



# GERMAN AID FROM A PARTNER PERSPECTIVE

*Experience-based Perceptions from AidData's  
2014 Reform Efforts Survey*

2016



# ZUSAMMENFASSUNG

## Kontext

Will Entwicklungszusammenarbeit nicht nur kurzfristige, sondern auch strukturelle Wirkungen entfalten, so muss sie deutliche Bezüge zu den Politik- und Reformprozessen in den Empfängerländern herstellen; sei es indem sie bei deren Gestaltung mitwirkt, diese politikberatend begleitet oder aber bei deren Implementierung einen Beitrag leistet.

Eine wichtige Erkenntnis mit Blick auf die externe Unterstützung von Reformprozessen in Partnerländern besteht nach über sechs Jahrzehnten internationaler Entwicklungszusammenarbeit darin, dass dabei dem „Ownership-Prinzip“ eine zentrale Bedeutung zukommt. Der Kern des Ownership-Prinzips besteht darin, dass eine effektive Entwicklungszusammenarbeit sich stark an den Interessen der für entwicklungsutragliche Reformen relevanten Akteure in Partnerländern aus Regierung, Verwaltung, Parlament und Zivilgesellschaft auszurichten habe. Das Ownership-Prinzip geht dabei davon aus, dass diese Akteure letztlich die Bedürfnisse und Herausforderungen der Gesellschaften besser einschätzen können als externe Akteure und auch über die Legitimation für Reformprozesse verfügt.

Fehlt es an Ownership der Partner, so äußert sich dies häufig in mangelndem Reformwillen und Reformabbrüchen oder -umkehr. Respektieren Geber hingegen das Ownership-Prinzip nicht und binden ihre Unterstützung beispielsweise an allzu strenge oder zahlreiche Konditionen, laufen sie Gefahr, politische Prozesse in den Partnerländern zu unterlaufen, die jedoch erforderlich sind, um eine breite Unterstützung verschiedener Interessengruppen für die angestrebten Reformen herzustellen.

Eine weitere wichtige Erkenntnis besteht darin, dass erfolgreiche externe Unterstützung für Reformen in Niedrig- und Mitteleinkommensländern einer starken Koordination und effizienter Arbeitsteilung in Übereinstimmung mit den Prioritäten der Partner bedarf. Diese Koordination erfordert zum einen hinreichende institutionelle Kapazitäten der Partner, zum anderen aber ein fundiertes Verständnis der komparativen Stärken und Schwächen der jeweiligen Entwicklungspartner.

Diese zentralen Erkenntnisse mit Blick auf Reformbetonung, das Ownership-Prinzip und Geberkoordination in der

Entwicklungszusammenarbeit haben nicht nur die gerade zu Ende gehende MDG-Phase geprägt, sondern diese werden vermutlich eine noch eine größere Rolle in dem anlaufenden SDG-Prozess spielen.

## Wissenslücke

Vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, dass kaum systematische Evidenz darüber vorliegt, welche Erfahrungen die Handelnden aus Staat und Gesellschaft in Entwicklungsländern eigentlich mit der Beteiligung von bi- und multilateralen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit bei der Reformgestaltung, Politikberatung und Reformimplementierung machen.

Wie nehmen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern die Reformbeiträge einzelner Geber wahr? Welche Erfahrungen haben sie mit unterschiedlichen Gebern bei Agenda-Setting, Politikberatung und Reformimplementierung und welche Stärken und Schwächen schreiben sie diesen aufgrund Ihrer Erfahrungen mit Blick auf unterschiedliche Politikfelder zu, die Gegenstand von Reformen waren? Fasst man die möglichen Impulse von externen Akteuren zudem auch als einen kreativen Wettbewerb um Ideen und Konzepte bzw. deren Implementierung auf, dann ist der skizzierte Mangel an systematischer, politikfeld- und länderübergreifender Evidenz umso verwunderlicher.

Aus Perspektive der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sind diese offenen Fragen besonders interessant. Einerseits hat Deutschland seine Rolle als wichtiger Akteur in der internationalen EZ zuletzt mehrfach bekräftigt und durch teils erheblichen Ressourcenaufwuchs untermauert. Gleichzeitig sieht sich das deutsche EZ-System fortgesetzter Kritik an seiner hohen Komplexität ausgesetzt, aufgrund derer die Partnerorientierung der deutschen EZ gegebenenfalls leiden könne. Die öffentliche Debatte um die spezifischen Stärken und Schwächen des institutionellen Aufbaus des deutschen EZ-Systems hält auch deshalb an, weil keine allgemein anerkannten Methoden existieren, mit denen die Wirksamkeit deutscher EZ abschließend zu beurteilen wäre. Gleichmaßen existiert auf globaler Ebene keine überzeugende empirische Evidenz dazu, ob, wann, wie oder warum die deutsche EZ in der Lage war, Reformanstrengungen in Partnerländern zu

beeinflussen. Insbesondere liegen kaum gesicherte Erkenntnisse darüber vor, wie Entscheidungsträger in Niedrig- und Mitteleinkommensländern, die Reformen initiieren und umsetzen sollen, die Leistungsfähigkeit deutscher EZ-Akteure bei der Gestaltung und Unterstützung ihrer Reformanstrengungen beurteilen.

### Datenbasis & Fragestellungen des Berichts

In dem vorliegenden Bericht, einem Kooperationsprojekt zwischen AidData und DEval, wird versucht auf diese Fragen erste Antworten zu geben und dabei speziell die Rolle zentraler Akteure aus der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands zu untersuchen. Dabei greift der Bericht auf die Daten einer weltweit angelegten Umfrage von AidData zurück - dem 2014 Reform Efforts Survey. Befragt wurden Akteure aus Staat und Gesellschaft in über 120 Entwicklungsländern hinsichtlich ihrer Erfahrungen mit Organisationen aus der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit im Zeitraum zwischen 2004 und 2013. Für den vorliegenden Bericht wurden knapp 4500 Fragebögen von Personen des öffentlichen wie auch zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Sektors ausgewertet, wobei hiervon mehr als 1200 Befragte Einschätzungen zu der Zusammenarbeit mit den Deutschen Botschaften, der GIZ(GTZ) und KfW gegeben haben, die auf eigenen und konkreten Erfahrungen basierten. Entsprechend ermöglichte diese Datenbasis, folgende Fragestellungen aus Sicht der Partnererfahrungen zu analysieren:

- Als wie nützlich wurde die Politikberatung empfunden, die die genannten deutschen Akteure angeboten haben und hatten individuelle und länderspezifischen Faktoren einen Einfluss hierauf?
- Wie groß war der Einfluss, den die genannten deutschen Akteure gemäß den Erfahrungen der Akteure in Entwicklungsländern auf die Entscheidung in ihren Ländern ausübten, Reformen zu verfolgen (Agenda-Setting) und hatten individuelle und länderspezifischen Faktoren einen Einfluss das Antwortverhalten?
- Als wie hilfreich wurden die genannten deutschen Akteure aus Partnersicht bei der Umsetzung von Reformen in Partnerländern wahrgenommen und hatten individuelle und länderspezifische Faktoren einen Einfluss hierauf?
- Verfügt die genannten deutschen Akteure im Vergleich zu anderen Gebern über komparative Stärken (oder Schwächen) mit Blick auf ihre Beiträge beim Agenda-Setting, bei der Politikberatung und bei der Implementierungsunterstützung im Allgemeinen und mit Blick auf spezifische Sektoren (z.B. Umwelt, Governance, soziale Sektoren)?
- In welchen Ländern bzw. Weltregionen verfügten deutsche EZ-Akteure über spezifische Stärken (oder Schwächen) in Bezug auf die wahrgenommene Nützlichkeit ihrer Politikberatung, ihren Einfluss auf die Reformagenda, sowie auf die Unterstützung bei der Umsetzung von Reformen?

### Ergebnisse

Die zentralen Ergebnisse der Untersuchung sind im Folgenden aufgeführt. Dabei lassen sich zwei Hauptmuster in den Ergebnissen identifizieren:

- Aggregiert man die Ergebnisse der Analyse, so zeigt sich zunächst einmal, dass sich aus der Wahrnehmung der Akteure in Entwicklungsländern keine eindeutige Rollenverteilung oder Arbeitsteilung zwischen den deutschen Botschaften und den beiden staatlichen Durchführungsorganisation GIZ (früher GTZ) und KfW in Bezug auf Politikberatung, Agenda-Setting und Umsetzungsunterstützung erkennen lässt. Vielmehr schätzen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Befragung die Beratung und Unterstützung der GIZ in allen drei Bereichen (bei der Prioritätensetzung, bei der Bereitstellung von Politikberatung, bei der Reformumsetzung) als wertvoller im Vergleich zu den beiden anderen Akteuren ein.
- Zweitens werden deutsche EZ-Akteure (mit einigen positiven Ausnahmen für die GIZ und negativen für die deutschen Botschaften) von Befragten in den Partnerländern nicht signifikant besser oder schlechter eingeschätzt als der Durchschnitt der bilateralen OECD/DAC-Geber. Gleiches gilt für andere große bilaterale Akteure wie DFID, USAid oder JICA; lediglich die französische AFD schnitt in allen drei Bereichen signifikant unterdurchschnittlich ab. Auffällig ist weiterhin, dass große multilaterale Organisationen und kleine hoch spezialisierte Geberorganisationen – wie etwa vertikale Fonds – von den Befragten in allen drei Kategorien (Nützlichkeit der Politikberatung, Einfluss auf

die Reformagenda, hilfreiche Unterstützung bei der Reformumsetzung) als vergleichsweise stark wahrgenommen werden. Unter den am höchsten bewerteten bilateralen Akteuren finden sich solche, deren EZ bei relativ kleinen Mittelvolumen geographisch oder sektoral vergleichsweise stark konzentriert ist, darunter einige der größeren skandinavischen Geber wie die dänische DANIDA.

Darüber hinaus zeigt sich:

- Deutschland – wie auch andere bilaterale DAC-Geber – übt in der Wahrnehmung von Entscheidungsträgern in seinen Partnerländern einen geringeren Einfluss auf Reformprioritäten in diesen Ländern aus, als das Mittelvolumen seiner EZ erwarten ließe. Die Analysen zeigen, dass der Einfluss auf das Agenda-Setting bei Reformen stark durch das Volumen der EZ beeinflusst wird, während sich ein solcher Zusammenhang mit Blick auf die Nützlichkeit von Politikberatung und Implementierungsunterstützung nicht zeigt. Gleichzeitig variiert der Zusammenhang zwischen Mittelvolumen und wahrgenommenem Politikeinfluss erheblich zwischen Gebern. Basierend auf der gleichen Methode, die auch in der AidData-Studie Listening to Leaders (Custer et al. 2015) Anwendung findet, wurde ein Value for Money Index berechnet, anhand dessen sich beurteilen lässt, inwiefern ein Geber Einfluss über oder unter seiner „finanziellen Gewichtsklasse“ ausübt. Gemessen an dem eingesetzten Mittelvolumen wird der deutsche Einfluss auf das Agenda-Setting bei Reformen (wie auch der Einfluss der übrigen vier größten bilateralen Geber USA, Vereinigtes Königreich, Japan und Frankreich) allerdings unterdurchschnittlich wahrgenommen, während der Einfluss der multilateralen Banken und der EU auch dann noch als überdurchschnittlich wahrgenommen wurde, wenn man deren finanzielles Gewicht berücksichtigt.
- Was sektorspezifische komparative Vorteile der deutschen Akteure in der erfahrungsbasierten Wahrnehmung der Akteure aus Partnerländern anbelangt, so wird erstens ein komparativer Vorteil der GIZ (GTZ) im Umweltsektor deutlich. Sowohl bei der Politikberatung wie auch beim Agenda-Setting und der Reformimplementierung liegt die deutsche Durchführungsorganisation über dem Durchschnitt der bilateralen DAC-Geber. Für die KfW gilt Gleiches für den Umweltsektor im Bereich des Agenda-Setting. Ebenfalls überdurchschnittlich schneidet die GIZ (GTZ) im Sektor Landwirtschaft im Bereich des Agenda-Setting ab. In anderen Sektoren wie etwa bei Governance bzw. Regierungsführung oder den sozialen Sektoren ist in der erfahrungsbasierten Wahrnehmung der Partner keine sektorspezifisch überdurchschnittliche Performanz der drei deutschen Akteure bei Politikberatung, Agenda-Setting oder Implementierungsunterstützung erkennbar.
- Deutschland wird besonders in Ländern der Regionen Europa und Zentralasien sowie Naher Osten und Nordafrika als einflussreicher und leistungsstarker Entwicklungspartner wahrgenommen. Befragte aus diesen Regionen bewerteten deutsche EZ-Akteure positiver in Hinblick auf ihre geleistete Politikberatung und Reformunterstützung. Befragte in Lateinamerika und der Karibik hingegen schätzten die Leistungsfähigkeit deutscher EZ-Akteure im Schnitt geringer ein als die anderer bilateralen DAC-Geber.
- Befragte aus Ländern, in denen das Volumen deutscher EZ einen relativ hohen Stellenwert im Vergleich zu anderen Gebern hatte, konstatierten einen stärkeren Einfluss auf die Reformagenda. Dieser Effekt ist ausgeprägter in autoritär regierten Ländern. Eine naheliegende Interpretation dieses Ergebnisses ist, dass in autoritären Regimen externe Akteure mit hohem finanziellen Gewicht – aufgrund geringer gesellschaftlicher Partizipation – einen höheren Einfluss auf die Reformagenda nehmen können. Die Nützlichkeit der Politikberatung und der Implementierungsunterstützung bleibt hiervon jedoch unberührt.
- Ebenso zeigt die Analyse, dass Deutschland größeren entwicklungspolitischen Einfluss ausübt in Ländern mit geringerem Geberwettbewerb. In Ländern mit geringerer Geberfragmentierung, in denen weniger Geber um Einfluss auf die Partnerregierung konkurrieren, wird Deutschland ein größerer Einfluss auf das Agenda-Setting attestiert.
- Unabhängig von der objektiven Charakterisierung eines Landes als mehr oder weniger demokratisch, vermerken Befragte, die einen breiten gesellschaftlichen Konsens für den von ihnen bearbeiteten Reformbereich in ihrem Land konstatieren, einen stärkeren Einfluss bzw. eine höhere Nützlichkeit deutscher Akteure. Dort, wo also eine breitere Ownership für eine bestimmte Reform vorhanden ist,

werden deutsche Aktivitäten bei der Politikberatung, beim Agenda-Setting und bei der Reformimplementierung als nützlicher bzw. relevanter wahrgenommen.

### **Interpretation der Ergebnisse**

Wie sind die skizzierten Ergebnisse in ihrer Gesamtschau vor dem Hintergrund der Anlage des 2014 Reform-Efforts-Surveys und vor dem Hintergrund der Diskussion um die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bzw. deren Strukturen und Ausrichtung zu interpretieren?

Die spezifische Datengrundlage der Studie bringt eine Reihe von Einschränkungen mit sich, die bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden müssen. Was die Anlage der Umfrage anbelangt ist anzumerken, dass deren Ausrichtung auf die Rolle externer Geber bei Gestaltung, Beratung und Implementierung von Reformen in Entwicklungsländern ausgerichtet ist und daher nicht alle Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit umfasst. Zudem ist die Umfrage nicht auf alle organisatorischen Spezifika der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ausgerichtet; die Umfrage umfasst bspw. nicht die Aktivitäten nicht-staatlicher Akteure wie der politischen Stiftungen oder kirchlicher Hilfsorganisationen. Zu beachten ist fernerhin, dass der Zeitraum der Untersuchung (2005-2013) im Wesentlichen vor der Reform des deutschen EZ Vorfeldes aus dem Jahre 2011 liegt, sodass aus den Ergebnissen dieser Analyse noch keine Schlüsse auf die Effekte dieser Reform gezogen werden können. Schließlich handelt es sich bei der Befragung um – wenn auch erfahrungsbasierte – Beurteilungen durch Akteure aus Partnerländern, die nur eine Perspektive auf die Wirksamkeit deutscher EZ darstellen, und die um themen- oder instrumentenspezifische Evaluierungen ergänzt werden sollten, um ein ganzheitliches Bild zu erhalten.

Gleichwohl birgt die Auswertung des Reform-Efforts-Survey große Vorteile. So wird die Bedeutung von Reformen und deren Begleitung durch Beratung und Implementierungsunterstützung von allen Akteuren der deutschen staatlichen EZ hervorgehoben, so dass eine Befragung über die Rolle deutscher Akteure beim Agenda-Setting von Reformen, bei der Politikberatung und der Implementierungsunterstützung wichtiges Orientierungswissen für politische Entscheidungsträger,

Durchführungsorganisationen und die breitere Fachöffentlichkeit liefert. Auch die global gehaltene Befragung, die nur begrenzt auf die organisatorischen Spezifika der deutschen EZ Bezug nimmt, kann als Vorteil gewertet werden. Denn nur durch die auf die Gesamtheit der Geber orientierte Befragung von wichtigen Partnern in Entwicklungs- und Schwellenländern wird es möglich, die Akteure der deutschen EZ in einen Gesamtkontext der internationalen EZ zu stellen und Aussagen über die erfahrungsbasierte Wahrnehmung von Stärken und Schwächen der deutschen EZ zu treffen.

Vor diesem Hintergrund spiegeln die Ergebnisse eine vergleichsweise hohe „Sichtbarkeit“ der deutschen EZ wider. Immerhin rund 1200 Befragte aus der Grundgesamtheit von 4455 haben bereits einmal mit einem der drei genannten deutschen Akteure zusammengearbeitet. Wenig überraschend ist hierbei, dass die Zusammenarbeit mit deutschen Akteuren überproportional in jenen Entwicklungs- und Schwellenländern stattgefunden hat, die den Status eines Partnerlandes der deutschen EZ hatten. Zu begrüßen ist das im Vergleich zu anderen bilateralen Gebern überdurchschnittliche Abschneiden der GIZ(GTZ) im Bereich der Politikberatung bei Reformen. Es entspricht der Bedeutung, die diese Durchführungsorganisation der reformbegleitenden Beratung beimisst. Gleiches gilt für das überdurchschnittliche Abschneiden der GIZ(GTZ) im Umweltsektor was das Agenda-Setting, die Politikberatung und die Implementierungsunterstützung anbelangt – ein Befund, der den Bedeutungszuwachs dieses Politikfeldes in der deutschen EZ während der vergangenen beiden Jahrzehnte reflektiert.

Gleichwohl sprechen die Befunde insgesamt eher für eine mittelmäßige Leistungsfähigkeit der deutschen EZ aus Sicht der Partner. So war aus deren Perspektive die Rollen- bzw. Arbeitsteilung zwischen den deutschen Akteuren (Botschaften, GIZ, KfW) insgesamt eher unklar, insbesondere was die Arbeitsteilung zwischen politischem Agenda-Setting und Implementierung anbelangt. Da dieser Aspekt der Arbeitsteilung ein wichtiger Rechtfertigungsgrund für die spezifische Aufstellung des deutschen EZ-Systems ist, geben die hier skizzierten Befunde Anlass für weitergehende Untersuchungen zur Arbeitsteilung zwischen politischer Steuerung und Implementierung im deutschen EZ-System. Gerade angesichts

der kontinuierlich steigenden Bedeutung von „Partnerschaftlichkeit“ in der deutschen und internationalen EZ bedarf es auch weiterer Untersuchungen, welche die Auswirkungen der jüngeren institutionellen und organisatorischen Reformen in der deutschen EZ auf deren Leistungsfähigkeit aus Partnerschaft in den Blick nehmen.

Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse, dass die deutschen Durchführungsorganisationen im Bereich der Implementierungsunterstützung von Reformen im bilateralen Vergleich lediglich als durchschnittlich wahrgenommen werden. Dieser Befund ist in allen betrachteten Sektoren anzutreffen, auch im Governance-Bereich und – mit Ausnahme der GIZ – im Umweltsektor. Die vor dem Hintergrund der ausgeprägten Präsenz deutscher Durchführungsorganisationen vor Ort insgesamt eher mittelmäßigen Ergebnisse hinsichtlich der wahrgenommenen komparativen Stärken im bilateralen Vergleich sollte daher Gegenstand weiterführender, stärker vergleichender Analysen sein. So könnte etwa untersucht werden, inwiefern bei potentiellen Alleinstellungsmerkmalen der deutschen EZ - wie dem Mehrebenen-Ansatz oder

speziellen FZ Modalitäten - im internationalen Wettbewerb um effektive Ideen, Instrumente und Ansätze tatsächlich noch ein Wettbewerbsvorteil besteht. Darüber hinaus könnte untersucht werden, inwiefern die ausgeprägte Diversifizierung der deutschen EZ mit Blick auf Länder und Sektoren eine Herausforderung für deren Wettbewerbsfähigkeit ist. So wird etwa bei der Analyse der AidData Umfrage deutlich, dass neben den großen multilateralen Organisationen wie Weltbank oder EU vor allem jene Geber als vergleichsweise stark wahrgenommen werden, die sektoral und/oder regional konzentriert sind. Entsprechend sollte untersucht werden, ob und wie deutsche EZ-Organisationen ihre Wirksamkeit durch stärker sektorale und/oder geographische Konzentration ihrer Beratungs- und Unterstützungsleistungen erhöhen können. Die Analyse künftiger Runden des Reform Efforts Surveys könnte in systematisch ausgewählten Ländern bzw. Sektoren ausgeweitet werden und zudem auch durch eine stärker qualitative Befragung mit einem mehr an Tiefenschärfe versehen werden, die mehr Auskunft über die Ursachen der Befragungsergebnisse geben kann.