



Eine integrierte Perspektive auf die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit

Zusammenfassung

Trägt die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu Entwicklung bei? Wenn ja, unter welchen Bedingungen und in welchem Umfang? Diese Fragen sind so alt wie die Entwicklungspolitik selbst. Sie werden seither in der Wissenschaft und der Politik kontrovers diskutiert. Zwei aktuelle Trends rücken Fragen zur Wirksamkeit wieder ganz oben auf die politische Agenda. Erstens wollen EZ-Akteur*innen ihren Beitrag zu den Nachhaltigkeitszielen (*Sustainable Development Goals*, SDGs) verstehen und verbessern. Zweitens zweifeln rechtspopulistische Parteien die Relevanz von EZ grundsätzlich an. Dies führt zu Druck auf die Geber, die Wirksamkeit der EZ besser zu belegen.

Seit Anfang der 2000er Jahre bemühen sich Geberländer, ihre Verpflichtungen im Rahmen der globalen Wirksamkeitsagenda (u.a. Eigenverantwortlichkeit stärken und Anpassung an Ländersysteme) zu erfüllen. Parallel dazu hat die Forschung neue Einsichten zu Makro-Effekten, Geberbürokratien und Wirkungsevaluierung gesammelt. Allerdings ist die Wirksamkeits-Debatte dabei zunehmend kleinteilig und fragmentiert geworden.

Diese Analyse und Stellungnahme gibt einen Überblick über diese Diskussionen und schlägt einen integrativen Ansatz zur Bewertung der Wirksamkeit von EZ vor. Wir argumentieren, dass nur eine integrierte Perspektive den neuen Anforderungen gerecht wird und beantworten kann: warum, wann und wie EZ wirkt. In der Regel arbeiten politische Entscheidungsträger*innen und Forscher*innen in einer oder mehreren von vier (oft unverbundenen) Communities: 1) zu den Makroeffekten der EZ; 2) zu den globalen Wirksamkeitsprinzipien der EZ; 3) zur Struktur und den Instrumenten von EZ-Organisationen; 4) zu den Auswirkungen einzelner Vorhaben.

Die erste Community vergleicht die Auswirkungen von EZ zwischen den Ländern, insbesondere im Hinblick auf Wirtschaftswachstum oder andere Entwicklungsindikatoren. Unlängst wurde diese Analyse auf subnationale Ebenen und Akteure*innen ausgeweitet, die Entwicklungsfinanzierung nicht nach den Richtlinien für die staatliche EZ (ODA) melden.

Die zweite Community setzt sich für die Förderung globaler Wirksamkeitsprinzipien ein, auf die sich die „traditionellen“ Geber und Partnerländer einigten. Fünf Grundsätze der EZ-Wirksamkeit wurden in der Pariser Erklärung (2005) verankert. In der Folge wurde 2011 wurde die Globale Partnerschaft für effektive EZ (GPEDC) ins Leben gerufen.

Die dritte Community befasst sich mit dem Management von Entwicklungsorganisationen. Diese setzen zunehmend ergebnisbasierte Management-Instrumente zur Steuerung des Portfolios, zur Rechenschaftslegung, zum Wissensaufbau und zur Kommunikation ein.

Die vierte Community konzentriert sich auf Entwicklungsmaßnahmen und die Wirksamkeit einzelner Entwicklungsprojekte. Hier gibt es eine Verlagerung hin zu rigoroseren Methoden bei der Bewertung von Projektwirkungen und einer Zusammenführung von Erkenntnissen durch systematische Untersuchungen.

Unserer Analyse zufolge kann ein integrativer Ansatz zur Bewertung der Wirksamkeit von EZ über die vier Communities hinweg helfen Synergien zu nutzen und unbeabsichtigte Folgen zu vermeiden. Darüber hinaus kann eine integrierte Perspektive den Beitrag der EZ für die Erreichung der SDGs im Vergleich zu anderen Politikfeldern verdeutlichen und dazu beitragen, die Wirkungen der EZ in der Öffentlichkeit besser zu kommunizieren.

Einleitung

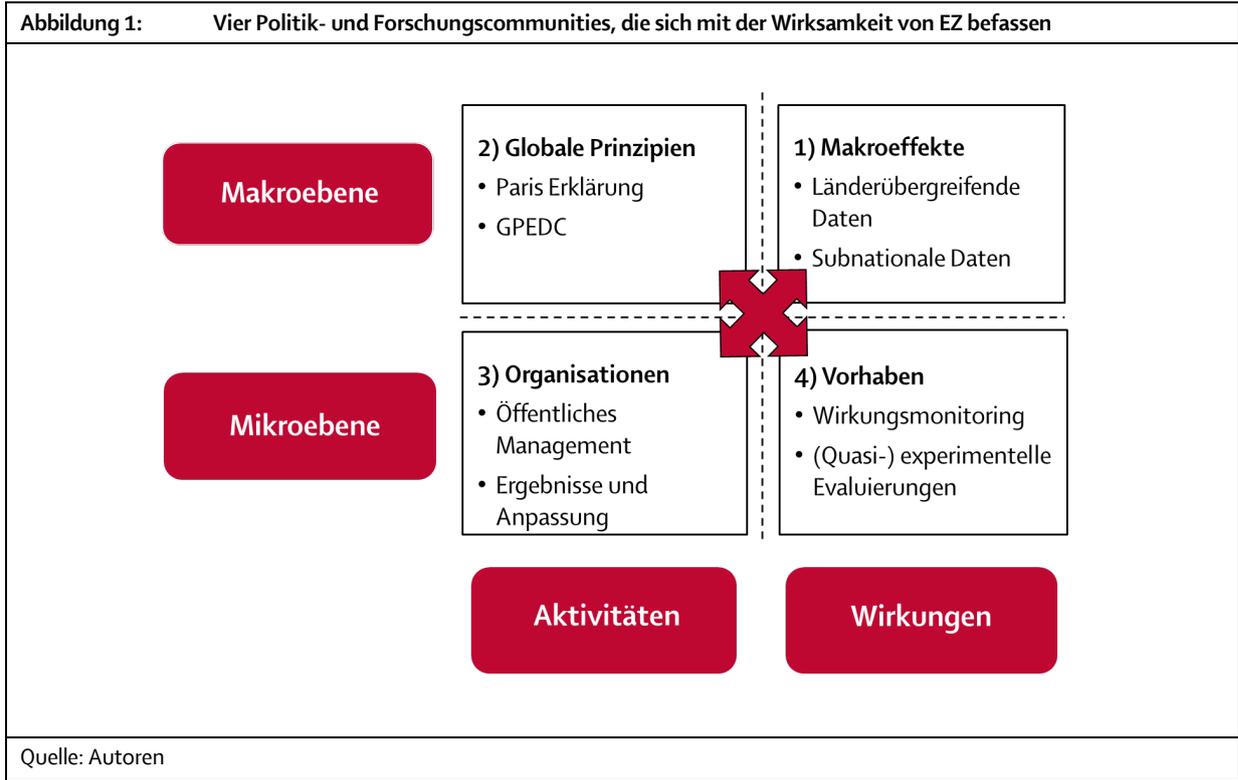
Politische Entscheidungsträger*innen und Forscher*innen wollen die Qualität der EZ verbessern, um deren Beitrag zu den SDGs zu steigern. Angesichts der Zunahme des Rechtspopulismus in vielen Ländern stehen sie zudem vermehrt unter Druck, die EZ zu rechtfertigen. Doch in den Entwicklungsorganisationen befassen sich unterschiedliche Abteilungen – etwa jene, die zuständig sind für die Mittelvergabe (Allokation), den internationalen Dialog, das Ergebnismanagement oder Evaluierungen – auf unterschiedliche Weise mit der Wirksamkeit der EZ. Dies führt häufig zu einer inkohärenten Politik. Forscher*innen neigen in ähnlichem Maße dazu, sich auf einen Teilbereich der Wirksamkeit von EZ zu spezialisieren, anstatt sie ganzheitlich zu betrachten.

In Debatten über die Wirksamkeit von EZ gibt es zudem weiterhin zwei blinde Flecken. Erstens: Obwohl Vertreter*innen aus Niedrigeinkommensländern in den wissenschaftlichen und politischen Communities zur Wirksamkeit von EZ arbeiten, dominiert die Perspektive von Gebern. Zweitens hat sich in der Politik und der Forschung der Fokus von der Wirksamkeit der EZ auf das breitere Konzept der *development effectiveness* verschoben. Dieses Konzept räumt Handel, privaten Investitionen, dem Steuersystem und anderen Politikfeldern eine wichtige Rolle im Hinblick auf Entwicklung ein. Die Akteur*innen der EZ bedienen sich des Begriffs der *development effectiveness* ebenfalls, um eine größere politische Relevanz für ihre Arbeit zu erreichen. Dies geht jedoch oft auf Kosten der analytischen Klarheit über ihren Beitrag und dessen Bedeutung. Wir argumentieren daher, dass ein umfassendes Verständnis des Politikfeldes EZ Voraussetzung für seine erfolgreiche Integration in den breiteren Kontext internationaler Politiken zur Unterstützung nachhaltiger Entwicklung ist.

Um der fragmentierten Debatte um die Wirksamkeit von EZ gerecht zu werden, schlagen wir einen integrativen Ansatz vor, der vier weitgehend getrennten politische und wissenschaftliche Communities zusammenführt (Abbildung 1). Dies kann einerseits den Beitrag der EZ zu den SDGs steigern. Andererseits kann ein integrativer Ansatz auch die politische Kohärenz zwischen EZ, Bewertungen ihrer Wirksamkeit und anderen Politikbereichen verbessern. In der Abbildung sind diese vier Communities nach ihrer Untersuchungsebene – Makro- oder Mikroebene – und ihrem jeweiligen Schwerpunkt – Aktivitäten oder Wirkungen – dargestellt.

1) Makro-Effekte

In dieser Community haben Forscher*innen traditionell länderübergreifende Studien durchgeführt, in denen die Auswirkungen der EZ auf das Wirtschaftswachstum und andere Entwicklungsindikatoren analysiert wurden, um den Beitrag der EZ zur sozioökonomischen Entwicklung auf Länderebene zu verstehen. Darüber hinaus wurden die (unbeabsichtigten) Nebenwirkungen von EZ und Faktoren, die die Wirksamkeit der EZ behindern (z.B. Fragmentierung der EZ, Holländische Krankheit), eingehend untersucht. Grundsätzlich scheint der enge Fokus auf das Wirtschaftswachstum überholt zu sein. Wirtschaftsanalysen haben gezeigt, dass menschlicher Wohlstand im 21. Jahrhundert zunehmend von der Bereitstellung und vom Schutz globaler öffentlicher Güter abhängt. Dies zeigt sich auch in der multidimensionalen Agenda 2030 und in der hervorgehobenen Rolle der globalen öffentlichen Güter in den SDGs. Neuere Makrostudien verwenden subnationale Daten, um die Wirkungen von EZ genauer zu bestimmen. Beispielsweise ermöglichen es subnationale Daten, die Wirkungen von EZ auf die Ungleichheit innerhalb von Ländern zu bewerten. Außerdem wurde die Wirksamkeit von Entwicklungsfinanzierung durch Schwellenländer wie China in den vergangenen Jahren intensiv untersucht.



2) Globale Wirksamkeitsprinzipien

Politische Entscheidungsträger*innen haben versucht, die Erkenntnisse der Makroebene in eine Reihe von *Best Practices* zu überführen, die in der Pariser Erklärung von 2005 prominent verankert sind. Die zugrundeliegende Annahme war, dass verändertes Verhalten, etwa die Verringerung der Fragmentierung der EZ, die entwicklungspolitische Wirkung der EZ erhöhen könnten. Darüber hinaus einigten sich die Entwicklungsakteure*innen auf einen gemeinsamen Rahmen zur Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung dieser Prinzipien und regelmäßige Überprüfungen. Wie Untersuchungen belegen, konnte die Umsetzung der Prinzipien die Erwartungen jedoch nicht erfüllen. Zwei Haupthindernisse sind die Komplexität der EZ-Beziehungen und die mangelnde Berücksichtigung politökonomischer Probleme, sowohl der Geber als auch der Partnerländer. Im Bestreben, die Wirksamkeitsprinzipien wieder zu beleben, wurde 2011 die Globale Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit (GPEDC) als Multi-Stakeholder-Plattform geschaffen. Sie bringt Regierungen, bi- und multilaterale Organisationen, die Zivilgesellschaft und den Privatsektor zusammen. Dennoch bleibt die Förderung der Prinzipien politisch schwierig in einem globalen Umfeld, in dem sich EZ zunehmend an nationalen Interessen orientiert.

3) Organisationen

Auf der Mikroebene befasst sich eine andere Diskussion über die Wirksamkeit von EZ mit den Bürokratien von Entwicklungsorganisationen. Diese Debatte kreist vor allem um den Zusammenhang zwischen dem Verhalten von Geberorganisationen und der Wirksamkeit von EZ. Als 2005 die Pariser Wirksamkeitsprinzipien vereinbart wurden, stützten sich die politischen Entscheidungsträger*innen jedoch kaum auf diese Erkenntnisse. Denn die Dimension der „Geberwirksamkeit“, d.h. wie die Managementpraktiken in den Geberorganisationen die Wirksamkeit von EZ beeinflussen, fehlte lange in früheren Debatten über die Wirksamkeit (Gulrajani, 2014). In der aktuellen Debatte geht es darum, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den vier Grundfunktionen ergebnisorientierten Managements zu finden: Steuerung, Rechenschaftspflicht, Lernen und Kommunikation. Insbesondere die Nutzung von Ergebnissen für internes Lernen und flexible Planung wird als ein aktuell vernachlässigter Bereich angesehen.

4) Vorhaben

Die vierte Community, die sich mit der Wirksamkeit von EZ befasst, konzentriert sich auf die Auswirkungen von Entwicklungsmaßnahmen. In diesem Zusammenhang wurde Wirksamkeit vor allem im Hinblick auf den Nachweis kausaler Beziehungen zwischen spezifischen Vorhaben und sozioökonomischen Ergebnissen auf Mikroebene analysiert. Bevor Wirkungsevaluierungen in den letzten 20 Jahren rasch zunahm, wurden die Ergebnisse lediglich anhand sogenannter Ergebnisindikatoren überwacht.

Allerdings ist Monitoring ohne die Verwendung geeigneter Evaluationsdesigns nicht geeignet, Entwicklungswirkungen einzelnen Vorhaben zuzuschreiben (Attributionsproblem). Mit dem Aufkommen von experimentellen und (quasi-)experimentellen Designs, insbesondere von randomisierten

kontrollierten Studien (RCTs), wurden hier erhebliche Fortschritte erzielt. Darauf aufbauend haben systematische Untersuchungen die Evidenz in den verschiedenen Sektoren gesammelt und aufbereitet. Eine wichtige Herausforderung besteht hier darin, das Wissen an politische Entscheidungsträger*innen und Praktiker*innen weiterzugeben und seine Anwendung zu gewährleisten. Neben der direkten Interaktion mit politischen Entscheidungsträger*innen haben Wissensprodukte wie z.B. Evidenzportale in den vergangenen zehn Jahren an Bedeutung gewonnen (White, 2019).

Ein integrierter Ansatz zur Bewertung der Wirksamkeit von Hilfe

Diese vier Communities haben sich parallel entwickelt, und die Debatte über die Wirksamkeit von EZ ist infolgedessen zunehmend fragmentiert. Die Bewertung bestimmter Entwicklungsmaßnahmen durch eine der vier Communities zu beherrzigen und gleichzeitig die Erkenntnisse der anderen zu ignorieren, kann zu suboptimalen politischen Entscheidungen führen. Dagegen trägt eine integrierte Perspektive dazu bei, die Wirksamkeit und folglich den Beitrag der EZ zur Erreichung der SDGs zu erhöhen.

Ein Beispiel für verpasste Lernmöglichkeiten ist die Berichterstattung über Entwicklungsergebnisse. Auf organisatorischer Ebene gibt es starke Anreize, standardisierte Indikatoren auf der Ebene mittel- und langfristiger Wirkungen (*Outcomes* und *Impacts*) einzuführen. Die Erkenntnisse aus den anderen Communities zeigen jedoch, dass ein solches Vorgehen problematisch sein kann. Forscher*innen, die sich mit Evaluierung einzelner Vorhaben befassen, betonen, dass Wirkungen nur durch den Einsatz rigoroser (quasi-)experimenteller Evaluierungen bestimmten Maßnahmen zugeordnet werden können. Ferner weist die Forschung über die Makroeffekte von EZ darauf hin, dass unbeabsichtigte makroökonomische Nebenwirkungen der EZ in Betracht gezogen werden müssen. Ein integrativer Ansatz kann zu einer kohärenteren Ergebnisberichterstattung führen, die besser auf die Kommunikation mit der Öffentlichkeit ausgerichtet ist. Ein weiterer Vorteil könnte eine engere Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Abteilungen innerhalb der Entwicklungsorganisationen sein - z.B. von Monitoring-, Evaluierungs-, und strategischen Planungseinheiten - und dadurch zu einer Anpassung der Entwicklungspolitik insgesamt führen.

Ein weiteres Beispiel, das die Vorteile eines integrativen Ansatzes veranschaulicht, sind die Bemühungen das SDG 10 zum Abbau von Ungleichheiten zu erreichen. Makrofor-schung über die geografischen Standorte von Entwicklungsprojekten kann die Geberorganisationen über ihre geografische Abdeckung ärmerer Gebiete innerhalb der Länder informieren, was sie dazu veranlassen kann, ihre subnationale Verteilung der EZ zu ändern. Hilfsprojekte, die in ärmeren Gebieten angesiedelt sind, kommen jedoch nicht unbedingt den Armen dort zugute. Forschung über die geografische Verteilung von Projekten muss daher durch Evaluierungen der Zielgruppen einzelner Projekte ergänzt werden. Beide Aspekte können in internationalen Foren, etwa in der

GPEDC, diskutiert werden. Überdies können Entwicklungsorganisationen, die eine größere Wirkung auf Ungleichheit und Armut anstreben, solche Bewertungen in ihre Monitoring- und Evaluierungsaktivitäten integrieren.

Ein letztes Beispiel ist die Wahl der EZ-Modalitäten. Die Pariser Erklärung rückte kurzzeitig die Budgethilfe und andere programmorientierte Ansätze in den Vordergrund. Allerdings haben innenpolitische Diskussionen in den Geberländern und Sorgen über den Missbrauch von Geldern in den letzten Jahren den Einsatz programmorientierter Ansätze zurückgedrängt. Die vorliegenden Evaluierungen von Budgethilfe belegen jedoch die positiven Auswirkungen programmorientierter Ansätze auf das öffentliche Finanzmanagement in den Partnerländern. Die Ergänzung dieser Studien durch Forschung zur politischen Ökonomie der EZ kann zu einem besseren Verständnis der Faktoren führen, die die Anwendung bestimmter Modalitäten beeinflussen. Derartige Forschung kann dann in die Konzeption neuer Modalitäten der EZ einfließen, die den politischen Beschränkungen der Geber und Partnerländer stärker Rechnung tragen. Kurz, eine ganzheitliche Bewertung, die die Wirksamkeit auf organisatorischer und politischer, sowie auf Mikro- und Makroebene, berücksichtigt, kann Erkenntnisse darüber liefern, wie die Erreichung der SDGs besser finanziert werden kann.

Schlussfolgerungen

Für politische Entscheidungsträger*innen kann ein integrativer Ansatz zur Wirksamkeit von EZ zu einer besseren Koor-

dination innerhalb der Entwicklungsorganisationen, zu einer besseren Kohärenz mit anderen für die nachhaltige Entwicklung relevanten Politikfeldern und zu einer besseren Kommunikation der Ergebnisse der EZ in der Öffentlichkeit führen. Für Forscher*innen kann dieser Ansatz dazu beitragen, ein breiteres Publikum (einschließlich Praktiker*innen) zu erreichen, mit einschlägigen Wissenscommunities in Kontakt zu treten und die inter- und transdisziplinäre Forschung zur Wirksamkeit von EZ zu fördern.

Eine integrierte Perspektive auf Wirksamkeit kann auch dazu beitragen, die Entwicklungspolitik auf drohende Umwälzungen vorzubereiten. Der Aufstieg von Schwellenländern und nicht-staatlichen Organisationen hat die globale EZ-Architektur in ein komplexeres Geflecht von Netzwerken verwandelt. In diesem Zusammenhang hat staatliche EZ, die überwiegend als finanzielle Ressource genutzt wird, in vielen Ländern des globalen Südens weiter an Bedeutung verloren (Janus, Klingebiel & Paulo, 2015).

In einem solchen *Beyond aid*-Kontext muss die EZ ihre Zielsetzungen und ihre Instrumente grundlegend neu bewerten. Hier kann eine integrierte Wirksamkeitsstrategie dazu beitragen, die EZ in einen breiteren Kontext der internationalen Politik für nachhaltige Entwicklung zu integrieren und den dafür notwendigen Wandel herbeizuführen. Insbesondere könnte das Wissen von Praktiker*innen und Wissenschaftler*innen, die sich mit der Wirksamkeit von EZ befassen, mit Kolleg*innen aus anderen Politikfeldern geteilt werden, die ebenfalls auf die Erreichung der SDGs und die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter abzielen.

Literatur

Gulrajani, N. (2014). Organising for donor effectiveness: An analytical framework for improving aid effectiveness. *Development Policy Review*, 32(1), 89-112.

Janus, H., Klingebiel, S., & Paulo, S. (2015). Beyond aid: A conceptual perspective on the transformation of development cooperation. *Journal of International Development*, 27(2), 155-169.

White, H. (2019). The twenty-first century experimenting society: The four waves of the evidence revolution. *Palgrave Communications*, 5(1), 1-7.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Dr. Heiner Janus

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

„Inter- und transnationale Zusammenarbeit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Dr. Paul Marschall

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

„Inter- und transnationale Zusammenarbeit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Dr. Hannes Öhler

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

„Inter- und transnationale Zusammenarbeit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI:10.23661/as11.2020



Dies ist eine Open-Access-Publikation, die kostenfrei gelesen und unter www.die-gdi.de/publikationen/analysen-und-stellungnahmen/ heruntergeladen werden kann. Gemäß den Bedingungen der CC BY 4.0 Lizenz darf sie frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden.