handels- und Sicherheitsziele verlören. Die Transferleistungen der Geberorganisationen können, so der Referent, die Wettbewerbsfähigkeit der Empfängerländer vermindern und dazu führen, dass die Administrationen vornehmlich mit der Verwaltung der Hilfe beschäftigt sind. Darüber hinaus bestehe die Gefahr, dass Regierungsadministrationen ihre besten Mitarbeiter an die Geberorganisationen verlieren.

### **Drei Fragenkomplexe**

Herr Morazan leitete anschließend drei zentrale Fragestellungen aus seiner Präsentation ab:

1. Macht die Hilfe überhaupt einen Unterschied, angesichts schwacher Trägerorganisationen, Regierungen und Konfliktsituationen?
2. Können selbst kompetente Regierungen in den Empfängerländern die Hilfe effizient nutzen, wenn sie sich mit der Ineffizienz der Geber auseinandersetzen müssen?
3. Wie können Reformen durchgesetzt werden, wenn Geberorganisationen es schwierig finden, auf der einen Seite, ihre Zuwendungen in einen gemeinsamen Topf zu werfen, während sie andererseits über die Verteilung ihrer Mittel Rechenschaft abliefern müssen?

### **Fragmentierung und ihre Folgen**

In Bezug auf die Fragmentierung mahnte Herr Morazan an, dass einzelne Geber sich weniger um die Nachhaltigkeit ihrer Projekte im Kontext eines übergeordneten Entwicklungsansatzes kümmern. Die Geber tendierten dazu die zuständigen zentralen Institutionen des Empfängerlandes zu umgehen, um direkt mit den Trägern zu arbeiten. Die Fragmentierung der Transferleistungen führe zur Erhöhung der Transaktionskosten seitens der Empfängerländer. Dieses belegte Herr Morazan anhand eines konkreten Beispiels: Um 5 Fahrzeuge für ein Entwicklungsprojekt zu kaufen, brauche die vietnamesische Regierung auf Grund unterschiedlicher Vorschriften der Geber zum Einkauf von Gütern 18 Monate und den Einsatz von 150 Beamten.

### **Mögliche Antworten**

Der Referent verwies auf unterschiedliche Konsequenzen, die verschiedenste Empfängerländer gezogen hätten. So habe Indien kleine Geber quasi aus dem Land verbannt. Die ugandische Regierung habe beschlossen, dass alle Geberprojekte von der Regierung geführt werden müssen. Tansania erlaube keine Gebermissionen während der Vorbereitung des Regierungsbudgets.

Die Hilfe solle, so empfahl Herr Morazan, selektiver gestaltet werden zum Beispiel durch die Auswahl eines Lead Donors basierend auf Landes- bzw. Sektorkenntnis.

Des Weiteren empfahl Herr Morazan die Hilfsleistungen zu bündeln wie es bereits von Norwegen und Schweden bei der Finanzierung von Programmen im Erziehungs- und Gesundheitssektor in Äthiopien vorexerziert werde. Schweden verteile in diesem Fall die für den Erziehungsbereich vorgesehenen Mittel über Norwegen und die Norweger lassen ihre Mittel für den Gesundheitssektor über Schweden fließen

## **1.4. Paris und Accra aus NGO- Sicht**

### **Ulrich Post, Deutsche Welthungerhilfe, Verband Entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen (VENRO)**

#### **Einordnung von Paris und Accra**

Herr Post vertrat ebenfalls die Ansicht, dass private und öffentliche Entwicklungshilfe zunehmend unter Erfolgsdruck geraten sei. Ursachen hierfür seien vor allem die hohen Erwartungen an die Entwicklungshilfe, die allerdings zum Teil von den Entwicklungsorganisationen selbst geschürt würden. Als weiteren Grund nannte der Referent die mangelhafte Umsetzung der MDGs und das Auftreten „neuer Geber“, die ohne politische Konditionalität arbeiteten. Hinzu kämen die ab 2011 wahrscheinlich sinkenden Entwicklungsbudgets. Um die Legitimation der Entwicklungshilfe zu erhöhen, müssten demnach mehr Wirkungen nachgewiesen werden. Die Grundgedanken und Prinzipien der Paris Erklärung würden von den NGOs begrüßt und unterstützt. Prinzipien wie Partnerausrichtung und Eigenverantwortungen zählten auch zu den Glaubensbekenntnissen von NGOs. Dass Harmonisierung notwendig sei, wird Herrn Post zufolge, ebenfalls niemand bestreiten. NGOs wiesen aber auch darauf hin, dass die Paris Deklaration sich innerhalb der Rationalität des vorherrschenden Entwicklungshilfemodells bewege. Die EZ werde von den meisten Gebern als Instrument verstanden, welches die Entwicklungsländer befähigen solle den wirtschaftlichen Abstand zu den Industrieländern aufzuholen (Modell nachholender Entwicklung). Die NGOs merkten in diesem Zusammenhang an, dass die Paris Deklaration nicht die Ursachen von Armut und anderen entwürdigenden Lebensumständen adressiere. Ob diese mit offizieller EZ überhaupt adressiert werden können, wagte Herr Post zu bezweifeln. Dies alles spreche nicht gegen die Paris Erklärung solle aber darauf aufmerksam machen, dass von ihr keine Wunder erwartet werden sollten. Die EZ belaste sich viel zu häufig mit Erwartungen, die sie nicht erfüllen könne. Der Referent stellte fest, dass die NGOs die Paris Erklärung zwar begrüßten, aber eine Reihe von Kritikpunkten hätten: Sie sei zu regierungszentriert, sie vernachlässige Legislative und Zivilgesellschaft. Lobbyziel von VENRO in Accra war es, so Herr Post, eine demokratische Ownership anstelle einer regierungszentrierten Länder-Ownership durchzusetzen. In seinem Verständnis, sind die Regierungen nicht allein die entscheidenden Akteure für Entwicklung.

Es bestehe die Gefahr, dass die Paris Deklaration bei ihrer Umsetzung zu einem bürokratischen Monstrum werde, wodurch einige Entwicklungsländeradministrationen überfordert werden könnten. Der Referent ging auf einen weiteren Kritikpunkt ein: Die Rechenschaftspflicht werde in Richtung der Geber definiert, dabei sollten Regierungen vielmehr dem eigenen Volk gegenüber verantwortlich sein.

Den überhasteten Anstieg der Budgetfinanzierung ständen die NGO eher kritisch gegenüber. So sollen im Jahr 2010 66% der offiziellen Entwicklungshilfe im Rahmen programmbasierter Ansätze bereitgestellt werden, darunter auch Budgethilfen. Das sei den NGOs zu schnell, merkte Herr Post an.

Die NGOs wollen, dass aus der Aid Effectiveness, die im Mittelpunkt der Paris Erklärung stehe, „Development Effectiveness“ werde, da die Paris Erklärung den Rahmen innerhalb dessen EZ stattfindet, ignoriere. Handelsbedingungen, Rohstoffpreisentwicklungen und

Agrarsubventionen übten einen wesentlich größeren Einfluss auf die Lebensbedingungen der Menschen in Entwicklungsländern aus als die Entwicklungshilfe.

Ein weiterer von Herrn Post vorgebrachter Kritikpunkt betraf den Umgang mit fragilen Staaten. Das Instrumentarium der Paris Erklärung greife nicht für fragile Staaten.

Herr Post äußerte anschließend drei Wünsche:

(1) Die Eigenverantwortung der Partnerländer solle weiter gestärkt werden, d.h. vor allem, dass die Parlamente in den Partnerländern gestärkt werden müssten. Außerdem solle mehr Transparenz bei der Budgetfinanzierung gewährleistet werden, damit zivilgesellschaftliche Organisationen ein Monitoring vornehmen können. Auch die Voraussagbarkeit der Hilfe müsse verbessert werden.

(2) Die Entwicklungshilfe solle sich stärker an den Bedürfnissen der Bevölkerungen in den Partnerländern orientieren.

(3) Der Harmonisierungsanspruch der Paris Erklärung dürfe nicht verpflichtend auf die Arbeit von NGOs übertragen werden. NGOs sollten sich nicht an den Schwerpunktsetzungen ihrer Regierungen orientieren müssen. Sie seien, so Herr Post, nicht die Erfüllungsgehilfen staatlicher EZ.

Wünschenswert wäre ein Dialog und die Abstimmung mit den staatlichen Akteuren.

### **Die Rolle der Bundesregierung**

Herr Post wertete die Einbeziehung von NGOs durch das BMZ als vorbildlich. Die Schwächen der Bundesregierung identifizierte Herr Post bei zwei Punkten: (1) Nutzung der Ländersysteme und (2) Nutzung programmbasierter Ansätze.

Die ODA Deutschlands umfasst, den Ausführungen des Referenten zufolge, ca. 9 Mrd.€, von denen etwas mehr als die Hälfte (4,9 Mrd.€) BMZ Mittel sind. Die Paris Erklärung gelte aber nur für die Mittel des BMZ und nicht für die Mittel aus den anderen Ressorts.

### **Folgen der Paris Erklärung für NGOs**

Die Paris Erklärung betreffe auch die NGOs, die staatliche Mittel erhalten. Die Veränderung von Länder- und Sektorschwerpunkten wirke sich demnach auf die Mittelvergabepraxis aus. NGOs könnten in den Bereichen keine Gelder mehr bekommen wo das BMZ keinen Schwerpunkt mehr sieht. Das BMZ fördere wenig integrierte Projekte sondern eher Sektorprojekte, insbesondere in den Bereichen Wasser und Gesundheit.

Die NGOs haben, so Herr Post weiter, in Accra erreicht, dass die Zivilgesellschaften in den Partnerländern bei der Umsetzung des Accra- Plans stärker einbezogen werden. Auf die NGOs komme eine neue Rolle zu. Sie müssten ihre Partnerorganisationen in Entwicklungsländern fit machen, damit diese mehr Rechenschaft über die Verwendung von Entwicklungshilfegeldern von ihren Regierungen einfordern. Hierauf seien die NGOs jedoch nicht vorbereitet.

### **Brauchen NGOs eine eigene Paris Erklärung?**

Herr Post merkte an, dass auch NGOs sich dem Thema der Wirksamkeit von Entwicklungshilfe stellen müssten. International laufe bereits ein Prozess im Rahmen des

europäischen Dachverbandes von NGOs CONCORD bei dem bis 2010 ein „Code of Conduct“ entwickelt werde. Dort sollten Prinzipien erarbeitet werden, die alle NGOs weltweit übernehmen könnten. Die Welthungerhilfe habe eigene Aid Effectiveness Prinzipien im Rahmen einer strategischen Partnerschaft mit sieben anderen großen europäischen NGOs vereinbart. Allerdings würden die Abstimmungsbemühungen einen erheblichen Aufwand verursachen. Im Rahmen dieser NGO-Partnerschaft sei bereits einiges erreicht worden. Es liefen derzeit etwa 80 Kooperationen, vom gemeinsamen Büro im Ausland bis zur gemeinsamen Kampagne. Darüber hinaus würden Peer- Reviews zur Evaluierung von Projekten durchgeführt. Die Grenzen lägen in der Anpassung an die Partnerorganisationen. Die sieben partnerschaftlich agierenden NGOs hätten zusammengenommen 1000 Partnerorganisationen im Süden. Hieraus ergebe sich die Frage an welches System sich angepasst werden solle. Herr Post bemerkte, dass die NGOs aktiv werden müssten, damit nicht eine Situation wie in den Niederlanden entstehe, wo die NGOs von der Regierung gezwungen würden zu kooperieren, um staatliche Zuschüsse zu erhalten. Dieses habe im Nachbarland dazu geführt, dass die Zuschussempfänger drastisch reduziert worden seien.

## **1.5. Der Kampf gegen den Hunger und die Pariser Erklärung**

**Kofi Yakpo, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, MdB Thilo Hoppe**

### **Zahlen und Fakten im Kampf gegen den Hunger**

Herr Yakpo stellte in seinem Beitrag die Verbindung zwischen den Prinzipien der Paris Erklärung und den Herausforderungen im Kampf gegen den Hunger her. Zunächst erläuterte Herr Yakpo die offiziellen Zahlen, der weltweit von Hunger betroffenen Menschen: Im Jahr 2009 seien erstmals ca. 1 Milliarde Menschen von Hunger betroffen. Dieser Anstieg sei nicht zuletzt auf die Nahrungsmittelkrise des letzten Jahres und die damit verbundenen Preisanstiege zurückzuführen. Die verletzbaren Teile der Bevölkerung seien in vielen Ländern der Welt bereits in die Gruppe der Hungernden abgerutscht. Bedrohungen, die diese Zahl möglicherweise weiter ansteigen ließen, identifizierte Herr Yakpo im Bereich des Klimawandels und im verringerten Zugang zu Land.

### **„Partnerausrichtung“: Längerfristige und zuverlässigere Finanzausgaben**

Um dem in der Paris Erklärung festgeschriebenen Prinzip der Partnerausrichtung näher zu kommen, seien längerfristige und zuverlässige Finanzausgaben an die Empfängerländer erforderlich. Zugesagte Mittel im Kampf gegen den Hunger müssten auch wirklich ausgezahlt werden. Um den Hunger wirksam bekämpfen zu können, würden jährlich rund 40-50 Mrd. € benötigt. Zwischen 12-22 Mrd. € seien von der Staatengemeinschaft in 2008 zugesagt worden, wovon schätzungsweise ein Viertel ausgezahlt worden sei.

Herr Yakpo erläuterte, dass die UN Hunger Taskforce empfohlen habe 10% der



Entwicklungsetats für ländliche Entwicklung bereitzustellen. Um dieser Empfehlung nachzukommen, habe die Grüne Bundestagsfraktion 2008 einen Gesetzentwurf zur Hungerbekämpfung durch ländliche Entwicklung in den Bundestag eingebracht. In Deutschland würden zur Zeit etwa 3-4% der EZ für ländliche Entwicklung bereitgestellt. In Bezug auf die Partnerländer erwähnte Herr Yakpo die Maputo- Deklaration von 2003, in der sich die afrikanischen Staaten dazu verpflichteten, 10% ihrer Haushalte für die ländliche Entwicklung einzusetzen.

### „Eigenverantwortung der Partnerländer“

Herr Yakpo bekräftigte, dass Eigenverantwortung nicht nur auf die Exekutive bezogen werden dürfe. Vielmehr müssten auch Parlamente und Zivilgesellschaft mit einbezogen werden. Im Bereich der Umsetzung des Rechts auf Nahrung gebe es einige Ansätze bei denen Parlamente, die Zivilgesellschaft und die Exekutive eingebunden werden könnten. In Ländern mit Hungerproblemen sei es wichtig, ein Rahmengesetz zum Recht auf Nahrung & Ernährungssicherheit zu erstellen. Wichtig sei es in diesem Rahmen auch zivilgesellschaftliche Akteure mit einzubinden. Bei der Sicherstellung der Ernährung für die ländliche Bevölkerung spielten Bodenreformen und die Sicherung des Zugangs zu Land eine zentrale Rolle.

### Harmonisierung und Kohärenz

Auch auf internationaler Ebene seien, so Herr Yakpo, radikale Veränderungen notwendig. So erachte der International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD) in seinem Bericht zum Beispiel eine Verdoppelung der Nahrungsmittelproduktion bis 2050 für notwendig, um die Weltbevölkerung ernähren zu können.

Dieses sei mit den jetzigen Mitteln und Modellen nicht möglich, weshalb die internationale EZ hierauf reagieren müsse. Modelle zur Förderung von Kleinbauern und des Ökologischen Landbaus sowie eine Neuausrichtung der Agrarforschung seien notwendig. Die Bundesregierung unterstütze das Agrarforschungsnetzwerk CGIAR, welches sehr stark auf konventionelle und kapitalintensive Anbaumethoden fokussiert sei.

Abschließend plädierte Herr Yakpo dafür die übergeordneten Rahmenbedingungen nicht aus den Augen zu verlieren. So trage das internationale Handelssystem erheblich dazu bei, Erfolge der EZ zunichte zu machen, zum Beispiel indem durch Ausgestaltung des Handelssystems ganze Produktionszweige in Entwicklungsländern zerstört würden.

### 1.6. Zusammenfassung der Publikumsdiskussion

**Publikum:** Was verstehen sie unter der Verschiebung des Fokus von Ergebnisorientierung auf Wirkungsorientierung?

**Pedro Morazan:** Es geht hier um die Wirkungskette. Das Thema Ergebnisorientierung ist im Bereich der Outcomes zu verorten. Es wird hierbei die Effizienz der EZ betrachtet. Dieses Problem ist relativ einfach zu lösen. Der Legitimationsdruck bezieht sich aber eher auf den zweiten Teil der Wirkungskette. Hier geht es zum Beispiel beim Bau einer Schule darum, ob dadurch die Kinder und Familien aus der Armut gezogen wurden.

**Jost Kadel:** Die Ergebnisse sind gemeint in Bezug auf die Wirkung (results based management). Dieses Konzept ist sehr relevant und hängt mit der Rechenschaftspflicht in

der EZ zusammen. Wir können nur Rechenschaft ablegen, wenn wir von vornherein festlegen, welche Ergebnisse und Wirkungen wir erreichen wollen. Daran lassen wir uns messen. Es ist deshalb methodisch so schwierig, weil die EZ keine monokausale Veranstaltung ist und Ursache- Wirkungsbeziehungen extrem komplex sind.

**Ulrich Post:** Oft ist es schwierig die Wirkung von Projekten statistisch nachzuweisen. Wir sollten bescheidener sein und uns mit Plausibilitäten zufrieden geben.

**Publikum:** Inwieweit müssten die Mittel für ländliche Entwicklung entsprechend den Prinzipien der Paris Deklaration ausgegeben werden?

**Kofi Yakpo:** Im Bereich der ländlichen Entwicklung kristallisiert sich die Problematik um die Pariser Erklärung besonders heraus. Eigenverantwortung, Alignment und Harmonisierung spielen in einem Bereich der besonders fragmentiert ist eine besonders große Rolle. Im Fall der Budgethilfe haben wir ein Problem. Die ländliche Entwicklung macht normalerweise nicht einmal 10% eines Staatshaushaltes aus. Wenn in diesem Fall Budgethilfe vergeben wird, ist davon auszugehen, dass sich der Anteil für die ländliche Entwicklung etwa im selben Rahmen bewegen wird, wie der allgemeine Anteil dafür im Etat ausmacht. Wir sollten auch nicht vergessen, dass es ein multilaterales System gibt, in dessen Rahmen versucht wird, die Finanzierung zu koordinieren. Die Pariser Erklärung greift teilweise zu kurz.

**Publikum:** Warum gibt es große Bemühungen in der Geberharmonisierung während der politische Wille zur Reform innerhalb des eigenen Hauses fehlt?

**Jost Kadel:** Dass mehrere Spieler in einem Quintett oder Sechstett spielen führt nicht immer zu disharmonischen Klängen solange es einen Dirigenten und eine Partitur gibt. Wir haben eine Menge dazu gelernt und neue Instrumente entwickelt um hier mehr Harmonie hereinzubringen. So zum Beispiel das Instrument der gemeinsamen Programmvor schläge bei dem die wichtigsten Durchführungsorganisationen zusammen an einem Programmvorschlag stricken. Das ist schon ein wesentlicher Schritt in die richtige Richtung (...).

Der politische Wille im BMZ fehlt nicht. Es dürfte wohl kein Geheimnis sein, dass es erhebliche Widerstände aus dem parlamentarischen Raum gab. Man muss auch sehen, dass eine Zusammenführung nicht nur Vorteile mit sich bringt. Die Form, in der wir jetzt zusammenarbeiten ist ein großer Fortschritt und gleichzeitig haben wir die komparativen Vorteile von GTZ und KfW erhalten.

**Moderation:** Inwieweit besteht die Gefahr, dass die Orientierung auf Wirkungen dazu führt, dass nur noch Projekte durchgeführt werden bei denen sich die Wirkung sehr leicht nachweisen lässt?

**Ulrich Post:** Die Gefahr besteht insbesondere bei solchen Projekten für die man öffentliche Gelder haben möchte. Dort haben sie bestimmte Log-frames und andere Planungsinstrumente mit denen sie versuchen Wirkung nachzuweisen. Auch hier sind die Holländer Vorreiter. Dort ist es noch restriktiver und die staatsfinanzierten NGOs müssen

ihre Wirkungen sehr stark nachweisen. Da kommt einiges auf uns zu. Ich bedaure das, weil ich glaube, dass gesellschaftlicher Wandel anders funktioniert als zum Beispiel ein Brunnenbauprojekt. Man steckt nicht 10€ oben in eine Gesellschaft rein und unten kommt mehr Partizipation heraus. So funktioniert das nicht!

**Publikum:** Wie kann erreicht werden, dass die ODA- Leistungen, die nicht vom BMZ abgewickelt werden, ebenfalls harmonisiert werden und den Pariser Prinzipien folgen?

**Jost Kadel:** Das ist in der Tat eine riesige Herausforderung, dass nur ca. 50% der ODA-Leistungen über das BMZ abgewickelt werden und der andere Teil über viele andere Player. Das BMU wird zunehmend wichtig, das Auswärtige Amt hat inzwischen wesentlich mehr Mittel zur Verfügung sowie die Bundesländer, die auch EZ betreiben (...). Es muss im politischen Raum insgesamt das Bewusstsein wachsen, dass Paris- Accra in die richtige Richtung geht und dass es ein Spiegelbild einer modernen EZ ist, das wir versuchen umzusetzen. Das ist keine reine BMZ Veranstaltung. Das BMZ hat aber, nach meiner Einschätzung, wenig Handhabe andere Ressorts dafür zu gewinnen mitzumachen. Ich weiß nicht, ob Herr Gabriel sich für die Paris Deklaration interessiert? Das ist nämlich mit einer Menge Unannehmlichkeiten verbunden, das umzusetzen. Das war auch im BMZ kein Selbstläufer. Allmählich wird es einer, aber es bedarf eines so genannten change managements. Im BMZ sind wir nach einer längeren Auftauphase endlich in eine Umsetzungsphase gekommen - auch dadurch, dass erheblicher internationaler Druck auf uns lastet. Das OECD- DAC beispielsweise führt alle vier Jahre einen Peer Review durch und bewertet die Qualität der EZ. Bislang stand naturgemäß das BMZ im Fokus, aber in der Zwischenzeit ist der Anteil an der gesamten ODA, der in anderen Ressorts umgesetzt wird, deutlich gestiegen. Ich könnte mir vorstellen, dass das OECD- DAC sich jetzt nicht nur auf das BMZ kapriziert, sondern auch beispielsweise das BMU stärker unter die Lupe nimmt. Auch der parlamentarische Raum hat da eine wichtige politische Funktion zu spielen. Das BMZ ist bemüht die Agenda zu kommunizieren, an andere Ressorts heranzutragen, aber eine richtige Handhabe, um sie dafür zu gewinnen und Widerstände zu überwinden, haben wir wohl nicht.

**Ulrich Post:** Nach Einschätzungen von VENRO wird das BMZ eine koordinierende Funktion, aber keine leitende oder bestimmende Funktion übernehmen. Es sollte eine Koordination der ODA geben. Wir haben auch kürzlich Gelegenheit gehabt mit der Bundeskanzlerin zu sprechen und wir haben diesen Wunsch geäußert und hinterher schriftlich eingereicht. Mein Eindruck war, dass sie den Vorschlag nicht schlecht fand.

**Publikum:** Gibt es einen Zielkonflikt innerhalb der Debatte um mehr Effizienz zwischen den thematischen Schwerpunkten und andererseits der Komplexität des Entwicklungsprozesses?

**Jost Kadel:** Natürlich gibt es da einen gewissen Grundkonflikt. Das ist unabstreitbar. Wir folgen der Schwerpunktsetzung der Partner. Das ist auch ein Grundprinzip des europäischen „Code of Conduct“. Wir folgen auch den Partnerstrategien. Es gibt ja die so genannten Performance Assessment Frameworks (PAF) in vielen Partnerländern, vor allem in denen, die das Instrument der Budgethilfe einsetzen. Diese PAF sind die Verbindung zwischen den nationalen Entwicklungsstrategien und dem Haushalts- und

Budgetprozess. Die sind recht komplex und versuchen die Lücken zwischen den Schwerpunkten zu überwinden. Was wir in diesen Ländern mit tragfähigen nationalen Entwicklungsstrategien tun, ist dem Weg der Partnerländer zu folgen und uns Bereiche zu suchen wo wir gemeinsam mit den Partnern sagen, da sind wir gut und deswegen unterstützen wir das. Es bleiben viele Bereiche, die wir nicht abdecken, die aber hoffentlich relativ gut koordiniert sind und durch andere Geber abgedeckt werden (...).

**Publikum:** Braucht es eine Paris Erklärung für NGOs?

**Ulrich Post:** Das ist für uns eine Baustelle. Im Bereich der humanitären Hilfe sind wir da schon weiter als in der EZ. Die großen Organisationen, die in der humanitären Hilfe tätig sind, etwa die, die mit Hilfe des Welternährungsprogramms Nothilfe im Sudan leisten, kooperieren. Da gibt es Abstimmungstreffen und man teilt sich bestimmte Sektoren oder Regionen auf. Das funktioniert eigentlich ganz gut. Das haben wir im EZ Bereich noch nicht. Es gibt ja NGO-„darling countries“, wie Mali oder Burkina Faso, wo man an mancher Straßenecke dreißig Schilder verschiedener NGOs findet. Da haben wir vor unserer eigenen Haustür noch einiges zu tun.

Die Paris Deklaration wird dazu führen, dass es zu einem Konzentrationsprozess auch im NGO Bereich kommen wird. Als Gewinner werden die großen internationalen NGOs herauskommen. Kleine NGOs können die Anforderungen der Paris Deklaration und auch andere Anforderungen der Geber nicht mehr erfüllen.

**Publikum:** Inwieweit können Aid Effectiveness und Development Effectiveness voneinander abgegrenzt werden?

**Ulrich Post:** Ich glaube nicht, dass Aid Effectiveness nur eine technokratische Spielwiese ist. Development meint weit mehr als Aid. Entwicklungspolitik muss bescheidener werden. Es gibt Bereiche, die wesentlich mehr Einfluss auf Entwicklung haben. Was hätte das für Konsequenzen, wenn wir von Development Effectiveness sprechen würden? Es hätte die Konsequenz, dass wir zum Beispiel hier in Deutschland andere Ressorts mit einbeziehen müssten. Development Effectiveness kriegt man nur durch Kohärenz und eine bessere Abstimmung zwischen den Ressorts hin.

## **2. Neue Geber, neue Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit**

### **2.1. Einführung: Staatliche Geber und Philanthropische Stiftungen**

**Michael Janinhoff, Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE)**

Neue Geber, im Englischen zumeist als *emerging* und *re-emerging donors* bezeichnet, sind in aller Munde. Spätestens seit den öffentlichkeitswirksamen Entwicklungshilfe-Ankündigungen des venezuelanischen Präsidenten Hugo Chavez 2005 und dem chinesischen Afrika-Gipfel im Herbst 2006 stellt sich die alte Garde der Gebernationen die Frage nach der Bedeutung der aufstrebenden Akteure in der

Entwicklungszusammenarbeit.

Neben staatlichen Gebern treten auch philanthropische Stiftungen immer stärker in Erscheinung: Die Bill und Melinda Gates Stiftung ist nur eine von ihnen, wenn auch die derzeit wohl bekannteste.

Das starre Muster, das dem Diskurs von Entwicklung und Entwicklungshilfe lange Zeit zugrunde lag, ist aufgebrochen. Es stehen sich längst nicht mehr wohlhabende Industrieländer und mittellose Dritte-Welt-Staaten gegenüber. Die globalisierte Welt zerfällt vielmehr in ein Mosaik von armen und reichen Blöcken, Staaten und Regionen, in Netzwerke von Konkurrenz und Kooperation.

Die größten Gebernationen der Welt sind im Rahmen des OECD- DAC, durch gemeinsame Regeln, Ziele und Institutionen vereint. Mit einer ODA- Gesamtsumme von gut 100 Mrd. Dollar jährlich sind die 23 DAC- Mitglieder der eindeutig wichtigste Akteursverbund in der Geberlandschaft. Allein durch die Geldmittel, aber auch aufgrund fortschreitender Bemühungen um Geberharmonisierung und -zusammenarbeit wird dies wohl auf absehbare Zeit auch so bleiben. Denn die DAC- Mitglieder machen derzeit mehr als 90% der weltweiten ODA-Quote aus. Die Aufmerksamkeit, die den neuen Gebern in den Medien, der Wissenschaft, in den OECD-Nationen und nicht zuletzt in den Partnerländern zuteil wird, lässt aber darauf schließen, dass Bewegung in die alten Strukturen gekommen ist.

Wen aber meinen wir, wenn wir von neuen Gebern sprechen? Die bisherige Einführung hat bereits angedeutet, dass eine einfache Gliederung nicht möglich sein wird. Nichtsdestotrotz soll im Folgenden versucht werden, eine Kontur in die Akteurslage zu bringen.

Zuerst sollte dabei das Adjektiv „neu“ beachtet werden. In der medialen Öffentlichkeit werden derzeit oft alle Geber als neu bezeichnet, die nicht in die Strukturen der OECD integriert sind. Diese Terminologie greift aber ganz offensichtlich zu kurz: Die Aga Khan Foundation beispielsweise kümmert sich bereits seit knapp 40 Jahren um entwicklungspolitische Belange. Und Länder wie Saudi-Arabien oder Südafrika sind keine Unbekannten in der Geberlandschaft.

Im Englischen wird darüber hinaus durch die Unterscheidung in emerging und re-emerging donors eine weitere Tatsache deutlich: einige Staaten waren bereits als Geber in der EZ aktiv, treten aber erst jetzt wieder verstärkt in dieser Funktion auf. Beispiele hierfür sind unter anderem Polen oder Ungarn, die bereits zu Zeiten des Ost-West-Konflikts Entwicklungshilfe geleistet haben.

Im Folgenden wird zwischen staatlichen Gebern und philanthropischen Stiftungen unterschieden.

### **Neue staatliche Geber**

Es lassen sich grob vier Kategorien staatlicher Akteure festlegen:

1. Die 23 Mitglieder des OECD-DAC: 22 Staaten, darunter die größten Industrieländer der Welt sowie als 23. Mitglied die EU.
2. Dem DAC nahe stehende Staaten, also die weiteren OECD-Mitglieder, EU-Staaten, die indirekt über die EU eingebunden sind und Staaten, die über eine

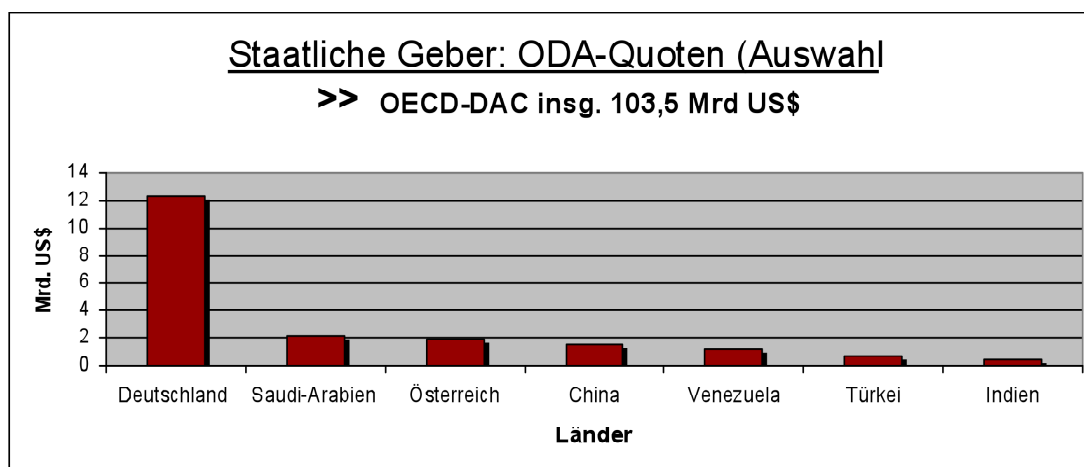
Aufnahme in die OECD verhandeln.

3. Die OPEC-Staaten sowie die Gebernationen des nahen und mittleren Ostens

4. Sonstige Länder, die nicht zur OECD gehören, z.B. Brasilien, China und Indien.

Hier sollen unter neuen Gebern vor allem diejenigen Beachtung finden, die sich nicht ohne Weiteres mit den Regeln und Institutionen des OECD-DAC in Verbindung bringen lassen. Akteure wie China, Indien, Venezuela oder die arabischen Staaten sind der Grund für die derzeit stattfindenden Diskussionen um neue Geber.

Wie groß ist aber die Bedeutung dieser Länder wirklich in der Entwicklungszusammenarbeit? Einige interessante Fakten seien hier als Orientierung dargestellt:



Eigene Darstellung aus OECD-DAC

Die Leistungen der Nicht- DAC- Mitglieder bewegen sich derzeit im Rahmen von ca. 5-10 % der ODA- Summe aller Länder.

Sieht man sich diese Zahlen an, so scheint der Einfluss neuer Geber beschränkt zu sein. Die Daten sind allerdings mit Vorsicht zu genießen, denn die tatsächlichen Leistungen neuer Geber wie beispielsweise Saudi-Arabien oder China werden als deutlich höher eingeschätzt. Dies liegt unter anderem daran, dass Nicht- DAC- Mitglieder andere Bewertungsmaßstäbe bei Ihrer EZ anlegen. So gelten chinesische Investitionen in einigen afrikanischen Ländern aus chinesischer Sicht als Wirtschafts- bzw. Außenpolitik, nicht aber als Teil der Entwicklungszusammenarbeit. Die Regeln, die der DAC für seine Berechnungen zugrunde legt, sind also nur bedingt aussagekräftig.

### **Philanthropischen Stiftungen als neue Geber**

Auch Stiftungen sind nicht unbedingt neue Akteure in der EZ-Landschaft, der erste moderne Philanthrop Andrew Carnegie gründete seine Stiftung bereits im 19. Jahrhundert. Seit 1913 kümmert sich die Rockefeller Stiftung um die Belange von Menschen weltweit und spätestens seit Mitte des 20. Jahrhunderts auch verstärkt um die Belange von Menschen in Entwicklungsländern. Auslöser der derzeitigen Diskussion um den Beitrag von Stiftungen zur Entwicklungszusammenarbeit war allen voran die Bill and Melinda

Gates Foundation, die verstärkt seit der Jahrtausendwende auch öffentlichkeitswirksam große Anstrengungen unternimmt, bisher weniger entwickelter Länder zu unterstützen.

Philanthropische Stiftungen sind unabhängig von Staat und Regierung, arbeiten nicht profitorientiert, besitzen ein eigenes Stiftungsvermögen, verwalten sich durch eine eigene Struktur und Satzung und verfolgen gemeinnützige Ziele, z.B. im Bereich der Bildung oder dem Gesundheitswesen.

Die folgenden Fakten sollen verdeutlichen, welche Bedeutung und Rolle Stiftungen in der EZ einnehmen.

- Die **Bill and Melinda Gates Foundation** hat ein Stiftungsvermögen von rund 35 Mrd. US-Dollar und kann so jährlich mehr als 3 Mrd. Dollar in EZ- Maßnahmen investieren. Schwerpunkt ist der Gesundheitsbereich. U.a. gab sie 2007 75% der Mittel der Globalen Allianz für Impfstoffe und Immunisierung.
- Die **Aga Khan Foundation** und das Aga Khan Development Network investieren seit rund 40 Jahren in Gesundheit, Bildung, Kultur, ländliche und ökonomische Entwicklung. Die Stiftung gibt zwischen 150 und 200 Mio. Dollar jährlich aus.
- Die **Mohammed bin Rashid Al Maktoum Foundation** hat ein Stiftungsvermögen von rund 10 Mrd. US Dollar, das für Bildung, Kultur und nachhaltige Entwicklung fast ausschließlich in der arabischen Welt eingesetzt wird.

Es gibt keine einheitlichen Zahlen, wie viel die Stiftungen insgesamt in der Entwicklungszusammenarbeit investieren, Schätzungen gehen aber von rund 7 Mrd. Dollar jährlich aus.

Die Ausführungen über Staaten und Stiftungen als sogenannte neue Geber machen deutlich, dass sie eine wichtige Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit einnehmen oder zumindest in Zukunft einnehmen könnten. Es stellt sich dabei aus Sicht Deutschlands und anderer OECD- DAC- Staaten die Frage, welche Chancen und Risiken sich durch die veränderte Situation ergeben. Da sich die neuen Geber nicht oder nur bedingt der Paris Deklaration und der Accra Agenda for Action verpflichtet fühlen, steht für die alten Geber die Frage im Raum, wie sie mit den Zielen anderer Geber in Zukunft umgehen. Stark diskutiert wird derzeit, wie groß der Einfluss der neuen Geber auf die Erreichung der MDGs ist oder sein kann und wie in diesem Bereich die Zusammenarbeit zwischen alten und neuen Gebern aufgebaut oder erweitert werden könnte. Dass von beiden Seiten verschiedene Schwerpunktsetzungen gewählt und Ansprüche an Effektivität gestellt werden, ist dabei nicht zu unterschätzen. In den kommenden Diskussionsbeiträgen werden die Herausforderungen der neuen Geberstruktur deshalb aus der Sicht beider Seiten zur Sprache kommen.

## **2.2. Neue staatliche Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit**

### **Martina Kampmann, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)**

Frau Kampmann argumentierte in ihrem Eingangsstatement, dass in der Süd-Süd

Kooperation nicht von neuen Gebern gesprochen werden sollte. Besser sei es den Begriff „neue Akteure“ zu verwenden.

In der westlichen Debatte um neue Geber spiegelte sich wider, dass die Schwellenländer in politischen, ökonomischen und ökologischen Bereichen sehr stark an Bedeutung gewonnen hätten. Die neue Akteurslandschaft sei stark geprägt von politischen und wirtschaftlichen Motiven. So seien zum Beispiel im Rahmen der deutschen G8 Präsidentschaft die Heiligendamm-Dialoge mit fünf neuen Akteuren geführt worden.

Als Horizont zu dieser Thematik sei das neue multipolare Kooperationsverständnis zu sehen. Geopolitische Themen spielten eine Rolle, auch in der Wirtschaft. Man produziere heutzutage nicht mehr alleine, sondern versuche mit Wertschöpfungsketten Wissen zusammenzusetzen, um eine größere Wirkung zu erzielen. Ähnliches könne man sich auch für die Entwicklungskooperation vorstellen. In Monterrey habe es die Idee gegeben, dass Eigenleistung der Partnerländer und Handel sowie andere Politikfelder mit in die Relevanz von Entwicklungsfortschritten einbezogen werden müssten. Damit sei die EZ und die Entwicklungsfinanzierung auf eine andere Ebene gerutscht. Die Chinesen unternähmen zum Beispiel in Afrika einen policy-mix, der aus Handel, Erschließung von Absatzmärkten, Rohstoffinteressen, Investitionen und zusätzlich noch Entwicklungsgeldern bestehe. Frau Kampmann merkte an, dass man diese Phänomene zwar kritisieren könne, sie aber auch gleichzeitig wahrnehmen müsse. Auch in Deutschland wirkten zunehmend verschiedene Ressorts wie Umwelt- und Verteidigungsministerium an Entwicklungsfragen mit.

### **Neues Partnerschaftsverständnis**

Süd-Süd-Partnerschaften folgten dem Verständnis der Partnerschaft „auf Augenhöhe“. Die Sicht auf traditionelle Geber werde oft als „alt-kolonial“ wahrgenommen. Neue Akteure hätten den Ruf „keine“ Konditionalitäten zu haben und schneller und unkomplizierter zu handeln.

### **Neue Themen von Süd-Süd-Kooperationen**

China engagiere sich in Afrika zum Beispiel in den Bereichen der Landwirtschaft, Infrastruktur und Transport. Dabei handele es sich oft um Ersatzleistungen, so Frau Kampmann. Die Chinesen verfolgten insbesondere im Landwirtschaftssektor einen grass-root approach bei dem sie hauptsächlich selbst Maßnahmen durchführen und nicht auf Eigenleistungen warteten. Dieses werfe, so Frau Kampmann, Fragen zur Nachhaltigkeit solcher Projekte auf.

Brasilien zum Beispiel sei verstärkt im Bereich der Bioenergie in Afrika aktiv. Es besitze technische Kapazitäten im Bereich der Ethanol-Industrie.

### **Lernen voneinander - Lessons Learnt**

Frau Kampmann zitierte die Accra Agenda for Action (AAA) die anerkenne: “the importance and particularities of South-South cooperation” und “that we can learn from the experience of developing countries”. Süd-Süd- Kooperation würden als “valuable complement” zur bisherigen Nord-Süd-Kooperation verstanden.

### **Süd-Süd-Dreieckskooperationen**

Frau Kampmann ging auf die Trilaterale Kooperationen zwischen traditionellen, neuen



Akteuren und „Empfänger“ ein und betonte, dass diese Art der Kooperation eine neue Form der Zusammenarbeit darstellen würden.

Als Beispiel für Dreiecks Kooperationen nannte Frau Kampmann die Zusammenarbeit Deutschlands mit Mexico und Guatemala. Hier gehe es um scaling-up, bei dem Erfahrungen aus der bilateralen Zusammenarbeit in ein Drittland transferiert würden. In dem konkreten Fall gehe es um die Übertragung und Anpassung des in Mexiko entwickelten Netzwerks für Umweltpromotoren in andere zentralamerikanische Länder. Hierdurch könnten gemeinsame Lernprozesse zwischen allen Partnern gefördert werden.

### **2.3. Kooperation mit non-DAC Donors**

#### **Jochen Weikert, InWent**

In seinem Eingangsstatement ging Herr Weikert auf die Frage ein, was konventionelle Geber und neue Geber in Ihren Arbeitsweisen unterscheidet.

Den Terminus neue Geber wiesen viele der so genannten neuen Geber zurück, denn er sei stark vereinfachend. Besser, so Herr Weikert, seien die Begriffe DAC-donor und non-DAC donor.

Der Referent erläuterte, dass die EZ ein politökonomisches Feld sei, in welchem besagte Länder einen Bedeutungszuwachs erführen. Die Süd-Süd-EZ sei eingebettet in den Süd-Süd Handel, Auslandsdirektinvestitionen (FDI) und Kreditbeziehungen. Herr Weikert unterschied in seinem Beitrag zwischen zwei Staatengruppen:

1. Geberstaaten mit denen ein Grundkonsens bzw. „gute Geberpraktiken“ bestehen (z.B. Brasilien, Mexiko, Chile, Südafrika); Diese seien teilweise OECD-Mitglieder, teilweise an Konsenspapieren beteiligt oder würden mit dem DAC assoziiert.
2. Geberstaaten mit denen ein Grundkonsens erst noch erarbeitet werden müsse (China, Indien, Saudi-Arabien, Venezuela).

Gemein seien beiden Gruppen veraltete oder nicht vorhandene Entwicklungspolitiken. Institutionell seien die Entwicklungspolitiken dieser Länder noch fragmentierter als bei den DAC-Gebern. Herr Weikert merkte an, dass die neuen Geber die Paris-Accra-Agenda weiterhin aus der Empfänger-Perspektive begreifen.

Die EZ der zweiten hier aufgeführten Gruppe neuer Geberstaaten sei politisch determiniert. Governance-Kriterien würden nicht als Konditionalitäten vorausgesetzt. Herr Weikert wandte sich gleichzeitig gegen ein Kurzzeitgedächtnis in der EZ und merkte an, dass Governance-Aspekte erst nach 1989 Eingang in die EZ gefunden hätten. Vorher habe es jahrzehntelange Kooperationen mit Mobutos und Marcos gegeben. Die EZ, so Herr Weikert weiter, werde durch „große Politik“ determiniert, wie zum Beispiel den Irak-Schuldenerlass, der auf Wunsch von der Bush Administration auch von Deutschland gewährt worden sei und einen großen Teil der deutschen ODA-Quote des Jahres 2005/06 ausgemacht habe. Der Referent verwies darauf, dass außenwirtschaftliche Ziele auch

heute noch im Zielsystem der deutschen EZ seien.

Herr Weikert stellte im Folgenden heraus, dass die neuen Geber eine reelle Wahlalternative auf Seiten der Nehmerländer böten, so zum Beispiel durch alternative Finanzierungsmöglichkeiten. Wenn man Entwicklung mit „freedom of choice“ gleichsetze, seien diese Entwicklungen aus Sicht der Nehmerländer zu begrüßen und aus Sicht der konventionellen Geber belebe Konkurrenz das Geschäft.

Herr Weikert erläuterte warum Nehmerländer z.B. Chinas Beiträge begrüßten. Die angebotenen Leistungen seien oft schneller, billiger und „angepasster“, genau in dem Sinne wie sich alternative Denker in den 1970ern „angepasste Technologien“ gedacht hätten.

Herr Weikert begrüßte, dass neue Akteure globale Verantwortung übernehmen würden und mehr Mittel, Akteure und politischer Willen zu Entwicklungszwecken bereitgestellt würden. Gleichzeitig benannte der Referent folgende Probleme:

- Interferenz mit der Paris Deklaration und der Accra Agenda for Action oder auch dem Financing For Development (FFD) Prozess.
- Herstellung eines neuen Geberkonsens im Rahmen von Global Governance.
- Der Legitimationsdruck für EZ in Ländern, in denen beträchtliche Bevölkerungsteile noch in absoluter Armut lebten ist ungleich höher als in industrialisierten Ländern. Hieraus resultiere, dass neue Geber ihre EZ aus innenpolitischen Gründen herunterspielen und stärker nicht-altruistische Gründe aufführen müssten.

### **Abschlussgedanken**

Ein solider Grundkonsens über „gute“ Geberpraktiken bestehe, so Herr Weikert mit Brasilien, Mexiko, Chile und Südafrika. Für diese Gruppe neuer Geber bestehe die Möglichkeit über eine Dreieckskooperation zusammenzuarbeiten. Ziel der Kooperationsprojekte sei es:

- Gute Geberstandards in der Praxis zu verankern
- Im Aufbau befindliche Institutionen zu unterstützen
- Scaling-up eigener Initiativen durch neue Geber
- Phasing-out Strategien

In Bezug auf die neuen Geber, mit denen ein Grundkonsens erst erarbeitet werden müsse, benannte Herr Weikert folgende Korridore für einen Dialog:

- altruistische Motive sind oft vorhanden; Süd-Süd-Solidarität ernst nehmen: Blockfreien-Bewegung, Bandung-Principles
- angemessene Rolle in Global Governance Prozessen einräumen

- eigene DAC-Positionen nicht als nicht-verhandelbar darstellen

## **2.4. Die Rolle privater Geber in der deutschen Entwicklungspolitik**

### **Stefanie Scharf, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)**

„Die internationale Entwicklungsarchitektur befindet sich in einer Umbruchphase. Die Anzahl der Geber nimmt kontinuierlich zu. Nicht-traditionelle staatliche Geber wie China und Indien engagieren sich mehr und mehr in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Private Geber wie die Bill & Melinda-Gates-Stiftung bauen ihre Rolle aus. Parallel dazu werden neue innovative Finanzierungsinstrumente wie der Emissionshandel sowie neue Mechanismen und Umsetzungskanäle entwickelt.

Private Geber mobilisieren neue und zusätzliche Ressourcen für die Entwicklungszusammenarbeit. Sie investieren heute nach vorsichtigen Schätzungen zwischen drei und fünf Mrd. Euro pro Jahr. Im Vergleich dazu belief sich die staatliche ODA im Jahr 2008 auf ca. 100 Mrd. Euro. Diese beiden Zahlen zeigen, dass die (finanzielle) Relevanz privater Geber oftmals überschätzt wird. Dennoch üben private Geber über ihre hohe mediale Sichtbarkeit einen signifikanten Einfluss auf wichtige strategische Debatten der Entwicklungszusammenarbeit aus.

Aus Sicht des BMZ haben private Geber eine Reihe von Stärken, aber auch eine Reihe von Schwächen. Zu den Stärken privater Geber zählt ihre Innovationsfreude, die sich unter anderem aus der Unabhängigkeit von Wahlzyklen und öffentlichen Budgets speist. Diese Unabhängigkeit ermöglicht privaten Gebern oftmals auch langfristige Zusagen, die über die Planungszyklen staatlicher EZ hinausgehen. Mit ihrer Medienkompetenz und einem gewissen „Glamour-Faktor“ verschaffen private Geber der Entwicklungspolitik mehr Resonanz in der Öffentlichkeit des Nordens verschaffen. Zu schwierigen Partnern werden private Geber durch ihre geringe Bereitschaft zur Abstimmung mit staatlichen Akteuren (insbesondere auch mit den Partnern im Süden), durch ihr oftmals sehr technologieorientiertes Verständnis von Entwicklung und durch ihre fehlende Evaluierungskultur.

Alles in allem birgt die Kooperation mit nicht-staatlichen Gebern aber die Möglichkeit von wichtigen Synergieeffekten für die deutsche Entwicklungspolitik. Für diese Kooperation ist es jedoch fundamental, ein gemeinsames Verständnis moderner Entwicklungspolitik zu entwickeln – und dazu zählen für das BMZ insbesondere die Prinzipien der Paris-Erklärung und der Accra Agenda for Action, also insbesondere Partnerorientierung, Koordinierung, Harmonisierung, Arbeitsteilung und Ergebnisorientierung. Die weitere Atomisierung der Entwicklungsarchitektur – beispielsweise durch vertikale Fonds – ist nicht wünschenswert. Hier müssen wir mit privaten Gebern im Dialog bleiben.

Eine Zusammenarbeit mit privaten Gebern findet bereits in den verschiedensten Bereichen statt, beispielsweise mit der Gates-Stiftung im Gesundheitsbereich und im Agrarbereich. Das gilt sowohl für die Förderung von Projekten, aber auch für die Zusammenarbeit in multilateralen Fonds wie zum Beispiel im Rahmen der Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI).“

## **2.5. Neue Geber, neue Ansätze, alte Fragen und business as usual**

### **Elísio Macamo, Universität Bayreuth**

In seinem Beitrag befasste sich Herr Macamo mit dem unangebracht optimistischen Ton des Titels der Veranstaltung. Vor allem der Ausdruck „wirksamere Entwicklungszusammenarbeit“ verleihe einen Eindruck der Wirksamkeit, der nicht dazu verleite, die Fragen zu stellen, die im Zusammenhang mit neuen Gebern und Ansätzen gestellt werden sollten. Auch neue Geber und neue Ansätze seien mit der Frage konfrontiert, ob sie das Entwicklungsproblem richtig erkannt hätten, denn dies bilde eine wichtige Voraussetzung für die Beurteilung der Lösungen, die sie anböten. Es geht Herrn Macamo zufolge nicht darum, ob ihre Antworten richtig seien, sondern ob sie neue Fragen stellten und damit das Problem der Entwicklung neu beschrieben würde. Stiftungen hätten einige Vorteile gegenüber traditionellen Gebern. Sie seien im Verhältnis zu staatlichen Entwicklungsagenturen flexibler und im Vergleich zu Nichtregierungsorganisationen finanziell stabiler. Als weitere Vorteile identifizierte Herr Macamo die finanzielle Stabilität philanthropischer Stiftungen sowie den Fakt, dass sie ideologisch nicht festgelegt seien. Sie könnten ebenfalls dazu beitragen, dass in der Öffentlichkeit mehr über EZ gesprochen würde.

Als Schwierigkeit nannte Herr Macamo, dass die Stiftungen in einem entwicklungspolitischen Raum agierten, den sie nicht mitbestimmt hätten, so dass ihr Handeln der politischen Ökonomie des Entwicklungsgeschäftes auf eine Weise unterliege, das ein großes Potential besitze, ihre Ansätze nach dem Motto business as usual zu gestalten. Schließlich jedoch hänge die Wirksamkeit der neuen Geber und Ansätze nicht so sehr von ihrer Vernunft ab, sondern von der Fähigkeit der afrikanischen Ländern und Regierungen davon Gebrauch zu machen. Diese letzte Frage sei, so bemerkte der Referent, im Titel der Veranstaltung untergegangen.

Als Fazit zog Herr Macamo für sich, dass EZ ihn nicht mehr interessiere, weil sie für die Entwicklung in Afrika unerheblich sei. Afrikanische Länder sollten sich darauf konzentrieren, ihre Länder trotz der Entwicklungshilfe zu entwickeln. Diese löse zwar gesellschaftliche Veränderungen aus, diese seien aber nicht immer im Sinne von Entwicklung.

## **2.6. Stiftungen als neue Geber**

### **Stephan Kreischer, Action for Global Health, Welthungerhilfe**

Herr Kreischer stellte das Netzwerk Action for Global Health vor. Es bestehe aus 15 NGOs aus fünf europäischen Ländern und Brüssel. Das Netzwerk setze sich zusammen aus entwicklungspolitischen Organisationen und NGOs aus dem medizinischen Bereich. Das Netzwerke betreibe Advocacy Arbeit gegenüber den europäischen Regierungen und den EU Institutionen. Ziel sei es, die Unterstützung für die Länder des Südens bei der Erreichung der drei Gesundheits-MDGs zu erhöhen. Ein spezieller Fokus liege hierbei auf der Stärkung der Gesundheitssysteme in ärmeren Ländern. Gleichzeitig setze sich das

Action for Global Health Netzwerk für die Erhöhung der gesundheitsbezogenen ODA und die Erhöhung ihrer Effektivität ein. Finanziert werde das Netzwerk über einen Zeitraum von fünf Jahren durch die Bill und Melinda Gates Stiftung. Die Bill und Melinda Gates Stiftung nehme dabei keinerlei Einfluss auf die Politikentscheidungen des Netzwerks und lege Wert darauf im Hintergrund zu bleiben. Vereinfachend auf die Arbeit des Netzwerks wirke sich aus, dass das Reportingsystem weitaus unkomplizierter sei als dies bei EU-finanzierten Projekten der Fall sei. Entgegen der Kritik, die Bill und Melinda Gates Stiftung konzentriere sich ausschließlich auf vertikale Interventionen, trage die Stiftung hier zur Advocacy im Bereich der Gesundheitssystemstärkung bei.

### **Vorteile neuer Geber**

Neue Geber seien nicht an Legislaturperioden gebunden und daher in der Lage, längerfristige Interventionen, Programme und Projekte zu finanzieren, die vor allem im Gesundheitsbereich notwendig seien. Oftmals übernahmen Stiftungen die Finanzierung in Bereichen, die von öffentlichen, traditionellen Gebern vernachlässigt würden. Ein gutes Beispiel hierfür sei die Finanzierung von Forschung und Entwicklung im Bereich der sogenannten vernachlässigten Krankheiten. Neue Geber schafften es darüber hinaus oftmals, öffentliches Bewusstsein für bestimmte vernachlässigte Entwicklungsprobleme zu generieren.

### **Nachteile neuer Geber**

Entscheidungsprozesse innerhalb von Gebern wie der Bill und Melinda Gates Stiftung seien oftmals sehr intransparent und unterliegen keinerlei demokratischer Kontrolle. Dieses sei bedenklich bei einem Investitionsvolumen und dem damit einhergehenden Einfluss wie dies bei der Bill und Melinda Gates Stiftung der Fall sei. Es bestehe die Gefahr, dass Stiftungen die allgemeinen Anstrengungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zu sehr auf technische Lösungen fixierten und somit wichtige Debatten in Bezug auf die Ungerechtigkeiten, die dem weltweiten Entwicklungsungleichgewicht zugrunde liegen, nicht in dem Maße geführt würden, wie es notwendig wäre. Dies könne auch in der öffentlichen Wahrnehmung dazu führen, dass angenommen werde, dass Entwicklungsprobleme rein technisch gelöst werden könnten und ein Umdenken und eine Veränderung der strukturellen Rahmenbedingungen und auch der Lebensweisen im Norden nicht notwendig seien.

### 3. Abschlussdiskussion

**Moderation:** Verfolgen neue staatliche Geber neue Ansätze?

***Elisio Macamo:*** Diese Staaten setzen den Fokus weniger auf Entwicklungshilfe, sondern mehr auf das Geschäft. Das Beispiel China zeigt, dass man in Afrika durchaus Geld machen kann. Vorteil der neuen Geber ist, dass sie sich keine Gedanken über „Entwicklung“ machen, afrikanische Staaten sollten sich stärker auf die Alltagsbewältigung konzentrieren und nicht auf „Entwicklung“.

**Moderation:** Hat der Fokus der neuen Geber auf Ergebnisse und weniger auf Prozesse (*Aid Effectiveness*) auch potentielle Vorteile?

***Martina Kampmann:*** Es besteht die Notwendigkeit, gemeinsam an einem Strang zu ziehen und gemeinsam in neuen Kooperationsformen den aktuellen Krisen entgegenzutreten. Alte Geber müssen von neuen lernen, der DAC ist nicht allwissend.

Zentral ist, unabhängig von der Diskussion über alte oder neue Geber, dass die Partnerländer Kapazitäten für nachhaltige Entwicklung aufbauen.

**Moderation:** Kann man Prinzipien der Paris Deklaration in der Süd-Süd-Kooperation anwenden?

***Ludovic Dakossi:*** Die Prinzipien sind grundsätzlich unterstützenswert, ihre Anwendbarkeit im afrikanischen Kontext aber ist sehr komplex. In Bezug auf die neuen Geber ist zum Einen die Nichtbeachtung von Demokratie und Menschenrechten schwierig aber zum Anderen die wirtschaftlichen Kontakte ohne Konditionalisierung positiv.

**Moderation:** Ist der OECD-DAC das geeignete Forum für Verhandlungen oder gibt es andere Möglichkeiten?

***Stefanie Scharf:*** In dieser Diskussion geht es nicht nur um Besitzstandswahrung, Macht und Einfluss, sondern eben auch um universelle Werte im Rahmen der EZ.

Diese Werte müssen in einem offensiven Dialog gegenüber den neuen Gebern vertreten werden. Es geht nicht um eine Verdrängung der neuen Geber.

Es ist zugegebenermaßen nicht sinnvoll, Diskussionen über einen Akteur zu führen, der nicht alle Geber repräsentiert. Die alten Geber müssen sich entsprechend bewegen, aber kurz- und mittelfristig besteht jedoch keine Alternative zum OECD-DAC.

**Moderation:** Wie soll sich deutsche Entwicklungspolitik im neuen Umfeld positionieren, um auch strategisch wirken zu können?

***Jochen Weikert:*** Beschaffungssysteme in den Partnerländern müssen über Capacity Development in Wert gesetzt werden, um beispielsweise Lieferaufbindung zu ermöglichen.

Der Fokus sollte auf den Dialog gelegt werden und gegenseitiger Lernwillen kommuniziert werden. Eigene Prinzipien müssen antastbar sein und es muss die Bereitschaft aufgebracht werden andere Perspektiven und Positionen anzunehmen. Politik ist vielfach symbolisch.

**Moderation:** Brauchen wir neue, auch konzeptionelle Denkansätze in der EZ?

***Stephan Kreischer:*** Ja! Es sind neue Strukturen und Ansätze notwendig! Entwicklungspolitik findet auf zwei Seiten statt, durch Veränderungen in den Partnerländern, aber eben auch hier in den Industrieländern. Es ist notwendig, viel mehr in den Industrieländern selber anzusetzen. Aber es gibt Prinzipien, die unverhandelbar sind: die Menschenrechte!

***Ludovic Dakossi:*** Entwicklungspolitik war bisher ein Konzept der Industrieländer ohne Dialog mit den Betroffenen. Dialog beginnt damit, den Partner ernst zu nehmen – nur dann kann man seriös diskutieren. Und das ist notwendig, denn die Probleme Afrikas werden nach Europa kommen, wenn sie nicht jetzt angegangen werden.

**Moderation:** Wie sieht die EZ-Landschaft in 10 Jahren aus – auch beeinflusst durch die neuen Geber?

***Stephan Kreischer:*** Es besteht die Hoffnung auf einen gemeinsamen Dialog, gemeinsame Prozesse und gemeinschaftlich aufgestellte Regeln. Es wäre allen geholfen, wenn man – wie manche neue Geber – Partnerländern weniger komplizierte und weniger umfangreiche Formalitäten und Auflagen aufbürdet. Zu viel Arbeit, zu viel Aufwand mindert die Wirksamkeit von EZ.

Man sollte mehr Gelassenheit an den Tag legen, langfristiger denken und EZ sollte sich von Legislaturperioden loskoppeln, da Entwicklung nicht in ein paar Jahren herbeizuführen ist.

***Elisio Macamo:*** Menschenrechte sind wichtig, aber die alten Geber sollten bei der Betonung dieser vorsichtig sein, da sie selbst diese im kolonialen Afrika wahrlich missachtet haben und nun nicht nur zweierlei Maß die neuen Geber bewerten sollten.

China hat andere Länder wie Mosambik in der post-kolonialen Phase wirtschaftlich unterstützt und so eine entsprechende Orientierung auf dieses Land, die nachvollziehbar ist. Mosambik ist dank Ländern wie China unabhängig geworden. Wenn es nach „westlichen“ Ländern gegangen wäre, wäre Mosambik wahrscheinlich auch heute noch eine portugiesische Kolonie. Von daher sollte man vorsichtig mit menschenrechtlichen Bedenken umgehen, gerade aus westlicher Sicht.

***Stefanie Scharf:*** Derzeit bewegen sich die Global Governance Strukturen. Die G20 ist ein Beispiel für ein inklusiveres Dialog- und Verhandlungsforum. Zur Zeit haben wir ein „Window of Opportunity“, um globale Strukturen zu formen, zu verändern und zukunftsfähiger zu gestalten. Die Weltgemeinschaft ist auf einem guten und richtigen Weg. Es gibt keine andere Möglichkeit, als mit den neuen Gebern den Dialog zu führen.

***Martina Kampmann:*** Es ist notwendig in einen Dialog zu treten, in dem die alten Geber

einerseits ihre Werte zu bieten hätten, aber andererseits auch anerkannt werden muss, dass die neuen Geber für Partnerländer Diversität und Wahlmöglichkeiten in der EZ bieten.

Die Zukunft wird von regionaler Integration bestimmt werden und der Notwendigkeit, Verantwortung auf regionale Gremien wie die Afrikanische Union zu übertragen.

**Moderation:** Ist ein Dialog auf Augenhöhe realistisch?

***Ludovic Dakossi:*** Die globalen Veränderungen bringen auch globale, neue Herausforderungen mit sich wie Klima, Wirtschaftskrise und Armutsbekämpfung als Mammutaufgaben. Dies ist jedoch keine Frage von alten Gebern oder neuen Gebern, sondern müssen gemeinsam angegangen werden; hierbei ist klar, dass auch Afrika seinen Beitrag zu leisten hat. Dieser Dialog auf Augenhöhe kann geführt werden.

***Jochen Weikert:*** In der Zukunft wird weiterhin eine Unterscheidung getroffen werden müssen zwischen

1. Den neuen Gebern, mit denen bereits zusammengearbeitet wird. Hier sollte die Dreieckskooperation vorangetrieben werden.
2. Den neuen Gebern, mit denen der Konsens noch gefunden werden müsse. Hier muss der Dialog und die Verständigung vorangetrieben werden.

Über die Diskussion über das Verhältnis alte Geber – neue Geber hinaus sollte man nicht vergessen, was wirklich wichtig ist, nämlich die globalen Herausforderungen wie die Klimakrise und andere.



## KURZBIOGRAPHIEN DER REFERENTEN



**Ludovic Dakossi** ist Referent für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie Kultur an der Botschaft der Republik Benin in Berlin. Er hat in Bénin Germanistik studiert und kam 1999 für seine Magisterarbeit an die Universität Saarbrücken. Einen Master in Informations- und Kommunikationswissenschaften erlangte er an den Universitäten Metz und Nancy.



**RD Jost Kadel** ist „Harmonisierungsbeauftragter“ im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Er arbeitet im Referat Planung, Grundsätze und Qualitätssicherung der Zusammenarbeit mit Ländern und Regionen, wo er für den Bereich Aid Effectiveness zuständig ist. Jost Kadel studierte die Fächer Betriebswirtschaft, Volkswirtschaft und Sozialpolitik.

**Martina Kampmann** ist Leiterin der Gruppe Globale Partnerschaften der Stabsstelle Unternehmensentwicklung Grundsatzabteilung, Trilaterale Kooperation der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).



**Stephan Kreisler** ist Referent für Globale Gesundheit im Rahmen des europäischen Netzwerks Action for Global Health bei der Welthungerhilfe. Er studierte die Fächer Nordamerikastudien, Politische Wissenschaft und Völkerrecht an der Freien Universität Berlin, der New York University und der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.



**Dr. Elisio Macamo** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Entwicklungssoziologie der Universität Bayreuth. Er hat Sprachen und Soziologie in Mosambik und England studiert. 1997 promovierte er an der Universität Bayreuth in Soziologie. Er ist Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat von CODESRIA (Council for the Development of Social Science Research in Africa).



**Dr. Pedro Morazán** arbeitet am Institut für Ökonomie und Ökumene SÜDWIND in Siegburg zu den Themen Verschuldung, MDGs und PRSP.



**Ulrich Post** ist seit 1996 bei der Welthungerhilfe, zunächst als Pressesprecher, dann als Leiter des Arbeitsbereichs Politik und Außenbeziehungen. Seit 2005 ist er stellvertretender Vorsitzender des Verbands Entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen (VENRO). Er studierte Politische Wissenschaften und der Volkswirtschaftslehre in Berlin und Hamburg. Er ist Mitglied im Vorstand der Alliance2015.

**Stefanie Scharf** ist Referentin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Sie arbeitet derzeit im Grundsatzreferat. Dort befasst sie sich unter anderem mit privaten Gebern und deren Rolle in der Entwicklungsarchitektur. Zuvor war sie u.a. im Handelsreferat des BMZ und als Projektassistentin beim Institut für Europäische Politik tätig. Stefanie Scharf studierte Politikwissenschaft in Berlin und Breslau.



**Jochen Weikert** arbeitet als Projektleiter in der Abteilung Nachhaltige Technologie, Industrie- und Stadtentwicklung der InWEnt - Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH in Bonn. Er studierte Entwicklungssoziologie und Entwicklungsökonomie an der Technischen Universität Darmstadt und der Freien Universität Berlin. Er war Teilnehmer des 39. Postgraduierten-Studiengangs am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE).



Kofi Yakpo arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter von Thilo Hoppe, dem Vorsitzenden des Entwicklungsausschusses des Bundestags an den Themen Recht auf Nahrung und ländliche Entwicklung. Von 2001-07 arbeitete er bei der Menschenrechtsorganisation FIAN International, wo er zuletzt die Afrika-Abteilung koordinierte.