

DIE DEUTSCHE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT AUS PARTNERPERSPEKTIVE

Zusammenfassung

Um strukturelle Wirkungen zu entfalten, muss die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) unter Berücksichtigung des *Ownership*-Prinzips Beiträge zu den Reformprozessen der jeweiligen Empfängerländern leisten. Hierbei kann die EZ bei deren Gestaltung mitwirken, diese politikberatend begleiten oder bei deren Implementierung helfen.

Doch wie nehmen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft in den Partnerländern der EZ die Reformbeiträge einzelner Geber wahr? Welche konkreten Erfahrungen machen sie mit unterschiedlichen Entwicklungsakteuren? Welche Stärken und Schwächen schreiben sie diesen zu? Diese Fragen sind für die Wirksamkeit externer Reformunterstützung hochgradig relevant, doch bislang liegt hierzu kaum systematische, länderübergreifende Evidenz vor. Dabei sind diese Fragen insbesondere für die deutsche EZ von großer Bedeutung. Denn Deutschland ist einer der ressourcenstärksten bilateralen Akteure in der EZ, steht aber in der Kritik, dass die Komplexität seines EZ-Systems die Effizienz und Partnerorientierung bei der Reformunterstützung behindere.

In einem Kooperationsprojekt zwischen AidData und DEval wurden auf Basis einer globalen Befragung – dem *AidData 2014 Reform Efforts Survey* – erstmals die genannten Fragen mit Blick auf zentrale Akteure der staatlichen EZ Deutschlands untersucht: die deutschen Botschaften, die GIZ (GTZ) und die KfW. Die zentralen Ergebnisse der Studie sind:

1. In der erfahrungsbasierten Wahrnehmung der Partnerakteure lässt sich in Bezug auf Politikberatung, Agenda-Setting und Umsetzungsunterstützung keine eindeutige Rollenverteilung zwischen den deutschen Botschaften und den beiden staatlichen Durchführungsorganisationen erkennen.

Vielmehr schätzten die Befragten die GIZ (GTZ) im Vergleich zu den beiden anderen Akteuren in allen drei Bereichen als nützlicher ein.

2. Verglichen mit anderen bilateralen OECD/DAC-Gebern werden die Leistungen der drei deutschen Akteure überwiegend als durchschnittlich wahrgenommen. Der GIZ (GTZ) wird jedoch in der Politikberatung eine überdurchschnittliche Leistungsfähigkeit zugeschrieben, nicht aber in der Umsetzungsunterstützung oder dem Agenda-Setting. Zahlreiche multilaterale Akteure – wie die Weltbank oder die EU – werden hingegen als überdurchschnittlich leistungsfähig wahrgenommen, insbesondere bezüglich ihres Einflusses auf das Agenda-Setting.
3. Die Analyse aus sektoraler Perspektive weist den deutschen Akteuren im Umweltsektor eine deutlich komparative Stärke gegenüber anderen bilateralen OECD/DAC Gebern nach. Ansonsten werden die deutschen Akteure meist als durchschnittlich wahrgenommen.
4. Insgesamt hängen der Zugang zu Entscheidungsträgern und der wahrgenommene Einfluss auf das Agenda-Setting stark vom Volumen der eingesetzten Ressourcen der EZ Akteure ab. Dabei fällt jedoch der Einfluss Deutschlands geringer aus als die bereitgestellten Mittel dies erwarten ließen.

Wissenslücke: Partnererfahrungen mit Reformunterstützung durch die EZ

Die Beseitigung struktureller Entwicklungsbarrieren in Entwicklungs- und Schwellenländern ist in der Regel an die erfolgreiche Konzeption und Umsetzung politisch-institutioneller Reformen geknüpft. Diese können politikfeldspezifisch erfolgen, sektorübergreifenden Charakter haben und sich z. B. auf Verwaltungsmodernisierung oder makroökonomische Reformen beziehen oder auch originäre Fragen der Staatsordnung zum Gegenstand haben.

Um dem strukturellen Anspruch des Politikfeldes gerecht zu werden, zielt insbesondere die staatliche bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) darauf ab, entwicklungsorientierte Reformen in Partnerländern zu unterstützen – sei es in der Phase der Bestimmung der Reform-Agenda, durch Politikberatung bei der Konzeption konkreter Reformen oder bei der Implementierung beschlossener Reformvorhaben. Dabei kommt dem *Ownership*-Prinzip eine große Bedeutung zu, das die nachhaltige Verankerung von Reformen in der Gesellschaft begünstigt.

Bislang lag jedoch kaum systematische, länderübergreifende Evidenz darüber vor, welche Erfahrungen Akteure in Entwicklungs- und Schwellenländern mit der Reformunterstützung durch EZ-Akteure machen und wie Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft der Partnerländer die Reformbeiträge einzelner Geber einschätzen bzw. welche komparativen Stärken und Schwächen sie diesen zuschreiben.

Aus Perspektive der deutschen EZ sind diese Fragen besonders relevant. Deutschland hat als wichtiger Akteur in der internationalen EZ die Bedeutung von Reformunterstützung, Ownership und Arbeitsteilung stets bekräftigt. Gleichzeitig ist das deutsche EZ-System aufgrund seiner Komplexität immer wieder der Kritik zu geringer Partnerorientierung ausgesetzt.

Die AidData-DEval-Studie

Eine gemeinsame Studie von AidData und DEval liefert nun auf Grundlage einer weltweit angelegten Umfrage von AidData erste Antworten. Der *2014 Reform Efforts Survey* befragte Akteure in über 120 Niedrig- und Mittlereinkommensländern zu deren Erfahrungen mit Organisationen der bi- und multilateralen EZ im Kontext von Reformprozessen zwischen 2004 und 2013. Für die Analyse wurden knapp 4.500 Fragebögen von Personen des öffentlichen und des zivilgesellschaftlichen Sektors ausgewertet. Hierbei gaben mehr als 1.200 Befragte ihre Einschätzungen zu den deutschen Botschaften, der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) bzw. ihrer Vorgängerorganisation GTZ und der KfW-Entwicklungsbank. Die Antworten basierten jeweils auf eigenen Arbeitserfahrungen mit diesen Akteuren.

Anhand dieser Datengrundlage konnte untersucht werden, wie nützlich die Politikberatung der genannten deutschen Akteure

empfunden wurde, wie groß deren Einfluss auf das Agenda-Setting eingeschätzt wurde und als wie hilfreich diese bei der Umsetzung von Reformen wahrgenommen wurden. Die Einschätzungen konnten auch sektoral differenziert und dahingehend analysiert werden, inwieweit länderspezifische Faktoren einen Einfluss auf diese Einschätzungen hatten. Schließlich erlaubte der umfangreiche Datensatz, die erfahrungsbasierte Leistungseinschätzung der deutschen Akteure mit anderen bi- und multilateralen Organisationen der EZ zu vergleichen.

Zentrale Befunde der Analyse

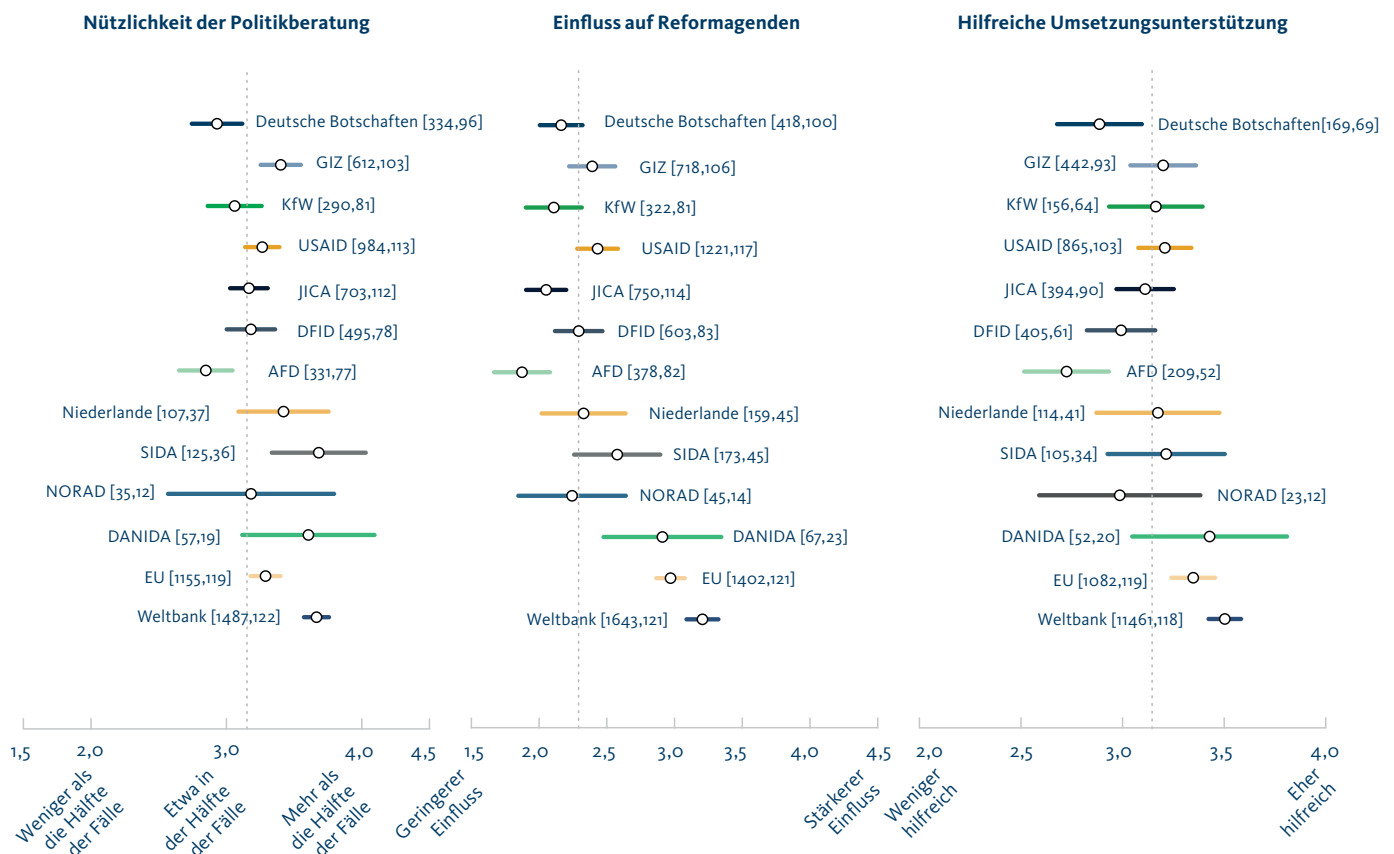
Erstens lässt sich in den Einschätzungen der Partner keine eindeutige Rollenverteilung zwischen den deutschen Botschaften und den beiden Durchführungsorganisationen GIZ (GTZ) und KfW in Bezug auf Politikberatung, Agenda-Setting und Umsetzungsunterstützung erkennen. Vielmehr schätzten die Befragten die Beiträge der GIZ in allen drei Reformbereichen als wertvoller im Vergleich zu den beiden anderen Akteuren ein.

Zweitens ergibt die *international-vergleichende Analyse*, dass die Politikberatung der GIZ nützlicher wahrgenommen wurde als der Durchschnitt bilateraler OECD/DAC-Geber. Trotz des hohen Personaleinsatzes legt die Analyse jedoch insgesamt keine überdurchschnittliche Position der deutschen staatlichen EZ nahe. Gleiches gilt allerdings auch für andere große bilaterale Geber wie DFID, JICA oder USAID (vgl. Abbildung).

Drittens zeigt die *sektorspezifische Analyse* ebenfalls eine durchschnittliche Einordnung der deutschen Akteure. Lediglich im Umweltsektor wird eine durchgehende komparative Stärke der GIZ (GTZ) deutlich, die in allen drei Bereichen der Reformunterstützung über dem Durchschnitt der bilateralen DAC-Geber liegt. Für die KfW gilt dies im Umweltsektor für das Agenda-Setting.

Viertens ist auffällig, dass vor allem große *multilaterale Organisationen* sowie einige kleine, eher spezialisierte Geberorganisationen als vergleichsweise stark wahrgenommen werden. Dabei lässt sich die überdurchschnittliche Bewertung von Organisationen wie Weltbank und EU beim Agenda-Setting nicht allein durch deren hohes Mittelvolumen erklären. Deutsche Akteure wie auch andere größere bilaterale DAC-Geber üben dagegen in der Wahrnehmung der Partnerakteure einen geringeren Einfluss auf die Reform-Agenda aus, als ihr Mittelvolumen erwarten ließe.

Nützlichkeit der Politikberatung, Einfluss auf Reformagenden und hilfreiche Umsetzungsunterstützung: Ein Vergleich zwischen Akteuren der deutschen EZ, dem Durchschnitt der bilateralen DAC-Geber sowie ausgewählten bilateralen und multilateralen Organisationen



Quelle: 2014 Reform Efforts Survey

Anmerkung: Die Punkte in der Abbildung beschreiben den geschätzten Durchschnittswert für die Nützlichkeit der Politikberatung, den Einfluss auf die Reformagenda und die Unterstützung bei der Reformumsetzung für Deutsche Botschaften, GIZ, KfW, USAID, JICA, DFID, AFD, die Niederlande, SIDA, NORAD, DANIDA, die EU und die Weltbank. Die horizontalen Balken um jede Punktschätzung zeigen das 95%-Konfidenzintervall an. Die gestrichelten vertikalen Linien zeigen den Durchschnittswert aller bilateralen DAC-Geber (ohne Deutschland). Die Zahlen in Klammern geben jeweils die Zahl der abgegebenen Einschätzungen sowie die Zahl der Länder und Territorien an, auf die sich diese verteilen.

Neben diesen Befunden wurden einige regionale bzw. länder-spezifische Einflussfaktoren auf die Einschätzung deutscher Akteure identifiziert. Besonders erwähnenswert ist hierbei Folgendes:

- Befragte aus Ländern Europas und Zentralasiens sowie aus Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas bewerteten Deutschland als überdurchschnittlich einflussreich und leistungsstark mit Blick auf die geleistete Politikberatung und Reformunterstützung, während für Lateinamerika und die Karibik eine eher unterdurchschnittliche Bewertung zu konstatieren ist.
- Befragte aus Ländern, in denen das Volumen deutscher EZ einen relativ hohen Stellenwert im Vergleich zu anderen Gebern hatte, stellten einen stärkeren Einfluss Deutschlands auf die Reform-Agenda fest.

- Befragte aus Ländern mit geringerer Geberfragmentierung sprachen Deutschland einen größeren Einfluss auf die Reform-Agenda zu.
- Befragte, die einen breiten gesellschaftlichen Reformkonsens in ihrem Land konstatierten, stellten einen stärkeren Einfluss bzw. eine höhere Nützlichkeit deutscher Akteure fest.

Interpretation der Ergebnisse

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist einschränkend anzumerken, dass die Umfrage explizit auf die Rolle externer Geber bei Gestaltung, Beratung und Implementierung von Reformen in Mittel- und Niedrigeinkommensländern ausgerichtet ist und somit nicht alle Aktivitäten der EZ umfasst. Die Umfrage ist nicht auf alle organisatorischen Spezifika der deutschen EZ

zugeschnitten und umfasst z. B. nicht die Aktivitäten gesellschaftlicher Akteure wie politische Stiftungen oder kirchliche Hilfsorganisationen. Auch lag der Zeitraum der Untersuchung (2004 – 2013) im Wesentlichen vor der Reform des deutschen EZ Vorfeldes aus dem Jahre 2011. Aus den Ergebnissen können mithin keine Schlüsse auf die Auswirkungen dieser Reform gezogen werden.

Gleichwohl bietet die Analyse wichtiges Orientierungswissen für politische Entscheidungsträger, Durchführungsorganisationen und die breitere Fachöffentlichkeit in Deutschland. Zudem stellt die auf die Gesamtheit der Gebergemeinschaft ausgerichtete Befragung die Leistungsfähigkeit der Akteure der deutschen EZ in einen internationalen Kontext und generiert Erkenntnisse über Einschätzungen zu komparativen Stärken und Schwächen der deutschen EZ.

Insgesamt spiegeln die Ergebnisse eine vergleichsweise hohe Sichtbarkeit der deutschen EZ in deren Partnerländern wider. Zu begrüßen ist das überdurchschnittliche Abschneiden der GIZ (GTZ) in der Politikberatung. Dies entspricht der Bedeutung, welche die GIZ der reformbegleitenden Beratung beimisst. Ähnliches gilt für das überdurchschnittliche Abschneiden im Umweltsektor, das dem Bedeutungszuwachs dieses Politikfeldes

in der deutschen EZ entspricht. Insgesamt sprechen die Ergebnisse dennoch für eine eher durchschnittliche Leistungsfähigkeit der deutschen EZ in den drei untersuchten Kategorien aus Sicht der Partner. Zudem war aus Partnerperspektive die Rollen- bzw. Arbeitsteilung unter den deutschen Akteuren unklar. Dies widerspricht den Motiven für die spezifische Aufstellung des deutschen EZ-Systems. Überraschend ist die weitestgehend durchschnittliche Wahrnehmung der deutschen Durchführungsorganisationen im Bereich der Implementierungsunterstützung im bilateralen Vergleich. Dieser Befund ist kritisch zu bewerten, da die starke Präsenz der deutschen EZ vor Ort sowie die oft propagierte Implementierungsstärke positivere Ergebnisse hätte erwarten lassen.

Vor diesem Hintergrund können Fragen für weiterführende Analysen identifiziert werden. Angesichts der zunehmenden Bedeutung von Partnerschaftlichkeit im Kontext der Sustainable Development Goals sollte untersucht werden, inwieweit sich die vorliegenden Befunde nach den jüngeren Reformen in der deutschen EZ verändert haben. Weiterhin werfen die Befunde die Frage auf, inwiefern die ausgeprägte instrumentelle, sektorale und regionale Diversifizierung die Wettbewerbs- bzw. Leistungsfähigkeit der deutschen EZ einschränkt.

Literatur

Faust, J., S. Leiderer, T. Masaki und B. Parks (2016), *German Aid from a Partner Perspective. Experience-based Perceptions from AidData's 2014 Reform Efforts Survey*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Prof. Dr. Jörg Faust
Direktor DEval

Dr. Stefan Leiderer
Abteilungsleiter DEval

Dr. Bradley Parks
Exekutivdirektor AidData

Dr. Takaaki Masaki
Wissenschaftlicher
Mitarbeiter AidData

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten. Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.