

Die globale Entwicklungsarchitektur: Fragmentierung und individueller Egoismus

Praktisch seit Beginn der internationalen Entwicklungszusammenarbeit hat sich die Anzahl der in diesem Politikfeld tätigen Organisationen und Akteure stetig erhöht. Heute stellt sich die globale Architektur der Entwicklungszusammenarbeit als hochgradig fragmentiert dar. Es besteht nach wie vor eine dringende Notwendigkeit, dieses Geflecht von Eigeninteresse und Ineffizienz neu zu ordnen, denn trotz der Ankündigungen auf der Pariser Konferenz im Jahre 2005, diese Unübersichtlichkeit in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu bekämpfen, bleibt die Neuordnung eines effizienteren globalen Systems auf der Tagesordnung. Weltweit gibt es ca. 24 international agierende Entwicklungsbanken, 280 bilaterale Entwicklungsagenturen sowie 242 multilaterale Programme (mit dazugehörenden Institutionen), das komplexe System der Entwicklungskooperation der europäischen Union und weitere 40 entwicklungspolitische UN-Agenturen. Dass ein solches System einer "Entwicklungsindustrie" nicht zuletzt die Partnerländer überfordert, gilt als weithin sichtbare Erkenntnis bei den Akteuren.

Viele der Entwicklungsorganisationen leisten sicher eine gute Arbeit, doch im Gesamtergebnis ist das derzeitige globale Entwicklungssystem unproduktiv und stellt sich als die Summe individueller Aktivitäten da. Viele der Einzelprojekte und -programme mögen wichtig, gut konzeptioniert und durchgeführt sein, doch den Zehntausenden von Entwicklungsprojekten mangelt es an Kohärenz und weitgehend an gemeinsamen Abstimmungen. Überdies überfordert es die Partnerländer. Dies steht im Gegensatz zu den Anstrengungen und Bemühungen auf der internationalen politischen Ebene, zu gemeinsamen Strategien zu kommen (Paris Agenda, Harmonisierung der Instrumente, gemeinsame Rahmensetzungen in verschiedenen Entwicklungssektoren, Reduzierung von Ländern und Sektoren, in denen einzelne Geber tätig sind, etc.).

Die derzeitige globale Entwicklungsstruktur weist hohe und teure Transaktionskosten auf, die nicht zuletzt auch den Partnerländern hohe Kosten aufbürden und organisatorische Kapazitäten abverlangen, die sie kaum tragen können. Zusätzlich sind die Partnerländer mit unterschiedlichen Systemen (Evaluierungen, Kostenrechnungen, Implementierungsverfahren, etc.) und Strategien konfrontiert, die sich sogar teilweise widersprechen.

Ziele und Absichten sowie die individuellen Stärken von

Entwicklungsorganisationen, die die globale Entwicklungsstruktur bilden, sind zuweilen schwierig zu bestimmen. Institutionelle Selbstinteressen und nationale Interessen charakterisieren die internationale Entwicklungspolitik. Konzepte und Durchführungsverfahren der Entwicklungsorganisationen sind ähnlich und überlappen sich. Das globale Entwicklungssystem ist kein Markt zu sehen, auf dem sich die besten Konzepte und Leistungen durchsetzen und letztendlich effektive Organisationen bestehen. Hier ist vielmehr ein ineffizientes Netzwerk im Gange, in dem Geberagenturen Geld oft in gleiche Länder (donor darlings) kanalisieren.

Die bilateralen Entwicklungspolitiken der Geber, die mehr als 2/3 der weltweiten ODA-Investitionen leisten, sind weitgehend daran interessiert, ihre eigenen Projekte durchzuführen. Mit der Paris Agenda und dem laufenden internationalen Prozess, die Zusammenarbeit effektiver zu machen – sind bereits Grundlagen geschaffen worden, um die Koordinierung zwischen den Gebern zu verbessern, die Harmonisierung der Verfahren zu standardisieren, die Evaluierungsprozesse anzugleichen und die Geberstrategien mit den Politiken der Partnerländer besser vereinbar zu machen. Vieles liegt aber noch immer im Argen.

Diese Probleme sind nicht neu, sondern werden seit mehreren Jahren thematisiert. Die bilateralen Regierungen sind entschlossen, entsprechende Fortschritte zu machen, doch mangelt es immer noch an den erforderlichen Strukturveränderungen. Neben Fragen der besseren Koordinierung und einer besseren Arbeitsteilung zwischen den Geberländern und ihren Entwicklungsagenturen vor Ort (also in den Partnerländern) wird es insbesondere erforderlich sein, mittelfristig die Anzahl der Entwicklungsagenturen zu reduzieren. Jedenfalls ist es erforderlich, die Komplexität des Systems und die Fragmentierung zu reduzieren, wenn mehr Effektivität erzielt werden soll und die Partnerländer von der Last der Anzahl der Geberorganisationen und in den administrativen Aufwendungen entlastet werden sollen.

Süd-Süd-Kooperation

Seit geraumer Zeit beschäftigt die entwicklungspolitischen Diskussionen das Konzept Süd-Süd-Kooperation. Die Idee einer stärkeren Süd-Süd-Zusammenarbeit ist zwar nicht neu, doch findet sie in einem anderen globalen Umfeld statt als vor 30 Jahren. Heute scheinen hier neue Chancen für die internationale Entwicklungskooperation zu liegen, die aber zugleich mit neuen Herausforderungen konfrontiert ist. In den letzten Jahren zeigen die der Süd-Süd-Investitionen z.B. durch China,

Indien (aber auch Brasilien und Süd-Afrika) eine bisher unbekannte Dynamik und Investoren aus dem Süden verfügen oftmals über wichtiges regionales know-how, nutzen angemessene Technologien und Investoren zeigen eine höhere Risikobereitschaft für unternehmerische Aktivitäten in schwierigen politischen Umfeldern. Der Handel und die Investitionen z.B. durch China in Afrika ist motiviert durch gegenseitig sich ergänzende Interessen: die Lieferung afrikanischer Rohstoffe wird durch chinesische Industriegüter kompensiert, wobei faktisch keine Abgrenzung zwischen konzessionären und kommerziellen Ressourcenflüssen vorgenommen wird. Nach Schätzungen der Weltbank erhöhte sich das Volumen der Süd-Süd-Investitionen von 14 Milliarden US-Dollar im Jahre 1995 auf 47 Milliarden US-Dollar im Jahre 2003. Dabei konzentrieren sich die Foreign Direct Investment (FDI) der emerging economies zunehmend auf die eigene Region. Die Investitionen von transnationalen Unternehmen aus den emerging economies werden durch staatliche Massnahmen gefördert, z.B. durch weit reichenden Abbau von Restriktionen für Kapitalexporte, steuerlichen Vorteilen und andere Privilegien für Investitionen in Entwicklungsländern. Für die Entwicklungsländer ergeben sich durchaus positive Effekte:

Die Entwicklungskooperation Chinas, aber auch Indiens und anderer „neuer Geberländer“ ist in hohem Masse in die eigene Aussen-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik eingebunden. Prinzip ist die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Empfängerländer. Konditionalitäten etwa im Sinne des „aid-effectiveness“-Konzepts der OECD/DAC werden abgelehnt. Die Bereitstellung konzessionärer Finanzressourcen ist dementsprechend nicht an die Einhaltung von Konditionen wie „Good Governance“, „Rechtsstaatlichkeit“, „Marktwirtschaft“ bzw. „Bewahrung der Menschenrechte“ geknüpft. Die Berichterstattung der entwicklungspolitischen Leistungen ist an eigenen, allerdings wenig eindeutigen Kategorien, ausgerichtet. Ein Vergleich mit den OECD/DAC-Standards ist deshalb faktisch kaum möglich.

Die Süd-Süd-Kooperation bietet insbesondere für die armen Entwicklungsländer Chancen. Schwellenländer wie China, Indien oder Brasilien stoßen in vielen Entwicklungsländern offenbar durchaus auf Akzeptanz, weil die Investoren mit den technologischen Anforderungen wie auch - zum Teil - mit den konkreten kulturellen und politischen Bedingungen vertraut sind und eine deutlich höhere Risikobereitschaft im Vergleich zu traditionellen Gebern mitbringen.

Die Investitionen und Entwicklungskooperationen von China und Indien in afrikanischen Ländern bringen allerdings auch Probleme mit sich. Die verstärkte Nachfrage nach Rohstoffen hat das wirtschaftliche Wachstum

in vielen afrikanischen Ländern zwar drastisch und andauernd erhöht. Da der Abbau von Rohstoffen in Entwicklungsländern jedoch meist ohne größere Verknüpfungen für die übrigen wirtschaftlichen und sozialen Bereiche erfolgt, steigen die Gefahren einer Herausbildung bzw. Verfestigung von singulären wirtschaftlichen Strukturen.

Vor diesem Hintergrund ist der internationale Dialog mit den Regierungen in Schwellenländern dringend erforderlich, nicht zuletzt, um durch gemeinsame Anstrengungen die MDGs zu erreichen. Wir brauchen den Dialog über das unterschiedliche Verständnis über Entwicklungskooperation und deren Instrumente, und über die Möglichkeiten gemeinsamer Standards in der Entwicklungskooperation. Wir brauchen einen Datenaustausch über die verschiedenen Leistungen bei kommerziellen und nicht-kommerziellen Finanzmitteln. Gemeinsame Entwicklungen von strategischen Optionen für eine umwelt- und sozialverträgliche Rohstoffgewinnung und auch gemeinsame Evaluierungen der jeweiligen Maßnahmen der Entwicklungskooperation mit Afrika könnten die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit erhöhen.