

S I D



Society for International Development

Chapter Bonn

Nachlese zum 104. Entwicklungspolitischen Fachgespräch am 03.06.2014

**„Transformation eines Politikfeldes:
Entwicklungspolitik in der Systemkrise und vor den
Herausforderungen einer komplexeren Systemumwelt“**

Gespräch mit den Herren Guido Ashoff und Stephan Klingebiel, (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)

Vortrag

Der Beitrag wurde auf Englisch als DIE-Discussion-Paper 9/2014 vorgelegt:
Transformation of a Policy Area: Development Policy is in a Systemic Crisis and
Faces the Challenge of a More Complex System Environment.

Im Discussion-Paper geht es um die Systemkrise und die Systemreform in der
Entwicklungspolitik sowie die Veränderungen der Systemumwelt, welche eine
Transformation des Politikfeldes erzwingen.

Herr Ashoff referierte über den Teil der Binnensicht der EZ bezüglich des Beitrags,
d.h. über die Systemkrise und die Systemreform der EZ. Herr Klingebiel übernahm
den Blick der Außensicht und sprach über die Veränderung der Systemumwelt.

Die EZ befindet sich in einer Systemkrise, da sie durch ihre Organisation und ihren
Betrieb zu den Problemen in Entwicklungsländern beiträgt, die sie eigentlich
bekämpfen will.

Die Systemkrise liegt unter anderem in einer Legitimationskrise begründet, die Ende
der 1990er Jahre manifest wurde. Diese äußerte sich in der Hilfemüdigkeit der Geber
und den Zweifeln an der Wirksamkeit der EZ. Nach fünf Jahrzehnten starken
Bemühens durch die Entwicklungspolitik waren in vielen Ländern noch große
Probleme zu verzeichnen, sodass die Frage gestellt wurde, ob die EZ etwas genützt
habe.

Zur Legitimationskrise gehört auch die Schwierigkeit der Demonstration der
Wirksamkeit der EZ. Es stelle ein Problem dar, wie man die Wirksamkeit der EZ
gegenüber dem Steuerzahler nachweisen kann.

Die Legitimationskrise wurde durch gravierende Systemprobleme ergänzt, die in ihrer Summe zu einer sehr radikalen Standortbestimmung in der Paris - Erklärung 2005 führten, in der die bisherige EZ für nicht wirksam genug erklärt wurde.

Es bestehen fünf Systemprobleme der EZ: Zersplitterung des EZ-Systems (Vielfältigkeit von Gebern), Vielfältige Principle-Agent-Probleme (komplexe Akteurskonstellation), Asymmetrische Beziehung im EZ-Verhältnis (Geberdominanz), negative ökonomische und politische Folgen hoher EZ-Zuflüsse in mehreren Ländern und eine nicht hinreichend ausgebildete Wirkungsorientierung.

Die Paris - Erklärung, die in Accra und Busan weitergeführt wurde, kann als Meilenstein für die Reformen des EZ-Systems gesehen werden. Sie wurde inzwischen sehr ausführlich evaluiert. Die Evaluierung hat die Relevanz der fünf Prinzipien der Agenda (Eigenverantwortung der Partner, Orientierung der Geber am Partner, Harmonisierung der Geber, Wirkungsorientierung und gegenseitige Rechenschaftspflicht) bestätigt. Besonders wichtig sei hierbei die Betrachtung der Wirkungsorientierung als Prinzip. Als Problem wird bisher die Umsetzung der Agenda gesehen.

Veränderungen in der Systemumwelt der EZ gab es schon immer, doch die Qualität der aktuellen Veränderungsprozesse ist eine deutlich andere als vorher. Diese Veränderungen liegen im Folgenden begründet:

Erstens ist die Geber-Empfänger-Perspektive der EZ sehr viel komplexer, da es immer weniger Empfängerländer gibt und ein Trend zur verminderten Abhängigkeit von EZ besteht, sowie mehr öffentliche und private Geber hinzugekommen sind.

Zweitens haben die heutigen Kooperationsansätze eine starke Dynamik hinsichtlich des Graubereichs zwischen klassischer OECD-EZ und neuen Kooperationsansätzen wie Süd-Süd-Kooperationen.

Drittens ist die EZ nicht alleine für Entwicklungsprozesse zuständig, sondern nur als ein Teil der Werkzeuge zur Entwicklung von Ländern zu betrachten. Als sehr wichtig wird die Frage gesehen, welche Rolle die neuen Formen von internationaler Kooperation bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern spielen sollen.

Vor diesem Hintergrund spielen die aktuellen Diskussionen über eine neue Definition von ODA eine zusätzliche wichtige Rolle.

Gleichzeitig wird zusätzlich über Total Official Support for Development (TOSD) diskutiert, was eine Kategorie der Zusammenarbeit darstellt, in die ODA, aber auch andere Leistungen mit eingerechnet werden, wie bestimmte Klimafinanzierungen und internationale Sicherheitsleistungen.

Viertens ist die Aid-Effectiveness trotz der schwindenden Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit weiter relevant, da es immer noch Länder gibt, in denen die EZ eine wichtige Rolle einnimmt. Klassische EZ sollte gegenüber dynamischen Ländern nicht mehr betrieben werden, doch entwicklungspolitisches Engagement macht in veränderter Form weiter Sinn.

Die Aufgaben der Entwicklungsforschung sollten sich in Zukunft vor allem auf Collective-Action-Probleme bzw. die Frage, wie man globale Mittel mobilisieren kann, beziehen sowie

sich mit Kohäsionsfragen beschäftigen, um das Denken in bisherigen Ländergruppen zu dekonstruieren.

Diskussion:

Frage:

Woran liegt es, dass zahlreiche Länder die Entwicklungshilfe nicht mehr nötig haben? Was hat die EZ dazu beigetragen? Wie viele Länder wurden von der Liste der Empfänger gestrichen?

Antwort:

So verschieden die Länder sind, so verschieden sind auch die Gründe für den Aufstieg. Die meisten Staaten sind vor allem durch Einkommenszuwächse und politische Entwicklungen aufgestiegen. Der Aufschwung von Katar und Saudi-Arabien lässt sich z.B. auf Erdölförderung zurückführen. Den Beitrag der EZ kann man nur schwer herauskristallisieren, da man sich unsicher ist, ob die EZ überhaupt einen Beitrag hätte leisten können. Besonders die Gründe für den Aufstieg von Ghana und Südafrika sind sehr schwer zu erklären und die Beiträge der EZ noch schwieriger zu erfassen. Bis 2030 wird erwartet, dass weitere 28 Länder von der Empfängerliste entfallen.

Frage:

Wenn man sich die Erfolge der EZ ansieht, ist man trotz allem nicht richtig zufrieden, da sich der Zustand von armen Bevölkerungsgruppen nicht wirklich verbessert hat. Hat die EZ dazu überhaupt einen Beitrag geleistet?

Antwort:

Man kann nicht pauschalisierend sagen, dass die EZ gar nichts gebracht habe. Die Zahl der Armen hat sich um mehr als die Hälfte verringert, was zwar hauptsächlich auf China und Indien zurückzuführen ist, doch hat die Armut auch in anderen Ländern stark abgenommen. Das Ziel, die Armut zu verringern, besteht auch weiterhin. Viele Evaluierungen zeigen positive Wirkungen der EZ, doch der Rückschluss auf die Makrowirksamkeit ist dabei immer sehr schwierig, da die EZ nicht alleine für Entwicklung zuständig ist. Also: Vorsicht vor der Omnipotenzfalle!

Frage:

Bezüglich der Reformdiskussion: Wie weit ist die Diskussion von Total Official Flows in Bezug auf die Verbindung von ODA, Sicherheitsleistungen und Klimafinanzierungen geraten? Sollen die Süd-Süd-Beiträge mit eingeschlossen werden?

Antwort:

Süd-Süd-Kooperation wird nicht mit einfließen, da manche Länder (China, Indien, Brasilien) ihre Beiträge nicht ans DAC melden. Die TOSD werden voraussichtlich die Klimafinanzierung und Sicherheitsfragen zum großen Teil abdecken und weitere Bereiche einbeziehen.

Frage:

In den Reformen geht es oft um „commitments“, „pledges“ und „promises“. Kofi Annan plädiert für eine Ära der Verwirklichung. Inwieweit besteht Gefahr, dass man in der Zukunft das heutige Konzept kritisiert und von einem neuen Supermodell redet?

Antwort:

Die neuen Konzepte haben bereits Erfolge zu vermelden. Die Agenda betrifft vor allem das Betriebssystem der internationalen EZ. Vorher gab es keinen Ausgangsrahmen, der eine Leitlinie zum Verfahren vorgab. Die „commitments“ von der Paris - Agenda sind nicht obsolet, sondern immer noch wichtig, auch wenn die politische Aufmerksamkeit für sie nachgelassen hat.. Die Agenda wurde von über 160 Ländern und 50 multilateralen Organisationen angenommen und gibt damit einen fast universal anerkannten Ordnungsrahmen vor.

Frage:

Welchen Beitrag kann in den neuen Konzepten die klassische ODA leisten?

Antwort:

In der Paris - Agenda steht die klassische ODA im Vordergrund. Viele Entwicklungsländer befürchteten, dass eine starke Vermischung mit Süd-Süd-Kooperationen, Sicherheitsfragen sowie Klimafinanzierungen zu Lasten der ODA ausfällt, und halten die Nord-Süd-Kooperation daher nicht für überflüssig.

Frage:

Wer hat den Anstoß für Ihre Studie gegeben? Inwiefern wird multilaterale Zusammenarbeit und Privatisierung im Paper diskutiert?

Antwort:

Privatisierung und multilaterale Zusammenarbeit wird kaum behandelt. Die Studie wurde aus eigener Initiative erstellt..

Frage:

Wie reagiert das BMZ auf die Studie? Wie wird die Zukunft des DIE angesichts der Reformen gesehen?

Antwort:

Eine Stellungnahme des BMZ ist bisher nicht bekannt. Fragen nach Aid-Effectiveness und collective action werden weiterhin wichtig sein und finden daher auch in Zukunft Behandlung am DIE.

Frage:

Wie kommt man zu allgemein akzeptierten Zielen, Maßstäben und Interessensübereinstimmungen in der EZ?

Antwort:

Common but differentiated responsibilities ist ein aktuelles Thema. In der Busan-Erklärung wurde festgelegt, dass erfolgreiche Entwicklungsländer auch einen Beitrag zu leisten haben. In der Mexiko-Erklärung ist allerdings eher ein Rückschritt zu erkennen. Eine zukünftige

Frage sollte sich darauf beziehen, wie die Dialogmöglichkeiten zu dynamischen Entwicklungsländern ausgebaut werden können.

Frage:

Wie geht man mit der Tatsache um, dass man Zahlen aus Afrika vergessen könne? Welche Rolle spielt das neue Afrika-Konzept des BMZ in ihrer Arbeit?

Antwort:

Man kann nicht pauschal sagen, dass man alle Zahlen aus Afrika vergessen kann. Es ist sehr wichtig, darauf bei der Planung zu achten. Außerdem kann man die EZ mit betroffenen Ländern nicht abrechnen, auch wenn Probleme bestehen. Das neue Afrikakonzept der Bundesregierung baut in weiten Teilen auf dem von 2011 auf.

Frage:

Ist Länderbetrachtung noch angebracht oder sollte man stärker differenzierend arbeiten, indem man zwischen reichen und armen Menschen und nicht reichen und armen Ländern unterscheidet?

Antwort:

Die Kooperation mit z.B. Indien ist in möglichst vielen Feldern zu realisieren, sowohl auf intra- als auch auf internationaler Ebene. Dies übersteigt allerdings die Möglichkeiten der EZ, deshalb braucht man mehrere Entwicklungswerkzeuge.

Frage:

Wie kann die globale Partnerschaft mit so großen globalen Problemen umgehen, wie dem hohen Bevölkerungszuwachs in Afrika?

Antwort:

Die globale Partnerschaft für effektive Entwicklungszusammenarbeit ist nicht alleine für globale Probleme zuständig. Zur Lösung kann sie nur einen Teil beitragen. Der Fokus liegt auf der Aid-Effectiveness.

Johannes Dittmann

Günther Oldenbruch