

kreuz-und-quer.de

herausgegeben von

Thomas Sternberg (Sprecher), Dieter Althaus, Alois Glück, Friedrich Kronenberg,
Hermann Kues, Norbert Lammert, Hildigund Neubert, Hans-Gert Pöttering,
Thomas Rachel MdB, Annette Schavan, Christian Schmidt MdB, Erwin Teufel, Bernhard Vogel

14. September 2020

Klaus Hermanns

Herausforderungen für mehr Effizienz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die Bedeutung der Entwicklungspolitik in Deutschland

Das Politikfeld der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hat in den letzten Jahren in Deutschland an Bedeutung gewonnen. Weltweite Herausforderungen wie Klimawandel, Verlust an Biodiversität, Folgen der Globalisierung, Armutsbekämpfung, Migration etc. stehen auf der politischen Agenda. Aktuell fordert die Coronapandemie die Welt mit ihren vielfältigen Folgen heraus. 2015 hat sich die Staatengemeinschaft in der Agenda 2030 verpflichtet, 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung („Sustainable Development Goals“ oder abgekürzt SDGs) bis 2030 umzusetzen. In der Folge hat die Bundesregierung 2017 die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie fortgeschrieben und die SDGs mit Indikatoren operationalisiert.

Internationaler Blick auf die Effizienz der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die Quote staatlicher Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe, nach der Definition der OECD auch als „Official Development Assistance (ODA)“ bezeichnet, hat für Deutschland zu Beginn der statistischen Erhebung im Jahr 1960 0,31 % am Bruttonationaleinkommen (BNE) betragen. Sie erreichte im Jahr 2016 ihr bisheriges Maximum von 0,7 % am BNE und damit zum ersten Mal die 1972 mit den Vereinten Nationen vereinbarte Zielgröße von 0,7 %. Im Jahr 2018 fiel der Wert auf 0,61 % zurück. Grund hierfür war, dass weniger Ausgaben für Geflüchtete im Inland anrechenbar waren. Dennoch war in 2018 Deutschland mit 25 Mrd. US \$ nach den USA der zweitgrößte bilaterale Geldgeber im OECD-Vergleich – die Weltbank und andere multilaterale Geber verausgabten größere Summen. Im Jahr 2017 (leider sind keine aktuelleren Zahlen öffentlich zugänglich) lag der Anteil des BMZ an der gesamten deutschen ODA bei 34,2 %; der Anteil von Mitteln des Außenministeriums (AA) lag bei 14,3 %. Beim AA ist insbesondere die humanitäre Hilfe angesiedelt. Zwölf weitere Bundesministerien erreichten zusammen einen Anteil von 5,8 %. Die Beiträge der Bundesländer zur Entwicklungszusammenarbeit gehen in die ODA-Rechnung mit 4,7 % ein. Die Flüchtlingshilfe im Inland schlug mit 24,2 % zu Buche. Das BMZ ist damit zwar der Akteur, der den größten Beitrag zur deutschen ODA leistet, allerdings in einem großen Feld an staatlichen Akteuren. Diese Fragmentierung erzeugt einen hohen Koordinierungsaufwand und Effizienzrisiken. Das BMZ hatte im

Jahr 2019 Mittel aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 10,2 Mrd. € zur Verfügung. Rund 47 % dieser Mittel gingen in die bilaterale staatliche Zusammenarbeit, 29 % an internationale Einrichtungen wie z.B. die Vereinten Nationen oder internationale Entwicklungsbanken wie die Weltbank, 12 % gingen an die Zivilgesellschaft für entwicklungspolitische Arbeit, darunter auch an die politischen Stiftungen und die kirchlichen Entwicklungsdienste, und rund 10 % wurden über Sonderinitiativen verausgabt.

In der Entwicklungszusammenarbeit ist das Zusammenspiel mit anderen Politikbereichen wie humanitärer Hilfe, Sicherheits-, Wirtschafts- und Handelspolitik zu beachten. Eine möglichst gute Abstimmung der Politikfelder ist dabei ein wichtiger Faktor für Effizienz und Effektivität. Der übergreifende entwicklungspolitische Einsatz wird für die 27 reichsten Länder vom Center for Global Development in Washington mit Hilfe des „Commitment to Development Index (CDI)“ gemessen, der sich aus der Bewertung von sieben Politikfeldern (Entwicklungshilfe, Finanzen, Technologie, Umwelt, Handel, Sicherheit und Migration) zusammensetzt. Im Länderranking des Jahres 2018 ist Deutschland nach Schweden und Dänemark gemeinsam mit Finnland auf Platz drei zu finden. Insbesondere die sehr geringen Handelsbarrieren gegenüber ärmeren Ländern und der hohe Beitrag zur Flüchtlingshilfe im Inland trugen zur positiven Bewertung bei. Die Studie sieht für Deutschland noch Potential in der Qualität der Entwicklungshilfe und im Beitrag zur internationalen Sicherheit. Im Jahr 2013 befand sich Deutschland zum Vergleich noch im Mittelfeld auf Position 13.

Des Weiteren sind die intensiven Bemühungen auf internationaler Ebene zu erwähnen, um zu einer Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit mittels einer verstärkten Geberkoordinierung bzw. -harmonisierung zu kommen. Ein gemeinsamer Handlungsansatz – die sogenannte Aid Effectiveness Agenda – wurde auf den hochrangigen Foren von Rom (2003), Paris (2005), Accra (2008) und Busan (2011) erarbeitet. Allerdings besteht bereits auf der Ebene der Europäischen Union eine hohe Fragmentierung in der Entwicklungszusammenarbeit, die Wirksamkeit und Effizienz mindern. Das o.g. Center for Global Development in Washington veröffentlicht regelmäßig einen weiteren Index zur Qualitätseinschätzung der Entwicklungshilfe (Quality of Official Development Assistance – QuODA). In der Studie von 2018 wurden vier Indikatorengruppen (Maximierung von Effizienz, Stärkung von Institutionen, Aufwandsreduzierung und Transparenz & Lernen) gebildet und die EZ von 27 Ländern und 13 multilateralen Entwicklungsorganisationen bewertet. Deutschland schneidet aufgrund einer in mehreren Dimensionen hohen Fragmentierung in diesem Ranking bisher schlecht ab (Platz 37 von 40). Erstens unterhält Deutschland zu einer vergleichsweise großen Zahl an Empfängerländern Beziehungen. Zweitens bedient Deutschland vergleichsweise viele verschiedene Sektoren (z.B. Ernährungssicherung, Berufsbildung, Infrastruktur usw.). Und schließlich ist Deutschland, drittens, wie oben dargestellt auch auf der Geberseite mit vielen Ministerien und Durchführungsorganisationen sehr stark ausdifferenziert.

Reformen im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Die Strukturreform der Durchführungsorganisationen des BMZ mit der Bündelung der technischen Zusammenarbeit in der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und der finanziellen Zusammenarbeit in der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Jahre 2011 hat nach Ansicht des Ausschusses für Entwicklungshilfe der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC) die Effizienz und strategische Kohärenz der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gesteigert. Neben den vorgenannten organisatorischen Veränderungen wurde im Jahr 2018 ein breit angelegter und partizipativer BMZ-2030-Reformprozess initiiert und hierzu vor kurzem ein Reformkonzept vorgelegt. Demnach soll ein stärkerer Eigenbeitrag

der Partnerländer und mehr Effizienz durch Konzentration auf Schwerpunktthemen angestrebt werden. In der bilateralen Zusammenarbeit soll die Zahl der Partnerländer reduziert werden. EU, multilaterale Organisationen sowie Kirchen und Zivilgesellschaft sollen diese Lücke schließen, so dass in der Summe kein Land aus der Kooperation fallen soll.

Insbesondere im BMZ und seinen Durchführungsorganisationen, aber auch zunehmend in anderen Ministerien hat sich eine verbindliche Evaluierungskultur etabliert, die sich nach den sechs DAC-Kriterien (Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit) der OECD ausrichtet. Unter Effizienz wird dabei das Maß verstanden, wie gut die Ressourcen angewandt wurden, d.h. ob die Intervention Resultate in ökonomischer und zeitgerechter Weise erbracht hat. Dabei kann man in eine Produktionseffizienz (Relation von eingesetzten Ressourcen zu den Leistungen) und eine Allokations-/Wirkungseffizienz (Relation von eingesetzten Ressourcen zu den Wirkungen) unterscheiden. Aus Sicht des Autors wäre es wünschenswert, wenn sich die zahlreichen öffentlichen Akteure der deutschen Entwicklungshilfe und humanitären Hilfe im ODA-Kontext auf Basis der DAC-Kriterien einen gemeinsamen Evaluierungsrahmen geben und mehr ressortübergreifende Evaluierungen fördern würden, um insgesamt - aber auch bei Querschnittsthemen wie dem Klimaschutz – die entwicklungspolitischen Leistungen besser beurteilen zu können.

Fazit

Die deutsche EZ-Landschaft weist eine deutliche Fragmentierung auf. Die Gefahr von Effizienzverlusten durch mangelnde Koordinierung ist trotz bestehender Austauschformate realistisch. Der eingeschlagene Weg der thematischen Fokussierung und Konzentration der Förderung auf weniger Länder des Globalen Südens geht nach Ansicht des Autors in die richtige Richtung. Die Notwendigkeit zur Koordinierung der EZ in Deutschland sowie auf europäischer und internationaler Ebene bleibt weiterhin prioritär. Nach dem notwendigen Fokus in der Evaluierung auf die Wirkungsanalyse und –messung sollten nun die Wirkungen stärker mit dem Aufwand im Sinne einer Effizienzanalyse in Beziehung gesetzt werden. Auf diese Weise könnten entwicklungspolitische Ansätze und Instrumente objektiver verglichen werden und zukünftig zu einem weiter verbesserten Einsatz öffentlicher Mittel in der Entwicklungszusammenarbeit führen.

Dr. Klaus Hermanns (1960) ist Altstipendiat der Konrad-Adenauer-Stiftung und war langjähriger Mitarbeiter der KAS, darunter in Nordostbrasilien. Dem Erststudium der Geologie folgte 2010 ein Masterabschluss im Bereich Evaluation an der Universität Bonn. Seit 2018 arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) in Bonn. In diesem Blogbeitrag wird ausschließlich die persönliche Meinung des Autors und nicht die Einschätzung des DEval wiedergegeben.