



**Nachlese zum 44. Entwicklungspolitischen Fachgespräch
8. Juni 2006**

(2. Fassung)

Steigerung der Wirksamkeit der öffentlichen EZ

-

Bericht über den Stand der Diskussion

Diskussion mit RD Jost Kadel, BMZ (Referat 220)

Moderation: G. Oldenbruch

I. Begrüßung

Herr Oldenbruch begrüßt die Anwesenden und eröffnet das Fachgespräch. Er führt an, dass die vergangenen vierzig Jahre Entwicklungszusammenarbeit unter dem Aspekt ihrer Wirksamkeit im Rückblick keinen Optimismus hervorrufen. Die Frage nach einem gezielteren und wirksameren Einsatz von Geldern stehe immer noch im Mittelpunkt der Diskussion.

Er macht dies an einem vor kurzem im Stern (Nr. 22/2006) erschienenen Artikel fest, in dem die Situation im Kongo wie folgt beschrieben wird:

„Jeden Tag kämpfen knapp 60 Millionen Menschen um ihr Leben, während die Oberschicht damit ausgelastet ist, ihre gestohlenen Millionen außer Landes zu schaffen. Im Kongo plündern die Reichen die Armen aus, gnadenlos, ungeniert und ungestraft.“

Er hoffe, dass das Bemühen um eine Steigerung der Wirksamkeit der EZ nicht vor einer solchen Situation halt mache und er sei insofern auf den Beitrag des BMZ sehr gespannt.

Er übergibt das Wort an den Referenten Jost Kadel.

II. Vortrag

Herr Kadel bestätigt die Einschätzung der Bedeutung der Frage nach der Wirksamkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen – allein schon für den Bürger an sich, da stets dessen Steuergelder involviert gewesen seien. Das Interesse eines Jeden an einem gerechten und gezielten Einsatz von finanziellen Hilfsmitteln sei somit enorm und eine verstärkte Aufklärung des für diesen Bereich sensiblen Bewusstseins der Öffentlichkeit unabdingbar.

Warum ist dieses Thema – die Frage nach der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit – wieder so stark in die öffentliche Diskussion geraten? Im Grunde, so Herr Kadel, sei dieser Aspekt nicht neu und schon immer Hintergrund der Entwicklungspolitik gewesen. Aber erst mit Überwindung des Ost-West-Konflikts und der damit einhergegangenen Entlastung der EZ von Sekundärzielen wurde die Voraussetzung geschaffen, den Fokus voll auf entwicklungspolitische Kernthemen zu richten.

Erst mit der Millenniumserklärung und den MDGs hätten Partner- wie Geberländer eine gleichermaßen ehrgeizige wie gezielte und verbindliche Agenda entworfen und somit einen

weltweiten Erfolgsdruck auf die einzelnen beteiligten Instanzen ausgelöst. Auch das BMZ sei in einem anderen Maße gefordert als bisher.

Herr Kadel weist auf die positive Wirkung der international vereinbarten entwicklungspolitischen Ziele in der europäischen wie internationalen Politik hin. Eine Erhöhung der finanziellen Mittel, d.h. ein weit größeres Maß an Gebergeldern und somit auch ein erweiterter Pool an Möglichkeiten der Unterstützung, sei mit der Beschlussfassung des Gipfels der G8-Staaten in Gleneagles im Juli 2005 und dem EU-Ministerratsbeschluss zum EU-ODA-Stufenplan politisch fest verankert.

Doch hänge, so Herr Kadel, die Erreichung der Millenniumsziele nicht alleine von einem Mehr an Mitteln ab – entscheidend sei die Wirksamkeit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit auf allen Feldern. Die Ausarbeitung eines „Wie“ der Steigerung der gezielten und wirksamen Zusammenarbeit bilde somit den Fokus der Debatte.

Im Folgenden geht Herr Kadel nun auf Bewegungen und Erfolge der Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahren ein. Die Debatte um die Wirksamkeit konzentrierte sich zunächst auf eine verbesserte Harmonisierung und Koordinierung. Einen ersten Meilenstein stellt hier die im Jahre 2003 beschlossene Erklärung von Rom dar.

Die Frage nach der Wirksamkeit sei, so Herr Kadel, weiterhin bestehen geblieben. Erst die 2005 verabschiedete Paris Declaration habe die Debatte ein großes Stück vorangebracht. Das Thema der Wirksamkeit wurde hier in den Mittelpunkt gestellt.

Herr Kadel fährt fort, dass die Paris Declaration neben dem Prinzip der Harmonisierung, d.h. u.a. einer stärkeren Arbeitsteilung unter Geber- wie Partnerländern, weitere wesentliche Grundprinzipien postuliere, die zu einer gesteigerten Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit führen sollen:

- das Ownership-Prinzip (die Hervorhebung einer vergrößerten Eigenverantwortung und Selbstbestimmung der Partnerländer im Prozess der Entwicklungszusammenarbeit)
- das Alignment-Prinzip (die verstärkte und konsequente Fokussierung der Entwicklungszusammenarbeit auf strategische und strukturelle Ausrichtungen der Partnerländer sowie die Nutzung ihrer Systeme und Institutionen)
- das Prinzip der Wirkungsorientierung (die Ausrichtung auf Ergebnis anstelle von Input)

Das Neue an den in der Paris Declaration enthaltenen Prinzipien sei der Grad ihrer Verbindlichkeit. Die sechzig Partnerländer einigen sich in sechsundfünfzig sogenannten Partnership-Commitments auf die konkrete Umsetzung von klaren Zielen.

Ein Monitoring-System, so erklärt Herr Kadel, diene der Überprüfung der Erreichung der in der Paris Declaration beschlossenen zwölf Fortschrittsindikatoren.

Das BMZ, so Herr Kadel, habe sich intensiv mit dem Thema der bestmöglichen Umsetzung der Prinzipien beschäftigt. Die Frage, wie man den Zielen gerecht werden kann, d.h. wie man als ein Partnerland zur Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit beitragen kann, habe die Diskussion bestimmt. Folgende Grundlage sei gegeben gewesen: Die Richtigkeit der in der Paris Declaration festgehaltenen Prinzipien ist allgemein anerkannt. Die Prinzipien stellen hohe Herausforderungen an Geber- wie Partnerländer gleichermaßen dar, können allerdings nur funktionieren, wenn die Partnerländer über ausreichende „institutional und human capacities“ verfügen. Die Schaffung dieser Kapazitäten ist eine der ersten Aufgaben und wesentlichen Herausforderungen der Entwicklungszusammenarbeit.

Die Bedeutung des Capacity Development habe somit wieder verstärkt das Augenmerk auf sich gezogen. So wirft Herr Kadel hier ein, dass Deutschland im Rahmen des Capacity Development gut aufgestellt sei. Das BMZ wolle auf dieser Basis die deutsche EZ stärker im Politik- und Sektordialog mit den Partnerländern positionieren.

Die von vielen Gebern als Königsweg unter den Mitteln der Umsetzung der Paris Declaration angesehene Budgetfinanzierung bzw. programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung werde vom BMZ konzeptionell weiterentwickelt. Dabei geht es um Fragen der Konditionalisierung, der komplementären Rolle des Capacity Development bei Budgethilfen sowie um die fortgesetzte Analyse von Ergebnissen und Wirkungen von Budgethilfen. Ein wesentlicher positiver Effekt sei in diesem Rahmen die notwendige verstärkte Entwicklung der öffentlichen Haushaltssysteme etlicher Partnerländer.

Eine wichtige Voraussetzung der Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungs-zusammenarbeit und somit der Paris Declaration sei die fortgesetzte Länderkonzentration: Die angestrebte Reduzierung von jetzt gut 80 auf etwa sechzig Partnerländer trage in erheblichem Maße dazu bei, unsere EZ signifikanter zu machen. Die Harmonisierung der Entwicklungszusammenarbeit erfordere außerdem eine fortgesetzte Konzentration der Schwerpunkte und eine Arbeitsteilung entsprechend der komparativen Vorteile der Geberländer.

Als einen weiteren wichtigen Punkt im Rahmen der Umsetzung der Prinzipien benennt Herr Kadel die Entwicklung sogenannter „Joint Assistance Strategies“: Partnerländer sollten bei der Umsetzung von gemeinsamen Entwicklungsstrategien unterstützt werden. Diese gemeinsamen Entwicklungsstrategien können - wie im Fall von Uganda schon jetzt - eigene Länderkonzeptionen ersetzen. Die gezielte Mitwirkung an der Beratung von Länder- und Sektorstrategien der Partner erfordert eine entsprechend leistungsfähige Außenstruktur der deutschen EZ. Daran haben das BMZ und seine Durchführungsorganisationen in den letzten Jahren erfolgreich gearbeitet. So habe das BMZ in den vergangenen Jahren sein Außenpersonal verdoppelt.

Abschließend weist Herr Kadel daraufhin, dass die aufgeführten Punkte im Wesentlichen die Reformagenda der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bestimmen. Seit der Paris Declaration sei Einiges in Bewegung geraten, gerade die verstärkte Debatte um die Steigerung der Wirksamkeit führe zu neuen Erkenntnissen und Fortschritten. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit wolle sich, so beendet Herr Kadel seinen Vortrag, durch die Umsetzung der vereinbarten Paris Prinzipien an die Spitze des Reformzuges setzen.

III. Diskussion

Ein Teilnehmer eröffnet die Diskussion mit der Bemerkung, dass sich der Diskurs um die in der Paris Declaration enthaltenen Prinzipien sehr gut anhöre, hier allerdings kein einziger Aspekt zu finden sei, der nicht auch schon im Jahre 1966 Anklang gefunden hätte. Das Prinzip der Wirkungsorientierung sei bereits vor vierzig Jahren als besonders wichtige Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit beschrieben worden. Im Jahre 2006 müsse ein anderer Impetus die Überlegungen füllen. Nicht Budgetkürzungen, wie anfangs von Herrn Oldenbruch vorgetragen, sondern eine Vermehrung der finanziellen Mittel müssten gegeben sein, um neue Akzente in der Entwicklungszusammenarbeit zu setzen. Die Wirksamkeit der Politik von Staat zu Staat oder von Organisation zu Organisation könne nicht ohne einen immensen wirtschaftlichen Einfluss gesteigert werden.

Ein anderer Teilnehmer wirft wenig später ein, dass die Budgethilfe bereits in den sechziger Jahren als nicht akzeptabel angesehen worden sei.

Welche Erkenntnisse, so die Fragenden, haben vierzig Jahre Entwicklungszusammenarbeit also gebracht?

Ein anderer Zuhörer äußert hier, dass das Thema der Effizienzsteigerung im finanziellen Sinne auch schon Jahre 1966 diskutiert wurde, allerdings habe man hier sehr genau auf die Höhe des Inputs geachtet, was wiederum heute nebensächlich geworden sei.

In unserer Zeit, so der Teilnehmer, käme es wirklich auf eine vermehrte Wirkungsorientierung an. Nur müssten die Inhalte anders ausgerichtet werden. Die Frage ließe sich doch schließlich durch das Ergebnis beantworten.

Er verweist auf Stimmen aus den Partnerländern, die verstärkt eine Zurücknahme der Entwicklungszusammenarbeit wünschen, da nur ein Plus an Eigenverantwortung auch die Bereitschaft zur Änderung mit sich bringe. Die Diskussion, so der Redende, müsse vermehrt der Frage nachgehen, wie man die Partnerländer auf eine direkte Entwicklungszusammenarbeit hin eicht, wie man folglich deren Bereitschaft steigert. Hier wären die Institutionen des jeweiligen Landes gefordert. Die politische Komponente, so schließt der Redende, käme in der geführten Debatte nicht vor.

Herr Kadel antwortet daraufhin, dass seit 1966 erhebliche Fortschritte erzielt worden seien hinsichtlich einer stärker programmorientierten EZ. Außerdem sei in den 60er Jahren die Entwicklungszusammenarbeit stark instrumentalisiert worden, so z.B. im Rahmen der Hallstein-Doktrin.

Er selbst, so der Referent, habe den Wandel der Beziehungen von Geber- und Partnerländern in den Jahren 1998 bis 2002 in Vietnam erfahren können. Beide Parteien seien in einen wesentlich intensiveren Dialog- Prozess getreten. So existierten vermehrt sektorale Gruppen, die – Stichwort Arbeitsteilung – durch neue Formen der Zusammenwirkung auf einzelnen Gebieten enorme Fortschritte erzielen. Als Beispiel führt er Maßnahmen zur HIV/AIDS-Prävention an, die im Rahmen dieses Dialogprozesses umfassend, zielgerichtet und koordiniert erfolgt seien, und nicht als Insellösungen und Maßnahmen, wie wir das zuvor in der EZ allzu häufig praktiziert hätten.

Des weiteren, so Herr Kadel, habe die Paris Declaration keinen thematischen oder sektoralen Fokus, vielmehr habe die Deklaration sich Verfahrensfragen der EZ angenommen. In Verfahrensfragen seien mit der Paris Deklaration erstmals verbindliche Ziele festgelegt worden. Zudem beschreibe die Paris Declaration erstmals im Detail Unterziele und beinhalte Messbarkeitsregeln.

Zudem, so fügt Herr Kadel auf Anfrage, sei die Wirksamkeitsdiskussion kein „Alibi“ der Entwicklungspolitik, sich nicht auch für mehr ODA-Mittel einzusetzen. Umgekehrt würde ein Schuh daraus: Es müssen die Bedingungen geschaffen werden, um ein Mehr an Mitteleinsatz gegenüber der Öffentlichkeit vertreten zu können. Es ginge folglich darum, strukturelle wie auch mentale Veränderungen zu schaffen.

Ein weiterer Teilnehmer stimmt Herrn Kadel hier zu. Doch dürfe die Entwicklungszusammenarbeit den Aspekt der finanziellen Tragweite nicht außer Acht lassen: der Prozess müsse ganz wesentlich durch die Wirtschaft getragen werden.

Herr Kadel antwortet daraufhin, dass, analysiere man die Budgethilfe, es erhebliche Fortschritte im Bereich der sozialen Dienstleistungen gäbe. Gleichzeitig hätten Budgethilfeevaluierungen verdeutlicht, dass die Hilfe zur Selbsthilfe im Sinne einkommensschaffender Maßnahmen zu stark vernachlässigt worden sei.

Herr Oldenbruch macht an dieser Stelle einen Schnitt, indem er fragt, was eigentlich das Ziel der Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit ist. Ein Medikament sei dann wirksam, wenn es ein Krankheitsbild bekämpfe. Welches also ist das „Krankheitsbild“, welcher

Zustand in den Partnerländern solle denn wirksamer als bisher beeinflusst oder verändert werden.

Unter diesem Aspekt betrachte er z.B. die Paris Declaration als „einen Schuss in den Ofen“. Dies sei kein großer Wurf.. Was muss, so Herr Oldenbruch, also getan werden, um wirkliche Erfolge bei der Steigerung der Wirksamkeit zu erzielen?

Eine Teilnehmerin entgegnet hier, dass es in der Entwicklungszusammenarbeit einer gänzlich neuen Ausrichtung bedarf. Es sei an der Zeit, Konzepte, Strategien und Programme außen vorzulassen, d.h. den Partnerländern in ihrer Jungfräulichkeit die Chance zu geben, ihre eigene Welt aufzubauen. Solange die Geber- stets ihre eigene Vorstellungswelt in die Partnerländer tragen, so die Rednerin, d.h. bestimmen, wie Menschen auszusehen und zu leben haben, werden sie nie Erfolge erzielen.

Herr Kadel antwortet an dieser Stelle zunächst dem Einwurf Herrn Oldenbruchs. Die Paris Declaration sowie die an ihr beteiligten Parteien könnten keinen Omnipotenzanspruch an deren Richtigkeit stellen. Doch seien die in ihr festgeschriebenen Prinzipien mehr als nur ein kleiner Schritt. Das Urteil „Schuss in den Ofen“ sei zu früh, die in der Paris Deklaration festgelegten Ziele bedeuteten eine Umsteuerung. Diese über Nacht zu erwarten und angesichts der langen Wirkungszusammenhänge der EZ auf schnelle Erfolge zu hoffen, sei wenig realistisch.

Der nächste Diskussionsteilnehmer kritisiert einen zu hohen Theoriegehalt der allgemeinen Diskussion. Die Begriffe schienen viel zu weit weg, auch hätten sie mit der Realität wenig gemeinsam. Zudem sieht er keine Erfolge. Wo zum Beispiel, so der Fragende, sind die gut ausgebildeten Arbeitskräfte? Wo wird denn wirklich in Güter wie Bildung investiert?

Des Weiteren kritisiert er hier die Überschwemmung der Partnerländer mit Konsumgütern. So bringt er das Beispiel der Handys, die einen massiven Wirklichkeitsverlust auf die Bevölkerung der Partnerländer hätten – das BMZ scheine diese Tatsache allerdings zu ignorieren.

Herr Kadel antwortet, dass das Gespräch anscheinend auf unterschiedlichen Ebenen geführt würde. Er stimmt dem letzten Redner zu: Natürlich sei es ganz wesentlich, dass Gelder in die Ausbildung und Qualifikation der Arbeitskräfte gesteckt wird – dies sei auch der Fall.

Der Aspekt der Konsumgüter/Handy-Problematik überschreite die Zuständigkeiten des BMZ.

Eine Teilnehmerin fragt, an die bereits gegebene Aussage der Jungfräulichkeit von Ländern anknüpfend, wo Entwicklungszusammenarbeit die beste Wirkung erzielt. In Partnerländern mit langer entwicklungspolitischer Tradition oder in Staaten, die nie Unterstützung erfahren haben? So Afghanistan, das nach dem Krieg die Basis eines kompletten Neuanfangs bereitstellte. Zudem habe das Land die Paris Declaration nicht unterzeichnet. Wie werde in diesem Falle vorgegangen?

Herr Kadel führt hier später an, dass auch für Afghanistan die Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit der Paris Declaration gelten, soweit dies im länderspezifischen Kontext sinnvoll ist.

Der nächste Fragende interessiert sich für die Ausarbeitung der Prinzipien der Paris Declaration. Wer hat den größten Teil der Erklärung entworfen?

Herr Kadel antwortet, dass hier das DAC-Sekretariat den wesentlichen Anteil übernommen habe. Dieses allerdings habe die sogenannte „Working-Party on Effectiveness“, bestehend aus zahlreichen Vertretern der Geber- wie Partnerländern, eingeladen, ihre Ideen und Vorschläge einzubringen. So habe die Paris Declaration ein breites Fundament.

Der letzte Fragende erkundigt sich nach bereits erzielten Erfolgen der in der Paris Declaration festgehaltenen Vorgaben. So kenne er unzählige Institutionen, die alle ihre eigenen Ansätze der

Entwicklungszusammenarbeit entwerfen. Als Beispiel führt er die Afrika-Strategie der EU an. Er bemängelt des Weiteren das Fehlen der in der Paris Declaration festgeschriebenen Konzentration des Prozesses: „Jeder macht doch letztlich seinen eigenen Brei!“

Herr Kadel bemerkt daraufhin, dass es sehr gut sei, verschiedene Spieler zu haben, die an unterschiedlichen Stellen durch ihre Arbeit ansetzen würden. Der Prozess der Harmonisierung sowie der Einschränkung von Ländern und auch Schwerpunkten sei jedoch im Gange. Mit der Erarbeitung von Joint Assistance Strategies gibt es bereits konkrete Fortschritte in Richtung auf ein Weniger an Strategiepapieren und einem Mehr an Abstimmung.

Die Erwartungen aller Seiten, so schließt Herr Kadel die Diskussionsrunde, dürften nicht zu hoch angesetzt werden: „Der Reformzug ist noch nicht an seinem Ziel angekommen. Doch wesentliche Stationen sind bereits erreicht worden. Wir brauchen Geduld!“

Wenn es darum ginge, die Wirksamkeit der EZ zu erhöhen, dann müssten Überlegungen zur Steigerung der Wirksamkeit der EZ nach Auffassung der hier Anwesenden – so Herr Oldenbruch in seiner Zusammenfassung der Diskussion – doch auch Vorstellungen bzw. Konzepte z.B. zu den folgenden Themen beinhalten:

- zu einer verstärkten Vernetzung von Private Public Partnership
- zu einem Mehr an regionaler Zusammenarbeit der Länder vor Ort
- wie können (bei der Oberschicht) Bedingungen für Good Governance geschaffen werden
- wie können geeignete Arbeitsplätze geschaffen werden, die die arme Bevölkerung aus der (mehr oder minder wirksamen) wohlfahrtsstaatlichen Betreuung des Staates entlassen und ihr die Möglichkeit geben, selbstverantwortlich zu leben,
- zu einer größeren Investition in Bildung und Ausbildung von Arbeitskräften und
- zu einer langfristig angelegten Änderung des Denkens in den Partnerländern, ohne die eine selbsttragende Entwicklung nicht vorstellbar erscheint.

Unter diesen – eher politischen - Aspekten seien die erläuterten vorgetragenen (eher technisch-verfahrensmäßigen) Aspekte der Paris Deklaration für eine Steigerung der Wirksamkeit der EZ völlig unzureichend.

Dem Dank an den Referenten folgt die Einladung zum Vin d'Honneur

Sarah Lena Grahn

G. Oldenbruch