

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Der Gipfel von Busan: Neue Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit?

Von Dr. Stephan Klingebiel,
*Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)*

Die aktuelle Kolumne

vom 04.10.2011

Der Gipfel von Busan: Neue Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit?

Mit der „Erklärung von Paris“ schufen Geber und Partnerländer im Jahr 2005 einen Meilenstein für wirksamere Entwicklungszusammenarbeit (*aid effectiveness*). Nach dem Gipfel 2008 in Accra findet vom 29.11–01.12.2011 ein weiteres hochrangiges Folgetreffen im südkoreanischen Busan statt, bei dem es um neue Vereinbarungen für eine bessere Entwicklungszusammenarbeit gehen wird. Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) wird in einer vierteiligen Reihe wichtige Themen der Konferenz vorab diskutieren und anschließend die Konferenzergebnisse bewerten.

Bonn, 04.10.2011. Nicht alle internationalen Konferenzen schaffen es, nach Abschluss mit ihren Ergebnissen noch Wirkungen zu entfalten. Für die Entwicklungspolitik zählt die „Erklärung von Paris“ aus dem Jahr 2005 jedoch zu den positiven Beispielen. Sie war und ist ein Meilenstein für eine wirksamere Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Geber (mittlerweile meist als „Entwicklungspartner“ bezeichnet) und Empfänger (Partnerregierungen) verständigten sich auf beidseitige Anstrengungen, um den Nutzen aus der EZ zu erhöhen. Für die Geber bestand der Paradigmenwechsel insbesondere in international vereinbarten und nachprüfbaren EZ-Qualitätsstandards.

Unbestritten liegt die Hauptverantwortung für die Politiken, die Armut abbauen, Wachstum fördern und nachhaltige Entwicklungsprozesse unterstützen sollen, bei den Partnerländern selbst. EZ kann dabei eine unterstützende Rolle spielen. Insofern sollte der Stellenwert von EZ nicht über-, aber vor allem für die stark von der Hilfe abhängigen Niedrigeinkommensländer auch nicht unterschätzt werden. Die Frage, ob Geber in den vergangenen Jahren tatsächlich bereit waren, ihre EZ nach den vereinbarten Kriterien zu reformieren, ist für den bevorstehenden Busan-Gipfel zentral.

Geberseitig lässt die Umsetzung der Erklärung von Paris in vielen Bereichen auf sich warten. Geberorganisationen sind schwerfällig und bevorzugen solche Reformschritte, die nicht wirklich weh tun. Diese eher ernüchternde Schlussfolgerung kann man aus der aktuellen Evaluierung zur Umsetzung der 2005 vereinbarten Ziele der Erklärung von Paris ziehen. Ein Beispiel ist die Nutzung der Partnersysteme: Statt einen EZ-Umsetzungsapparat im Partnerland zu unterhalten, sollen die Systeme und Strukturen der Partnerseite genutzt und damit sehr viel dauerhafter gestärkt werden. Hieran besteht geberseitig oftmals kein allzu großes

Interesse; Fortschritte auf diesem Feld sind daher seit 2005 verhalten. Selbst in Ländern (wie Ruanda), die über gute Kapazitäten und ein funktionierendes öffentliches Finanzmanagement verfügen, nehmen Geber nur begrenzt die nationalen Systeme in Anspruch. Geschäftspolitische Interessen von Geberorganisationen sind nicht unbedingt darauf ausgerichtet, den Partnerländern möglichst viel Verantwortung bei der Umsetzung von EZ zu überlassen.

Welche Themen nimmt sich nun der Gipfel in Busan vor? Einerseits steht die Bekräftigung und Fortschreibung der bisherigen Vereinbarungen an. Dies ist wünschenswert, auch wenn für jedes Großereignis der politische Druck, „Neues zu erfinden“, vorhanden ist. Andererseits gibt es eine Reihe von Themen, die sich seit der Pariser Erklärung dynamisch weiterentwickelt haben. Die „Hilfe-Architektur“ (*aid architecture*) ist komplexer, andere internationale Politikfelder und Akteure für Entwicklungsländer relevant(er) geworden. Dafür verantwortlich sind verschiedene Entwicklungen: Neue öffentliche und private Geber spielen eine zunehmend wichtige Rolle, sind aber oftmals kaum an die internationalen EZ-Debatten angeschlossen. In vielen Ländern (z. B. Indonesien, Südafrika usw.) sinkt (erfreulicherweise) die EZ-Abhängigkeit, hier stellt sich die Frage, welchen Stellenwert Hilfe künftig noch haben soll. Schließlich nimmt die Vielfalt der EZ-Ansätze weiter zu. Das in der Öffentlichkeit vorherrschende Bild vom „Brunnen-Projekt“ hat mit der Realität immer weniger zu tun.

In den letzten 10 Jahren haben Budgethilfen und Korbfinanzierungen die entwicklungspolitische Diskussion über neue EZ-Ansätze bestimmt. In der internationalen Fachöffentlichkeit wird der entwicklungspolitische Nutzen dieser Instrumente zumindest für reformorientierte Länder nicht angezweifelt, gleichwohl ist die politische Skepsis in vielen Geberländern derzeit ausgeprägt. Gleichzeitig hat in den letzten Jahren eine verstärkte Debatte um ergebnisbasierte Ansätze begonnen.

Was ist das Neue an ergebnisbasierten Ansätzen? War EZ in der Vergangenheit nicht an Ergebnissen orientiert?

Natürlich streben alle EZ-Ansätze an, „Ergebnisse“ zu erzielen. Und schon in der Pariser Erklärung widmet sich ein Kapitel dem „ergebnisorientierten

Management“. Darüber hinaus haben bereits Budgethilfen deutlich zu einer stärkeren Ergebnisorientierung beigetragen. Die Diskussion über ergebnisbasierte Ansätze unterscheidet sich von bisherigen Debatten, da in der Praxis EZ dennoch oftmals an Inputs und Prozessen orientiert ist. Häufig richtet sich das Vorgehen beispielsweise an der Bereitstellung von Mitteln für Investitionen (etwa zum Bau von Schulen) oder von Beratungsleistungen (etwa für den Erziehungssektor) aus, ohne dass der Erfolg der EZ-Maßnahmen anhand von nachprüfbar „Ergebnissen“ genau belegt werden kann. Input- und Prozessindikatoren sagen zwar einiges darüber aus, wie die entwicklungspolitischen Aktivitäten in einem Partnerland zu bewerten sind, aber der Informationsgehalt ist aus zwei Gründen begrenzt: Erstens ist oftmals unklar oder nicht sichergestellt, dass die eigentlich beabsichtigten Ergebnisse erzielt werden. Sind beispielsweise aufgrund von Mehrausgaben für Erziehung und der erbrachten Beratungsleistungen mehr Schüler ausgebildet worden? Wie ist es um die Qualität der Schulabgänger bestellt? Zweitens stellt sich die Frage, welchen genauen Anteil die EZ-Unterstützung an der Situation hat? Wenn Ergebnisse erzielt wurden, stehen diese auch kausal im Zusammenhang mit dem EZ-Vorhaben?

Ergebnisbasierte Ansätze setzen an diesem Punkt an und wollen quantifizier- und messbare Resultate identifizieren, d. h. Ergebnisse, die unmittelbar der EZ-Unterstützung zugeordnet werden können. Ein Vertrag zwischen dem Geber und dem Partnerland regelt, dass für jeden schrittweisen Erfolg ein Betrag („Belohnung“) zur Verfügung gestellt wird. Bisher liegen nur begrenzte prakti-

sche Erfahrungen mit solchen Ansätzen vor. Zum Teil handelt es sich um eine Weiterentwicklung von leistungsabhängigen Budgethilfen (wie sie beispielsweise die Europäische Union einsetzt), zum Teil liegen Vorschläge auf dem Tisch, jeden einzelnen Erfolg, gemessen etwa an zusätzlichen Schulabgängern, die ein bestimmtes Leistungsniveau erreichen, zu belohnen. So bestechend dieser Ansatz einerseits wirkt, so kompliziert kann dessen Umsetzung in der Praxis andererseits sein. Die Gefahr von Fehlanreizen ist groß, weil sich möglicherweise alle Bemühungen auf die Erreichung einer einzigen Zielgröße richten.

Die Konferenz von Busan wird sich nicht *en détail* mit dem Einsatz von einzelnen neuen EZ-Ansätzen befassen. Gleichwohl wird es um die Fortschreibung und Anpassung von Normen und Standards für wirksame Hilfe gehen, deren Anwendung auch für ergebnisbasierte Ansätze wichtig ist. Es wäre viel erreicht, wenn geberseitig selbstkritisch die Gründe diskutiert werden könnten, warum die Vereinbarungen von 2005 nur langsam umgesetzt werden.

Die weiteren „Aktuellen Kolumnen“ zum Busan-Gipfel erscheinen:

- 17.10.2011: Der Gipfel von Busan – Neue Akteure?
- 21.11.2011: Der Gipfel von Busan – Neue Partnerperspektiven? (Der Busan-Gipfel aus Sicht Afrikas)
- 05.12.2011: Der Gipfel von Busan – Bewertung der Gipfel-Ergebnisse



Dr. Stephan Klingebiel
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)