

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Alpaka-Pullover oder Innovation-Tourette? Hoffnung auf mehr evidenzbasierte Entwicklungspolitik in einer großen Koalition

Von Svea Koch & Stefan Leiderer,
*Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)*

Die aktuelle Kolumne

vom 02.12.2013

Alpaka-Pullover oder Innovation-Tourette? Hoffnung auf mehr evidenzbasierte Entwicklungspolitik in einer großen Koalition

Bonn, 02.12.2013. Mit der vorläufigen Unterzeichnung des Koalitionsvertrags zeichnen sich die Grundzüge der Entwicklungspolitik einer großen Koalition ab. Auf den ersten Blick bietet der entwicklungspolitische Teil des Vertrags inhaltlich wenig Neues: Ein Verständnis von Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik, weltweite Armutsbekämpfung, Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als überwölbende Zielsetzungen: alles Grundlinien, die sich bereits die letzte große Koalition auf die Fahnen geschrieben hatte. „Neue“ Akzentsetzungen finden sich lediglich in Einzelpunkten: So soll die Deckelung des Anteils multilateraler Entwicklungszusammenarbeit (EZ) aufgehoben werden. Daneben erwähnt der Vertrag auch die umstrittene Budgethilfe explizit als potenziell wirksames Instrument zur Steigerung der Eigenverantwortung.

Bedeutet die Neuauflage der großen Koalition also die Rückkehr zu einer von Minister Niebel behaupteten „Alpaka-Pullover-Entwicklungshilfe“? Kaum. Vielmehr zeigt der Vertragsentwurf, dass eine große Koalition entgegen allen Unkenrufen auch Chancen bietet, etwa für eine stärker evidenzbasierte Entwicklungspolitik. Denn die Entwicklungspolitik ist mit zwei grundsätzlichen Dilemmata konfrontiert: Zum einen ist sie gesellschaftspolitisch ein Nischenthema. Dementsprechend schwierig ist es, sich in diesem Politikfeld zu profilieren, zumal es nach wie vor kaum gelingt, entwicklungspolitische Wirkungen öffentlichkeitswirksam darzustellen. Als Reaktion versuchen entwicklungspolitische Akteure ihre Sichtbarkeit über ständig neue Konzepte, Ansätze und Instrumente zu erhöhen – ein Phänomen, das von manchen Beobachtern bereits als „Innovation-Tourette“ bezeichnet wurde. Zum anderen führt das geringe öffentliche Interesse an Detailfragen dazu, dass sich entwicklungspolitische Ansätze und Konzepte leicht innenpolitisch für Attacken auf den politischen Gegner instrumentalisieren lassen, ohne dass man sich dabei allzu sehr um Fakten und Evidenz sorgen müsste.

Budgethilfe – zu Unrecht verteufelt

Die Budgethilfe ist ein gutes Beispiel hierfür. Ursprünglich konzipiert als Instrument zur gemeinschaftlichen finanziellen Unterstützung nationaler Entwicklungsstrategien in ausgewählten Partnerländern, sollte sie helfen, die 2005 in der Erklärung von Paris formulierten Prinzipien für eine wirksamere EZ (Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung, gegenseitige Rechenschaftspflicht) umzusetzen. Diese Prinzipien beruhen auf über 40 Jahren Erfahrung mit dem traditionellen Projektansatz in der EZ, der aufgrund starker Fragmentierung, hoher Transaktionskosten und dem Aufbau paralleler Durchführungs- und Entscheidungsstrukturen zunehmend in der Kritik stand.

Während in der engeren entwicklungspolitischen „Community“ weitgehend Konsens über die Tauglichkeit von Budgethilfe zur Umsetzung der Pariser Prinzipien herrschte, wurde das Instrument in der breiteren öffentlichen Wahrnehmung schnell als „Blankoscheck an korrupte Regierungen“ und mit hohen Risiken verbundenes Instrument abgestempelt. Dabei wurde häufig übersehen bzw. auch bewusst unerwähnt gelassen, dass zum einen letztlich jede Form der EZ fehlverwendet werden kann, und dass zum anderen der Finanzierungsbeitrag zum nationalen Haushalt des Partnerlandes nur ein Element von Budgethilfeprogrammen darstellt. Denn bei der Budgethilfe handelt es sich um ein Gesamtpaket aus Finanzierung, intensivem Politikdialog, regelmäßiger systematischer Bewertung der Anstrengungen und Fortschritte der Partnerseite sowie begleitender Maßnahmen zur Stärkung der lokalen Kapazitäten und Strukturen.

Das Instrument eignet sich jedoch auch hervorragend, um sich innenpolitisch zu profilieren und dem politischen Gegner naives Gutmenschentum und verantwortungslosen Umgang mit Steuergeldern vorzuwerfen. Zudem zeigte sich schnell die Tendenz, Budgethilfe als politisches Druckmittel einzusetzen, nicht nur um auf Menschen-

rechtsverletzungen, sondern auch auf alle möglichen anderen Krisen oder Konflikte zwischen Gebern und Empfängerregierungen zu reagieren und Auszahlungen teilweise oder gänzlich einzustellen. Dass die Wahl dabei in der Regel ausschließlich auf das Instrument Budgethilfe fiel, dürfte nicht zuletzt damit zu tun haben, dass sich mit solchen Zahlungsmoratorien auf Geberseite starke innenpolitische Signale („zero tolerance“) setzen lassen, ohne dafür etwa eigene Projekte beschneiden zu müssen. Der eigentliche Zweck des Instruments – einen verlässlichen Beitrag zur Finanzierung von Staatsausgaben in entwicklungsorientierten Ländern bei gleichzeitigem Abbau ineffizienter Parallelstrukturen zu leisten – rückte darüber zunehmend in den Hintergrund. Dabei kamen Evaluierungen in Ländern wie Tunesien, Sambia, Mali und Tansania zu dem Schluss, dass Budgethilfe als Finanzierungsinstrument durchaus wirksam ist. So konnten z.B. die Gesundheits- und Bildungsausgaben deutlich gesteigert werden und auch der mit der Budgethilfe einhergehende Politikdialog erwies sich als effektiv. Zudem konnte Budgethilfe positive Wirkungen auf die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Finanzmanagements in den Partnerländern entfalten, Durchführungs- und Kontrollinstitutionen stärken und somit eine Verbesserung der Haushaltsführung sicherstellen. Umgekehrt gibt es keine Hinweise darauf, dass die in der öffentlichen Debatte üblicherweise mit dem Instrument verbundenen Risiken, wie die Ver-

drängung nationaler Steuereinnahmen oder zunehmende Korruption, in verstärktem Maße eingetreten wären. Gleichzeitig zeigten die Evaluierungen, dass auch mit Budgethilfe keine Regierung gegen ihren Willen zu Reformen bewegt werden kann. Dementsprechend wichtig ist es, den tatsächlichen Reformwillen vorab eingehend zu prüfen und Budgethilfe selektiv zu vergeben.

In der Summe zeigen die Fakten, dass – sofern die Rahmenbedingungen sichergestellt sind – Budgethilfe ein sinnvolles Finanzierungsinstrument sein kann, das gleichzeitig die Eigenverantwortung der Partner stärkt – ganz so wie es der Koalitionsvertrag formuliert und anders als es in der öffentlichen Debatte in den letzten Jahren immer wieder dargestellt wurde. Es kann also durchaus sinnvoll sein, sich intensiver mit der Evidenz zu bestehenden bzw. verdrängten Ansätzen auseinanderzusetzen als in jeder Legislaturperiode ein neues entwicklungspolitisches Paradigma auszurufen. Das soll nicht heißen, dass kein Reformbedarf in der deutschen und europäischen Entwicklungspolitik bestünde und dass globale Herausforderungen nicht neue Ideen und Ansätze sowie politischen Mut erforderten. Davon findet sich im Koalitionsvertrag leider nicht viel. Aber in einigen entwicklungspolitischen Fragen bietet eine große Koalition eben auch eine Chance – für eine stärker evidenzbasierte Entwicklungspolitik mit pragmatischem Augenmaß.



Svea Koch
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)



Stefan Leiderer
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)