



Sebastian Barnet Fuchs ist Koordinator für Entwicklungspolitik und Menschenrechte der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.

ENTWICKLUNGSZUSAMMEN- ARBEIT IN ZEITEN GLOBALER MACHTVERSCHIEBUNG

GEDANKEN ZUR VERÄNDERUNG DES ENTWICKLUNGSBEGRIFFS

Sebastian Barnet Fuchs

Falls es je eine sinnvolle Aufteilung der Welt in Geber aus dem Norden und Nehmer aus dem Süden gegeben hat, so hat sie in der letzten Dekade große Teile ihrer Bedeutung verloren. Die Zahl extrem armer Länder geht deutlich zurück.¹ Im „Süden“ haben China, Indien und Brasilien im Jahr 2013 zum ersten Mal seit 150 Jahren mit ihrer gemeinsamen Wirtschaftsleistung das Niveau der führenden westlichen Industrienationen erreicht. Sie sind selbst zu Gebern in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geworden und weiten durch gezielte Hilfsprojekte in anderen Staaten ihre Einflussphären aus. Obwohl zwei Drittel der Armen weltweit immer noch in diesen Schwellenländern leben, steigt dort der Wohlstand signifikant. Im „Norden“ dagegen müssen Staaten durch massive Hilfszahlungen unterstützt werden, um ihre Wirtschaft wieder in Gang zu bringen. Portugiesen wandern nach Brasilien aus, um Arbeit zu finden, und auch Spanier zieht es deshalb vermehrt in ihre ehemaligen Kolonien.

Die neue Diffusion von Arm und Reich, die veränderten Kräfteverhältnisse in den internationalen Beziehungen und die Leichtigkeit und Schnelligkeit, mit der Ereignisse in einem Land Einfluss auf ein anderes nehmen, hat dramatische Auswirkungen auf die Entwicklung von Staaten. In fünf Bereichen sind die Veränderungen in der Entwicklungszusammenarbeit am deutlichsten zu spüren:

1 | Siehe Jörg Faust und Dirk Messner, „Schluss mit Arroganz und Almosen“, *Die Zeit*, 10.10.2013, <http://www.zeit.de/2013/42/faust-messner-ministerium-globale-entwicklung> [10.02.2014].

1. Entwicklungspolitik als Teil der Außenpolitik und die Diskussion um Werte und Interessen;
2. der Reformbedarf in der Entwicklungszusammenarbeit aufgrund falscher Anreize und gestiegener Komplexität;
3. der Einfluss neuer Akteure und deren Bedeutung für die „traditionellen“ Geber;
4. der Kampf um den Schutz und die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter und
5. Reformprozesse bei den Millennium-Entwicklungszielen (Millennium Development Goals, MDGs) und in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und deren Auswirkung auf Eigenverantwortung und Politik der beteiligten Staaten.

ENTWICKLUNGSPOLITIK ALS TEIL DER AUßENPOLITIK: DIE DISKUSSION UM WERTE UND INTERESSEN

Im Zeitalter der Globalisierung verschwimmen die Grenzen der einzelnen Politikfelder immer mehr. Das Außenhandeln eines Staates wird daher in Zukunft eine engere

Das Außenhandeln eines Staates wird in Zukunft eine engere Abstimmung zwischen außen-, wirtschafts-, sicherheits-, umwelt- und entwicklungspolitischen Interessen erforderlich machen.

Abstimmung zwischen außen-, wirtschafts-, sicherheits-, umwelt- und entwicklungspolitischen Interessen erforderlich machen. Auf der einen Seite gibt es zwar viele Bereiche, in denen Werte und Interessen exakt dieselben sind: Deutschland kann beispielsweise in Entwicklungsländern erneuerbare Energien fördern, um deren Abhängigkeit von fossilen Energieträgern zu verringern und neue, bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Gleichzeitig sind deutsche Unternehmen in diesem Bereich führend und haben ein Interesse an der Förderung von Auslandsmärkten. Schließlich wird mit dieser Förderung der Klimawandel bekämpft.² In diesem Fall sind also die Ziele der involvierten Akteure aus Außen-, Wirtschafts-, Umwelt- und Entwicklungspolitik weitgehend kongruent. Auf der anderen Seite lassen sich Bereiche der Handelspolitik (beispielsweise bei Agrarsubventionen), der Sicherheitspolitik (zum Beispiel bei Rüstungsexporten) und der Innenpolitik (Umgang mit

2 | Dirk Messner und Imme Scholz, „Entwicklungspolitik als Beitrag zur globalen Zukunftssicherung“, in: Jörg Faust und Susanne Neubert (Hrsg.), *Wirksame Entwicklungspolitik: Befunde, Reformen, Instrumente*, Baden Baden, Nomos, 2010, 73.

Flüchtlingen) nicht immer mit entwicklungspolitischen und humanitären Interessen gänzlich in Einklang bringen.

Auf internationaler Ebene messen die traditionellen Geberstaaten bei ihren Konditionen für Hilfszahlungen und wirtschaftliche Kooperation gegenüber einigen Staaten mit zweierlei Maß. Auch wenn sie grundsätzlich die Einhaltung der Menschenrechte fordern, ist dies, bei großem wirtschaftlichen Interesse, nicht immer zwangsläufige Bedingung für Kooperation. Manchmal haben Handelsbeziehungen Priorität, Menschenrechtsfragen kommen erst an zweiter Stelle. Das Drängen auf „entwicklungspolitische Kohärenz“, also die oft geforderte Ausrichtung

Die steigenden ODA-Mittel der Bundesregierung werden zunehmend auch von anderen Ministerien, wie dem Umwelt-, Bildungs- oder Wirtschaftsministerium, ausgegeben.

des Außenhandelns nach entwicklungspolitischen Kriterien, wirft somit die Frage auf, ob nicht auch andere Politikfelder, wie Wirtschaft oder Sicherheit, mit Recht eine Kohärenz in ihrem Sinne beanspruchen könnten. Hinzu kommt, dass die Arbeit der einzelnen Fachressorts in den letzten Jahren internationaler geworden ist. Die steigenden ODA-Mittel³ der Bundesregierung werden zunehmend auch von anderen Ministerien, wie dem Umwelt-, Bildungs- oder Wirtschaftsministerium, in Partnerländern ausgegeben. Dies hat vor allem damit zu tun, dass gerade in vielen Schwellen- und aufstrebenden Entwicklungsländern mehr als früher gezieltes Fachwissen in Bereichen gefragt ist, die über die klassische Armutsbekämpfung hinausgehen. Bei gestiegenem Reichtum dieser Staaten ergeben sich mit der Veränderung der Kooperationsmuster jedoch auch ganz neue Fragen nach der Legitimation von einseitigen Hilfsprojekten mit „Gebern“ und „Nehmern“: „Traditionelle Entwicklungspolitik wird immer unwichtiger“, schreibt Dirk Messner, Direktor des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, zusammen mit Jörg Faust. „Viele dieser

3 | Official Development Assistance (ODA) ist von dem Entwicklungsausschuss der OECD definiert als Leistungen, die ein Zusageelement von mindestens 25 Prozent beinhalten, von öffentlichen Stellen und mit dem Hauptziel der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Entwicklungsländern an Entwicklungsländer bzw. deren Staatsangehörige oder an internationale Organisationen zugunsten von Entwicklungsländern vergeben werden, siehe Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), „Leitfaden ‚Was ist Official Development Assistance (ODA)?‘“, http://bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/Leitfaden_Was_ist_ODA.pdf [10.02.2014].

Staaten [der Schwellenländer] sind tatsächlich Partner für die deutsche Außen-, Sicherheits-, Klima- und Wirtschaftspolitik, auch weil sie Mitglieder in der G20 sind, der Gruppe der wichtigsten Industrie- und Schwellenländer.“⁴

Entwicklungspolitik ist als Teil der Außenpolitik weder altruistische Hilfe noch eine einseitige Durchsetzung nationaler Interessen „gegen“ andere Staaten. Sie sollte vielmehr auf einem „aufgeklärten Eigeninteresse“⁵ basieren, welches internationale Verhandlungen nicht als kurzfristiges Nullsummenspiel zwischen divergierenden nationalen Interessen sieht, sondern langfristig auf die Bekämpfung gemeinsamer Herausforderungen setzt, deren Missachtung auf kurz oder lang in einer globalisierten Welt allen Staaten schaden würde.

Deutschland hat als Industrienation ein Interesse an Demokratie, Wachstum und Entwicklung, auch jenseits der etablierten Partner. Es hat ein Interesse an stabilen und sicheren Staaten, die nicht von Gewalt, Zerfall und Massenflucht heimgesucht werden. Es hat Interesse, eine größere Zahl wachsender und selbstbewussterer Entwicklungs- und Schwellenländer stärker in die internationalen Institutionen und in die Verhandlungen über globale Regelwerke wie Klimaschutz oder die Post-2015-Agenda, die Nachfolgeagenda für die MDGs, einzubinden, da sonst die Akzeptanz und Leistungsfähigkeit dieser Arenen für internationale Kooperation verloren gehen wird. Diese Verhandlungsforen werden ihre Akzeptanz umso mehr steigern, je stärker die beteiligten Akteure demokratisch legitimiert sind. Zudem sind demokratische Gesellschaften in der Regel auf Dauer erfolgreicher und stabiler. Nicht zuletzt sind entwicklungspolitische Ausgaben ein Instrument der „Soft Power“, welches Vertrauen, Netzwerke und Partnerschaften stärkt. Dies kann wiederum Kooperationen in vielen anderen Politikbereichen anstoßen und Unterstützung für internationale Verhandlungsarenen oder zwischenstaatliche Allianzen befördern.

Grundsätzlich gilt: Entwicklungspolitik ist eine ethische Notwendigkeit. Nicht überall, wo Konflikte und Hunger herrschen, hat dies unmittelbare Auswirkungen auf den

4 | Faust und Messner, Fn. 1.

5 | Messner und Scholz, Fn. 2, 73.

deutschen Bürger. Dennoch helfen Deutschland und andere Staaten selbstverständlich, um das Leid der Menschen zu mindern. Dies ist ein Wert an sich, der keiner weiteren strategischen Begründung bedarf. Da Entwicklungspolitik

Entwicklungspolitik ist zu einem strategisch bedeutsameren Teil der Außenpolitik geworden, bei dem zwischen Staaten, aber auch zwischen NGOs und zwischen Individuen, kooperiert wird.

aber vielfältiger und komplexer geworden ist und sich viele traditionelle „Empfängerländer“ immer mehr zu selbstbewussten und teils mächtigen Partnern mit strategischen Ambitionen entwickelt haben, stellt sich die Frage nach der richtigen Balance zwischen Werten und Interessen in vielen Fällen neu. Entwicklungspolitik ist deshalb heute zu einem strategisch bedeutsameren Teil der Außenpolitik geworden, bei dem in vielfältigen Bereichen zwischen Staaten, aber auch zwischen NGOs und zwischen Individuen, kooperiert wird. Eckard Deutscher, ehemaliger Vorsitzender des Entwicklungsausschusses der OECD, schreibt, die Entwicklungspolitik der Zukunft solle „auf strategischen Kriterien basieren, die sich aus den Interessen Deutschlands und Europas in der Sicherheitspolitik, Finanzpolitik, Umweltpolitik und Energiepolitik ableiten. Gleichzeitig sollten sie die Grundwerte der sozialen Marktwirtschaft verankern: soziale Gerechtigkeit, Menschenrechte und ökonomische Nachhaltigkeit.“⁶ Um zeitgemäß zu bleiben, muss Entwicklungspolitik in ihrer Ausgestaltung die Komplexität, die schnelle Wandlungsfähigkeit und die neuen vielfältigen Kooperationsmuster der internationalen Beziehungen in höherem Maße berücksichtigen.

REFORMBEDARF IN DER ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT AUFGRUND FALSCHER ANREIZE UND GESTIEGENER KOMPLEXITÄT

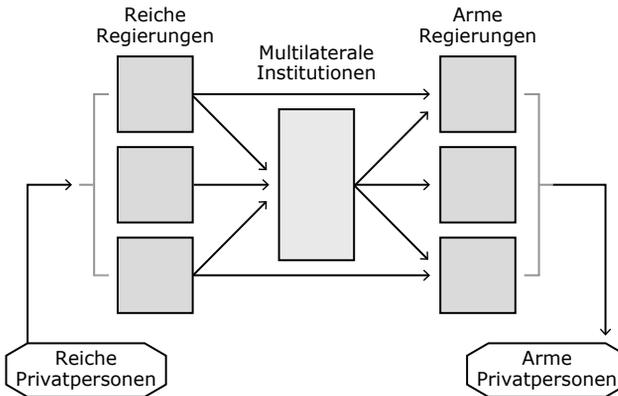
Im Jahre 2011 haben allein die OECD-Staaten zusammen 134 Milliarden US-Dollar für Entwicklungszusammenarbeit und 12,5 Milliarden US-Dollar für humanitäre Hilfe ausgegeben, weitere 4,6 Milliarden US-Dollar kamen von privaten Spendern. Darüber hinaus finanzieren Staaten wie Indien, China, Brasilien und Russland in zunehmendem Maße Entwicklungsprojekte in anderen Staaten. Während Hilfszahlungen früher fast ausschließlich von Regierungen

6 | Eckhard Deutscher, „Die Entwicklungspolitik der Zukunft“, *Frankfurter Rundschau*, 28.10.2013, <http://fr-online.de/1472602,24808304.html> [10.02.2014].

und internationalen Organisationen getätigt wurden, ist die Akteurslandschaft heute vielschichtiger und komplexer (Abb. 1 und 2).⁷

Abb. 1

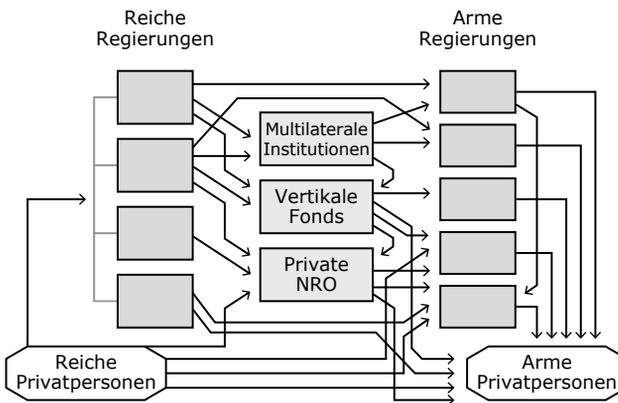
Alte Formen der Entwicklungszusammenarbeit



Quelle: Fengler und Kharas, Fn. 7.

Abb. 2

Neue Formen der Entwicklungszusammenarbeit



Quelle: Fengler und Kharas, Fn. 7.

7 | Wolfgang Fengler und Homi Kharas, „Delivering Aid Differently – Lessons from the Field“, *Economic Premise*, Nr. 49, 02/2011, Weltbank, 3, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/02/13757218/delivering-aid-differently-lessons-field> [10.02.2014].

Die gestiegene Zahl der Akteure macht Kohärenz unmöglich und Koordination äußerst schwierig.⁸ Klagen von Politikern und Beamten aus Entwicklungsländern, die sich mit unzähligen Delegationen aus Geberstaaten abstimmen und sich mit unendlich vielen zu erstellenden Indikatoren und Berichtspflichten konfrontiert sehen, zeigen nur die Ausläufer eines fehlerhaften Systems, das oft zurecht in der Kritik steht. In der Forschung steigt die Skepsis gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit,⁹ die Forderung nach ihrer Abschaffung hat ihren festen Platz im entwicklungspolitischen Diskurs. Wo sind die Schwachstellen der EZ und welche Reformvorschläge sind viel versprechend?

Um den Beitrag, den Entwicklungszusammenarbeit tatsächlich für Entwicklung leisten kann, realistisch zu beurteilen, sollte man allzu euphorischen Planungs- und Veränderungsvorstellungen einiger Geber immer wieder in Erinnerung rufen: Lösungen, die von außen kommen, sind für ein Entwicklungsland immer nur die zweitbeste Wahl. Der Nutzen von Entwicklungsprojekten für

Viele Staaten, die sich in den letzten 15 Jahren wirtschaftlich rasant entwickelt haben, taten dies ohne nennenswerte Mithilfe von Entwicklungsgeldern, allen voran China.

die Gesamtsituation eines Landes ist sehr begrenzt. Viele Staaten, die sich in den letzten 15 Jahren wirtschaftlich rasant entwickelt haben, taten dies ohne nennenswerte Mithilfe von Entwicklungsgeldern, allen voran China. Generell geht der Anteil der Hilfgelder am Haushalt vieler Entwicklungsländer zurück. Andere Faktoren wie Handel, Direktinvestitionen und Überweisungen privater Vermögen aus dem Ausland steigen in ihrer Bedeutung für Entwicklung. Doch selbst dort, wo noch 40 Prozent des staatlichen Budgets von Gebern finanziert werden, steigt die Wirkung von EZ nicht proportional zum Einsatz der Mittel. Eine Reihe makroökonomischer Studien haben im besten Falle einen leicht positiven Effekt von ODA-Transfers auf die Entwicklung eines Landes gemessen. Zwar haben in

8 | Bei dem High Level Forum in Busan 2011 versuchten die OECD-DAC Staaten, gemeinsame Standards für alle Akteure festzulegen. Obwohl diese Standards im *Outcome Document* festgelegt sind, ist die Umsetzung weiterhin ein langwieriger Prozess.

9 | Am prominentesten unter vielen siehe Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is Another Way For Africa*, London, Penguin, 2009; William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little: Good*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

den letzten Jahren intensivere Evaluierungen und stärkere Wirkungskontrollen Eingang in die Entwicklungspolitik der OECD-Staaten gefunden. Doch es gibt zwei grundlegende Probleme, die das Evaluieren alleine nicht beheben kann:

Erstens fallen Entwicklungsprojekte nur dann auf fruchtbaren Boden, wenn sie auf einen starken politischen Willen der Akteure des Partnerlandes treffen. Laufen politische Interessen aus Machtkalkül oder anderen Gründen den Reformbemühungen der Geber zuwider, werden Studien, Empfehlungen und Evaluierungen ignoriert. Dieser politische Kontext wird oft und gerne ausgeblendet, da er für die Entwicklungsorganisationen schwer vorhersehbar ist, den Erfolg ihrer Projekte in Frage stellt und die Konsequenzen des Ausblendens selten sanktioniert werden. Zu lange wurde in der EZ bloß auf die Input-Faktoren geschaut, also auf das, was die Geber bereitgestellt hatten. Doch was es wirklich für die Entwicklung der Menschen gebracht hat, lässt sich nur durch einen genauen Blick auf das Outcome herausfinden: Eine gebaute Schule oder verteilte Moskitonetze verändern für sich genommen genauso wenig wie ein abgehaltenes Seminar zur Dezentralisierung (Input). Erst die Verminderung der Analphabetenrate, der Rückgang von Malaria und dezentral organisierte Politik (Outcome) können für Entwicklung sorgen. Doch die Anreize in der Entwicklungszusammenarbeit, das einzelne Outcome zu messen, sind oft nicht ideal. Weil Hilfsprojekte in den wenigsten Fällen wirkliche Kosten für die Empfänger verursachen, bleibt eine kritische Bewertung für den Empfänger oft aus. Das untergräbt Eigenverantwortung und kann das Interesse an einem Gelingen der Projekte von Empfängerseite enorm vermindern.

Der politische Kontext wird oft und gerne ausgeblendet, da er für Entwicklungsorganisationen schwer vorhersehbar ist oder den Erfolg ihrer Projekte in Frage stellt.

Zwar haben Geber die besten Absichten, mit ihren Programmen zur Entwicklung beizutragen. Doch was die Partnerländer nichts kostet, ist ihnen in vielen Fällen auch nur wenig wert. Die globale Impfallianz GAVI¹⁰ lässt Empfänger einen niedrigen, aber mit der Zeit wachsenden Eigenanteil an den Hilfsprojekten zahlen. Grundsätzlich liegt auf der Hand, dass sich die Partner genauer überlegen, ob ein Projekt für sie sinnvoll ist und ihre Wertschätzung verdient, wenn sie etwas dafür investieren müssen. Da aber dieser

10 | Siehe GAVI Alliance, <http://gavialliance.org> [10.02.2014].

an die Gesetze des Marktes angelehnte Mechanismus in den allermeisten Fällen wegfällt, bleibt der Versuch einer glaubwürdigen Kontrolle oft den Gebern überlassen. Und auch hier gibt es jede Menge Fehlanreize, da viele öffentlich finanzierte Entwicklungsorganisationen eher an der Ausweitung ihrer Budgets und an der Zunahme von Projekten interessiert sind. Das Eingeständnis und das Lernen aus in der EZ zwangsläufigen Fehlern, die daraus folgenden notwendigen Korrekturen von Strategien und damit die notwendige Anpassungsfähigkeit an sich immer schneller ändernde Umstände sind diesem Wachstumsdrang nicht immer zuträglich. Helmut Asche, Leiter des deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), spricht in diesem Zusammenhang vom „ehernen Gesetz des Entwicklungserfolges“: So seien über Jahre bei allen Entwicklungsorganisationen die Erfolgsziffern der Projekte immer zwischen zwei Dritteln und Drei Vierteln. Dies sei nicht plausibel.¹¹

Zweitens reduzieren Entwicklungsorganisationen oft die komplexen Zusammenhänge in den Partnerländern und bieten mit ihrem Werkzeugkasten vorgefertigte Lösungen an, ohne die Zusammenhänge vor Ort genügend zu berücksichtigen. In ihren Zentralen formulieren sie Strategien, die im Feld so nicht angewendet werden können. Best Practices können oft nicht auf einen anderen Kontext übertragen werden, und gleichzeitig werden einmal gebildete offizielle „Mission Statements“ und

Da Entwicklungsorganisationen meist wenige, klar formulierte Ziele haben, neigen sie dazu, komplexe Zusammenhänge auf Probleme zu reduzieren, die sich mit ihren Mitteln lösen lassen.

Handlungsmuster der Organisation zu selten in Frage gestellt.¹² Da Entwicklungsorganisationen meist wenige, klar formulierte Ziele und entsprechende Expertise in diesem Bereich haben, neigen sie dazu, komplexe Zusammenhänge auf Probleme zu reduzieren, die sich mit ihren Mitteln lösen lassen: „[Sie] passen ihre Vorstellung von der Realität den eng begrenzten Absichten an.“¹³ Die Folge: „Die verfügbare Lösung wird zur Lösung.“¹⁴ Somit werden

11 | Siehe Interview mit Helmut Asche, „Es ist eine Menge Unfug passiert“, *Frankfurter Rundschau*, 16.11.2013.

12 | Ben Ramalingam, *Aid on the Edge of Chaos*, Oxford, Oxford University Press, 2013, 38 ff.

13 | „[They] edit their understanding of reality to suit narrow purposes.“ Übers. d. Red. Ebd., 38.

14 | „The available solution becomes the solution.“ Übers. d. Red. Ebd., 39.

Unsicherheit, Zweifel und Hinterfragen sowie der damit verbundene Anstoß zu Flexibilität, Anpassung und Wandel nicht genügend honoriert: „Sicherheit ist im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit zuerst und vor allem eine Frage bürokratischer Annehmlichkeit und weniger eine Frage wissenschaftlicher Genauigkeit.“¹⁵

Mit diesen Anreizproblemen und der Unterschätzung der Komplexität wird Entwicklungszusammenarbeit den eigenen Ansprüchen nicht gerecht. Der Entwicklungsbegriff der Zukunft braucht vor allem eine ehrliche

Der Entwicklungsbegriff der Zukunft braucht vor allem eine ehrliche Kultur des Lernens und eine Honorierung von Hinterfragen, Veränderung und Anpassung.

Kultur des Lernens und eine Honorierung von Hinterfragen, Veränderung und Anpassung. Der Glaube an Vorhersehbarkeit und Planbarkeit hat sich in der EZ zu oft als Illusion herausgestellt. Geber und ihre Entwicklungsorganisationen sollten Fehler und Fehleinschätzungen offener eingestehen, das Wissen darüber teilen und kommunizieren, Strategien anpassen, lokal nach Lösungen suchen, mehr Experimente ausprobieren und rigoroser wissenschaftlich testen, wo dies sinnvoll ist.¹⁶ Das sind entscheidende Schritte, damit EZ die Akzeptanz in Geber- und Partnerländern erhöht und tatsächlich einen bedeutsamen Beitrag zu Entwicklung leisten kann.

DER EINFLUSS NEUER AKTEURE UND DEREN BEDEUTUNG FÜR DIE „TRADITIONELLEN“ GEBER

Die OECD hat als norm- und standardsetzende Institution der westlichen Entwicklungszusammenarbeit ernste Konkurrenz bekommen. China, Indien, Brasilien, Russland und viele andere Staaten, die in den letzten Jahrzehnten selbst viele Menschen in ihrem eigenen Land aus der Armut geholt haben, verfolgen mit einer eigenen Kombination aus Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit vermehrt ihre eigenen strategischen Interessen. Oft flankieren sie, wie auch einige OECD-Staaten, ihre Direktinvestitionen mit Hilfsprojekten und weiten somit gezielt ihre Einflussphäre aus. Zwar sind entwicklungsfördernde

15 | „Certainty in a development context is first and foremost a matter of bureaucratic convenience rather than scientific accuracy.“ Übers. d. Red. Ebd., 26.

16 | Abhijit Banerjee und Esther Duflo, *Poor Economics – A radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, New York, PublicAffairs, 2010.

Hilfsprojekte prinzipiell begrüßenswert, jedoch gelten die Standards, auf die sich OECD-Staaten geeinigt haben, nicht für diese neuen Akteure. Versuche der OECD, Schwellenländer wie China, Indien und Brasilien auf die Linie der 2005 in Paris verabschiedeten Prinzipien „Eigenverantwortung“, „Harmonisierung“, „Partnerausrichtung“, „Ergebnisorientiertes Management“ und „Gegenseitige Rechenschaftspflicht“¹⁷ zu bringen, haben de facto wenig gebracht. Die Süd-Süd-Kooperation unterwirft sich nicht den Regeln, Berichtspflichten und Prinzipien, auf die sich traditionelle Geber geeinigt haben. Vor allem China sieht nicht ein, warum es etwa gegenüber westlichen Staaten Zahlen und Fakten zu seinen Entwicklungsprojekten präsentieren soll, geschweige denn, sie den Vorstellungen der OECD anzupassen. Dies führt dazu, dass Prinzipien der EZ nach OECD-Standards in vielen Ländern von neuen Akteuren zunehmend unterlaufen werden und vor allem die Konditionierung in der EZ an Wirkung verliert. Denn zunehmend haben Regierungen in Entwicklungsländern die Wahl zwischen Hilfsprojekten aus dem Westen, die oft an Mindeststandards im Bereich Regierungsführung und Menschenrechte gekoppelt sind, und den Leistungen von neuen Gebern, die meist ohne derartige Bedingungen geliefert werden.

Während die Verknüpfung von ODA und Menschenrechten in der EZ bis jetzt zumindest in Einzelfällen einen positiven Anreiz auf Reformen in den Partnerländern entfalten konnte, fällt sie bei den neuen Akteuren weg. Vor allem bei China gibt es jedoch eine andere Art von Konditionen: Afrikanische Staaten, die Gelder aus der Volksrepublik erhalten, werden meist erfolgreich unter Druck gesetzt, ihre Anerkennung Taiwans aufzugeben, sofern noch nicht geschehen. Darüber hinaus vergibt China Kredite in Milliardenhöhe, die eine neue Gefahr für Verschuldung darstellen könnten. Ihre langen Laufzeiten können den Anreiz schaffen, von Regierungen vorschnell in Anspruch genommen zu werden, weil sich ihr Nutzen unmittelbar niederschlägt, die Kosten aber von nachfolgenden Generationen getragen werden müssen. Chinas Interesse an Afrikas Rohstoffen führt zu einer gezielten Entwicklungspolitik, die oftmals die

17 | Siehe „Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“, OECD, 2005, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/35023537.pdf> [10.02.2014].

Infrastruktur in Regionen mit hohen Rohstoffvorkommen fördert und, wie im Falle der Demokratischen Republik Kongo, zu einseitigen Verträgen führt, welche die afrikanische Seite benachteiligen und die Bevölkerung um einen großen Teil ihrer potenziellen Rohstofflöse bringen. Auch wenn Chinas Investitionen in Wirtschaft, Handel und Hilfsprojekte der Wirtschaftsentwicklung in Entwicklungsländern förderlich sein können, werden dabei immer wieder Umwelt- und Sozialstandards verletzt, oft nur chinesische Arbeiter eingesetzt und nicht genug für die Wertschöpfung und Weiterverarbeitung vor Ort getan. Antichinesische Proteste im südlichen Afrika und jüngst die Ausweisung chinesischer Arbeiter in Ghana¹⁸ zeigen, dass das Engagement des stärksten aller neuen Geber ein nicht zu unterschätzendes Konfliktpotenzial mit sich bringt.



Jacob Zuma (l.) und Xi Jinping im April 2013: China vergibt Kredite in Milliardenhöhe, die eine neue Gefahr für Verschuldung darstellen könnten. | Quelle: Siyabulela Duda, Government Communications (GCIS), Republik Südafrika ©🇿🇦🇸.

Die Lektion aus dem Erstarren der neuen Geber für die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit sollte sein, dass die Kapazitäten, die Mitbestimmung und der Rechtsstaat in Entwicklungsländern gestärkt werden müssen. Nur so können die Partnerländer selbstbewusst ihre Interessen gegenüber neuen Partnern formulieren und durchsetzen. Konditionalität durch den Westen wird an Bedeutung

18 | Yiting Sun, „Nach dem Goldrausch“, *Deutschlandfunk*, 13.07.2013, http://deutschlandfunk.de/nach-dem-gold-rausch.799.de.html?dram:article_id=253953 [10.02.2014].

verlieren. Doch viele Entwicklungsländer verfügen über eine zunehmend kritische und starke Zivilgesellschaft. Diese begegnet den neuen Akteuren mit angemessener Skepsis und will die, auch durch westliche Hilfe gewonnene, politische Mitbestimmung verteidigen und ausbauen. Südafrikas Staatspräsident Jacob Zuma hat in einer Rede beim China-Afrika-Gipfel 2012 bereits darauf hingewiesen, dass Afrika aus den Fehlern der Vergangenheit lernen müsse und ungleiche Handelsbeziehungen zu China auf Dauer nicht tragfähig seien.¹⁹ Hinter den Investitionen neuer Akteure stecken außenwirtschaftliche und politische Strategien, die Partnerländer für ihre Entwicklung nutzen sollten. Zwar zielen diese Strategien der neuen Akteure auch auf neue Bündnisse mit Entwicklungsländern ab, die in multilateralen Verhandlungen ihre gemeinsamen Interessen gegenüber dem Westen durchzusetzen versuchen. Doch im Sinne des aufgeklärten Eigeninteresses ist es besser, diese Verhandlungen mit selbstbewussten, wirtschaftlich starken Partnern zu führen, da sie so eine größere Rolle bei der gemeinsamen Lösung globaler Probleme spielen können.

DER KAMPF UM DEN SCHUTZ UND DIE BEREITSTELLUNG GLOBALER ÖFFENTLICHER GÜTER

Weil sich die Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern²⁰ nur durch die Anstrengung aller Länder lösen lässt, bedeutet Entwicklungszusammenarbeit heute auch den Einsatz aller Staaten für mehr Klimaschutz, Sicherheit und finanzielle Stabilität. All diese öffentlichen Güter lassen sich durch traditionelle Entwicklungspolitik mit ihrem Geber-Nehmer-Muster nicht ausreichend schützen. Denn genau so wie ihr Schutz und ihre Bereitstellung grenzüberschreitend auch vielen anderen Staaten nutzt, so hat

19 | Jane Perlez, „With \$20 Billion Loan Pledge, China Strengthens Its Ties to African Nations“, *The New York Times*, 19.07.2012, <http://nytimes.com/2012/07/20/world/asia/china-pledges-20-billion-in-loans-to-african-nations.html> [10.02.2014].

20 | Globale öffentliche Güter sind hier definiert als Güter, die sich in ihrer positiven wie negativen Wirkung schnell über Landesgrenzen hinweg ausbreiten. Weil ihre Bereitstellung mit hohen Kosten verbunden ist, sich aber geografisch oft nur schlecht einschränken lässt, entstehen dadurch „Mitnahmeeffekte“. Obwohl viele von den Gütern profitieren, gibt es wenig Anreize, für sie zu zahlen. Denn man hofft, den grenzübergreifenden Nutzen „mitzunehmen“, die Kosten aber auf andere „Bereitsteller“ abzuwälzen.

ein Mangel dieser Güter in manchen Ländern leicht Übertragungseffekte in viele andere Länder. Geografische Grenzen spielen bei Kriegen, Klimaschutz und Finanzkrisen nur noch eine geringe Rolle. In all diesen Bereichen hat sich die Anfälligkeit für grenzüberschreitendes Auftreten in den letzten 20 Jahren dramatisch verschärft. Deshalb stehen sich, wie Messner und Faust beschreiben, hier „Staaten mit eigenen und mit gemeinsamen Interessen gegenüber. Reiche, arme und aufsteigende Länder sind aufeinander angewiesen“.²¹ Besonders deutlich wird dies in den Bereichen Sicherheit und Klimaschutz: Kriege werden immer weniger zwischen einzelnen Ländern geführt, sondern verstärkt zwischen Gruppen innerhalb eines Landes oder auch über die Landesgrenzen hinweg.²² Zudem erweisen sich fragile bzw. gescheiterte Staaten wie Afghanistan oder Somalia als Rückzugsort und Ausbildungsstätte für Terroristen. Durch diese Asymmetrie und die Zunahme gewalttätiger, nicht-staatlicher Akteure und terroristischer Anschläge in Drittstaaten bekommen Konflikte somit schnell eine regionale oder sogar globale Dimension.

Durch die Zunahme gewalttätiger, nicht-staatlicher Akteure und terroristischer Anschläge in Drittstaaten bekommen Konflikte eine regionale oder globale Dimension.

Den engen Zusammenhang von Konflikt- und Entwicklungsfragen haben auch die Ressortübergreifenden Leitlinien von Auswärtigem Amt, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und Bundesministerium der Verteidigung vom August 2012 unterstrichen.²³ Diese sehen eine intensive Abstimmung bei Deutschlands Engagement in fragilen Staaten vor. Entwicklungszusammenarbeit und Konfliktbearbeitung in fragilen Staaten müssen jedoch nicht nur in Deutschland, sondern auch international in Zukunft noch stärker abgestimmt werden. Bei der Erreichung der MDGs liegen die fragilen Staaten am weitesten zurück. Ihre Bevölkerung hat ohne Beendigung der Konflikte kaum jemals eine Chance auf Entwicklung.

21 | Faust und Messner, Fn. 1.

22 | Siehe die Tuareg in Libyen und, nach deren Rückkehr, die Destabilisierung in Mali sowie ruandische Soldaten im Osten der Demokratischen Republik Kongo.

23 | Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Verteidigung und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, *Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten – Ressortübergreifende Leitlinien*, 08/2012, http://bmz.de/de/zentrales_download_archiv/Presse/leitlinien_fragile_staaten.pdf [10.02.2014].



Wiederaufbau in Haiti: Die Folgen des Klimawandels sind besonders in den Entwicklungsländern dramatisch zu spüren. | Quelle: Colin Crowley, flickr ©.

Klimaschutz hat in den letzten Jahren in den internationalen Beziehungen enorm an Bedeutung gewonnen. Die wissenschaftlichen Hinweise auf den Klimawandel haben in der Entwicklungspolitik eine nie da gewesene Dynamik um Nachhaltigkeit und ökologische Grenzen des Wachstums ausgelöst. Um die Einigung auf verbindliche Ziele wird in mehreren internationalen Verhandlungsforen, wie den VN-Klimakonferenzen oder Rio+20, teils erbittert gestritten. Die Folgen des Klimawandels sind besonders in den Entwicklungsländern dramatisch zu spüren. Gleichzeitig müssen alle Staaten ihren Teil zu einer Reduzierung des CO₂-Ausstoßes, zu umweltfreundlicherem Wirtschaften und einem schonendem Umgang mit Ressourcen beitragen. Wie groß dieser Beitrag sein soll und wer wie viel davon bezahlen soll, ist der Kern der aktuellen Diskussion. Während viele Entwicklungs- und Schwellenländer nicht einsehen, größere Summen für Klimaschutz aufzubringen, da der Norden für einen großen Teil der Verschmutzung der Erde verantwortlich sei, fordern die entwickelten Staaten bereits jetzt mehr Eigenanstrengung. Vielen Absichtserklärungen zum Trotz bleiben die bisherigen Zusagen zur Klimafinanzierung weit hinter den Erwartungen zurück. Der Schutz des Klimas, eines zentralen globalen öffentlichen Gutes, steht im Mittelpunkt des Konflikts der internationalen

Kooperation. Der Klimaschutz verlangt massive Investitionen, die sich erst langfristig auszahlen werden. Alle Staaten sind deshalb gefordert, in langen Fristen zu denken und Entwicklung so zu gestalten, dass sie nicht die Lebensgrundlage künftiger Generationen aufbrauchen.

REFORMPROZESSE BEI DEN MILLENNIUM-ENTWICKLUNGSZIELEN UND IN DER OECD UND DEREN AUSWIRKUNG AUF EIGENVERANTWORTUNG UND POLITIK DER BETEILIGTEN STAATEN

Der neue Fokus der Entwicklungspolitik auf globale öffentliche Güter, insbesondere Klima und Sicherheit, sowie die Notwendigkeit für Industriestaaten, ihre eigenen Wirtschaftssysteme zu reformieren, spiegelt sich auch in den Verhandlungen zur Post-2015-Agenda wider. Sie soll die Millennium-Entwicklungsziele ablösen, deren unerfüllte Vorgaben aufnehmen und sie um wichtige Entwicklungsaufgaben ergänzen. Die Vorschläge, die bis jetzt auf dem Tisch liegen (besonders prominent ist der Bericht des High Level Panels²⁴), spiegeln die Neuorientierung des Entwicklungsbegriffes wider: Die Ziele sollen für alle Länder gelten, zudem geht es nicht mehr nur um Hilfe, sondern um die Zusammenarbeit bei den dringendsten globalen Problemen. Ziele zur Förderung von Frieden und Sicherheit sind ebenso im Gespräch wie umfangreiche Ziele zum Ausbau erneuerbarer Energien, zum Klima- und Umweltschutz. Traditionelle Ziele wie Bildung wurden so ergänzt, dass nicht der Input (Einschulungsrate) sondern der Output (Rückgang der Analphabetenrate) gemessen wird. Auch ein Ziel zur guten Regierungsführung und zur politischen Mitbestimmung wird diskutiert, nachdem es aus politischen Gründen im Jahr 2000 nicht in die MDGs aufgenommen wurde.

Was davon übrig bleibt, ist ungewiss: Es gibt deutliche Anzeichen, dass einige Schwellen- und Entwicklungsländer einem Ziel zur politischen Mitbestimmung und zur guten Regierungsführung ablehnend gegenüber stehen. Wie schon bei den MDGs stehen die Staaten also vor der Wahl,

24 | *A new Global Partnership: Eradicate Poverty and transform Economies through Sustainable Development*, Vereinte Nationen, 2013, <http://post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf> [10.02.2014].

den politischen Sensibilitäten nachzugeben und dafür eine höhere Zustimmung wichtiger Staaten für die Agenda zu bekommen. Dies passiert aber zu Lasten der Glaubwürdigkeit. Denn die gute Regierungsführung und eine daraus folgende Entwicklungsorientierung der Staaten gehört auch deshalb so dringend in den Katalog der globalen Ziele, weil ohne ihre Verwirklichung viele Hilfsmaßnahmen ins Leere laufen, und sie erst die Voraussetzung für die erfolgreiche Anwendung der zentralen Prinzipien schafft, auf die sich die westlichen Akteure der Entwicklungszusammenarbeit geeinigt haben, um diese effektiver zu machen: „Eigenverantwortung“, „Harmonisierung“, „Partnerausrichtung“, „Ergebnisorientiertes Management“ und „Gegenseitige Rechenschaftspflicht“ – die Grundsätze der Paris-Deklaration des Entwicklungsausschusses der OECD.

Bei „Eigenverantwortung“ und „Partnerausrichtung“ geht es darum, so oft wie möglich die Systeme der Partnerländer zu nutzen, um ein hohes Maß an Eigenverantwortung und Entwicklung zu erreichen. Von der Nutzung dieser Ländersysteme, also ihrer eigenen Entwicklungspläne und Haushaltsstrukturen, automatisch auf mehr Eigenverantwortung und effektivere Entwicklung zu schließen, wäre jedoch ein Fehlschuss.²⁵ Regierungen, die nicht ausreichend von Parlament, Zivilgesellschaft, den Gerichten oder den Medien kontrolliert werden, haben Anreize, das Geld nicht in langfristige, entwicklungsfördernde Sektoren wie Gesundheit oder Bildung zu investieren. Oft sind sie mit Problemen des gemeinschaftlichen Handelns²⁶ konfrontiert. Das heißt: Statt Entwicklung zu fördern, die lang-

fristig viele Menschen ein bisschen wohlhabender macht, sind ihre Anreize groß, die Hilfsgelder und sonstigen Staatseinnahmen für Klientelpolitik auszugeben, die kurzfristig nur wenige Menschen reich macht, aber

den Machterhalt der Regierung durch Unterstützung dieser Menschen festigt. Hilfsgelder aus dem Ausland erhöhen

Hilfsgelder aus dem Ausland erhöhen die Gefahr, dass die sonstigen Staatseinnahmen anderweitig und nicht entwicklungsfördernd ausgegeben werden.

25 | David Booth, *Aid effectiveness: Bringing country ownership (and politics) back in*, ODI Working Paper 336, 08/2011, Overseas Development Institute (ODI), <http://odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6028.pdf> [10.02.2014].

26 | Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard Economics Studies, 1974.

zudem ganz grundsätzlich die Gefahr, dass die sonstigen Staatseinnahmen anderweitig und nicht entwicklungsfördernd ausgegeben werden.²⁷ Statt also Eigenverantwortung und Entwicklungsorientierung vorauszusetzen, muss man diese zuerst stärken. Zwei Dinge bieten sich dafür an: Erstens ein größerer Fokus auf die nicht-ODA-relevanten Politikfelder gegenüber Partnerländern, also etwa Handel und wirtschaftliche Investitionen. Die Einigung der WTO in Bali zeigt in die richtige Richtung.²⁸ Zweitens die Förderung der Strukturen, welche die Regierung zu mehr Eigenverantwortung und Entwicklungsorientierung bringen, also die Stärkung von Parlament, Zivilgesellschaft, Medien und Rechtsstaat. Nach 50 Jahren moderner Entwicklungszusammenarbeit zeigt sich deutlicher als je zuvor: Ohne den politischen Willen der Regierungen in den Partnerländern laufen die meisten Hilfsprojekte der Geber ins Leere. Diesen Willen können am besten starke Gegengewichte im Land selber einfordern, nur sehr begrenzt externe Geber. Ein neuer Entwicklungsbegriff muss dies anerkennen und – zusammen mit einheimischen Akteuren – gezielter die Anreize der Partnerregierungen für wirkliche Eigenverantwortung vergrößern.

EIN VERÄNDERTER ENTWICKLUNGSBEGRIFF

Die Zahl der Menschen, die weltweit in absoluter Armut leben, ist von 47 Prozent im Jahr 1990 auf 22 Prozent im Jahre 2010 gesunken.²⁹ Während aktuell noch zwei Drittel der Menschen unter der Armutsgrenze in Schwellenländern leben, wird dies in 20 Jahren hauptsächlich ein Problem von fragilen und den am wenigsten entwickelten Staaten in Subsahara-Afrika sein. Immer weniger Länder werden also klassische EZ im Sinne der Armutsreduzierung für ihre tatsächliche Entwicklung brauchen. Bestimmte Länder

27 | Howard Pack und Kaner Rothenberg Pack, „Foreign Aid and the Question of Fungibility“, *The Review of Economics and Statistics* 75, 1993, 258.

28 | Anfang Dezember 2013 haben sich die Mitgliedstaaten auf weitreichende Erleichterungen im Welthandel geeinigt. Siehe „WTO einigt sich auf Welthandelsabkommen“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 07.12.2013, <http://faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/bali-12699482.html> [10.02.2014].

29 | Siehe Vereinte Nationen, „We Can End Poverty. Millennium Development Goals and beyond 2015. Goal 1 – Eradicate extreme poverty and hunger“, Fact Sheet, 09/2013, http://un.org/millenniumgoals/pdf/Goal_1_fs.pdf [10.02.2014].

dagegen umso mehr. Für die Entwicklungszusammenarbeit bedeutet das drei Dinge: Sie muss erstens strategisch gezielter werden. Sie muss zweitens ehrlicher werden und offen aus Fehlern lernen. Sie muss sich drittens als Teil einer Außenpolitik und einer internationalen Kooperation verstehen, die sich zunehmend für den Schutz und die Bereitstellung der öffentlichen globalen Güter einsetzt.

Einem zeitgemäßen Entwicklungsbegriff sollte deshalb die Erkenntnis zu Grunde liegen, dass sich mehr staatliche und private Akteure mit ihren ganz eigenen Interessen in Partnerländern engagieren. Dass dies die Notwendigkeit verstärkt, die Gründe der eigenen Entwicklungspolitik kritisch zu hinterfragen und sie nicht isoliert, sondern stärker im Lichte der neuen Akteure zu sehen. Dass die Zusammenarbeit mit vielen nun besser entwickelten Staaten weg von klassischer Armutsbekämpfung hin zu mehr Kooperation in strategisch wichtigen Politikbereichen wie Wirtschafts-, Sicherheits- und Umweltpolitik führen muss. Dass es keine einfachen Lösungen gibt, dass innerhalb von Organisationen zwangsläufige Misserfolge offen kommuniziert werden und dass dies mehr honoriert werden sollte. Dass im Außenhandeln eines Staates anstelle eines eng definierten nationalen Interesses auf der einen oder rein altruistischen Motiven auf der anderen Seite ein aufgeklärtes, langfristig ausgerichtetes Eigeninteresse stehen sollte. Dass Prinzipien, Pläne und Post-2015 Agenden nur dann mehr Entwicklung bringen, wenn es bei den Partnerländern den politischen Willen dazu gibt. Und dass dieser am besten durch demokratische Kräfte gebildet und gefördert werden kann, welche die Regierung kontrollieren und deren Anreize reduzieren können, klientelistische, kurzfristige Politik zum Wohle weniger an die Stelle von Entwicklungsorientierung zum Wohle aller zu setzen.