DEval
DEUTSCHES EVALUIERUNGSINSTITUT DER ENTWICKLUNGS-ZUSAMMENARBEIT

DEval Policy Brief 3/2021

ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT AUS SICHT DER PARTNER (PHASE II)

Wie können Deutschland und andere Geber aus Sicht der Entwicklungsländer bessere Unterstützung leisten?

Zusammenfassung

Die wirtschaftliche Entwicklung vieler Entwicklungs- und Schwellenländer und eine steigende Anzahl der Geber führten dazu, dass sich für Partnerländer das Angebot an Finanzmitteln und Politikideen vergrößert hat. Dies wird den Wettbewerb unter den Gebern voraussichtlich verstärken. Zudem ist davon auszugehen, dass politische Entscheidungstragende und Praktiker*innen aus den Partnerländern die Qualität der Geberunterstützung im Agenda-Setting und der Politikimplementierung mit am besten bewerten können.

Vor diesem Hintergrund wurde in einer gemeinsamen Studie des DEval und AidData untersucht, wie einflussreich und nützlich Partnerländer die Unterstützungsleistung ihrer Geber allgemein und Deutschlands im Speziellen wahrnehmen. Außerdem wurden Faktoren identifiziert, die den Einfluss der Geber auf das politische Agenda-Setting und ihre Nützlichkeit bei der Politikimplementierung aus Sicht ihrer Partner erklären (Guffler et al., 2020). Die Studie stützt sich auf AidDatas „*Listening to Leaders Survey*" aus dem Jahr 2017 (Custer et al., 2018) und wurde mit Erkenntnissen aus Länderfallstudien in Albanien, Kambodscha, Kolumbien und Malawi ergänzt.

Die Umfrageergebnisse zeigen, dass bi- und multilaterale Geber im Durchschnitt als „ziemlich einflussreich" und „ziemlich nützlich" bewertet werden. Faktoren, die eine Bewertung des Einflusses und der Nützlichkeit eines Gebers durch lokale Partner beeinflussen können, wurden auf drei Handlungsebenen untersucht: 1. Makro-, 2. Meso- und 3. Mikroebene:

(1) **Strategische Entscheidungen über die Vergabe von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und die Auswahl der Partnerländer (Makroebene):** Der Anteil der bereitgestellten EZ-Mittel eines Gebers am Gesamtvolumen der EZ- Mittel aller Geber für ein Partnerland hängt positiv mit dem bewerteten Einfluss dieses Gebers auf das Agenda-Setting und mit seiner bewerteten Nützlichkeit bei der Politikimplementierung zusammen.

(2) **Einhaltung der Grundprinzipien wirksamer EZ durch die Geber (Mesoebene):** Es besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Einhaltung verschiedener Grundprinzipien wirksamer EZ durch die Geber und der Bewertung des Einflusses und/oder der Nützlichkeit durch lokale Partner (Bereitstellung von Aid on budget sowie Budgethilfe, Geberkoordinierung und kurzfristige Planbarkeit von EZ-Mitteln).

(3) **Interaktionen zwischen Partnern und Gebern vor Ort (Mikroebene):** Lokale Partner betonen Aspekte der Partner-Geber-Beziehung, die die Nützlichkeit der Geber erhöhen. Dazu gehören Kompetenzen und Expertise der Mitarbeitenden, Flexibilität der Unterstützungsprozesse sowie persönliche Beziehungen.

Ferner wurde untersucht, ob deutschlandspezifische Faktoren mit der Wahrnehmung von Einfluss und Nützlichkeit der deutschen staatlichen EZ in Zusammenhang stehen. Es wurden jedoch keine Effekte festgestellt.

Die Studie kommt zu dem Schluss, dass es keine Blaupause geben kann, die festlegt, wie Geber ihren Einfluss auf das Agenda-Setting und ihre Nützlichkeit bei der Politikimplementierung aus Partnersicht erhöhen können. Gebern wird daher empfohlen, zu überprüfen, ob es geeignete Strategien oder Maßnahmen gibt, mit denen die Unterstützungsleistung in ihren Partnerländern aus Partnersicht verbessert werden kann. Dabei sollten sie Handlungsoptionen auf der Makro-, Meso- und Mikroebene berücksichtigen.

Für Deutschland ordnet die Studie die identifizierten Handlungsoptionen vor dem Hintergrund des aktuellen Reformkonzepts „BMZ-2030“ ein und zeigt bereits unternommene Schritte entlang der Empfehlungen und Handlungsoptionen auf.

Hintergrund

Die Partnersicht ist von besonderer Relevanz, da die wirtschaftliche Entwicklung und die zunehmende Anzahl an Gebern in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern das Angebot an Finanzmitteln und Politikideen fortwährend erweitert. So haben Partnerländer zunehmend Entscheidungsmöglichkeiten, mit wem sie zusammenarbeiten wollen. Darüber hinaus ist es für die Geber von Interesse zu wissen, wie ihre Unterstützungsleistung für Politikprozesse in Partnerländern von lokalen Partnern bewertet wird, da angenommen werden kann, dass diese die Qualität der geleisteten Unterstützung mit am besten einschätzen können.

Im Rahmen einer gemeinsamen Studie von DEval und AidData wurden weltweit Partnerbewertungen der Unterstützungsleistung von bi- und multilateralen Gebern allgemein sowie der deutschen staatlichen EZ im Speziellen untersucht. Ein besonderer Fokus lag auf der Identifizierung von Einflussfaktoren, die den Einfluss der Geber auf das politische Agenda-Setting und ihre Nützlichkeit bei der Politikimplementierung erklären.

Basierend auf dem im Jahr 2017 von AidData durchgeführten „*Listening to Leaders Survey*“ sind die Einschätzungen zu Einfluss und Nützlichkeit der Geber von fast 2.400 lokalen politischen Entscheidungstragenden sowie Vertreter*innen der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft in die vorliegende Studie eingeflossen. Diese Umfragedaten wurden durch qualitative Interviews mit 193 lokalen Partnern aus den vier Länderfallstudien Albanien, Kambodscha, Kolumbien und Malawi ergänzt.

Die Wahrnehmung der Geberunterstützung

In der Studie wurde die Unterstützungsleistung der Geber in den Phasen des Agenda-Settings und der Politikimplementierung innerhalb der Politikprozesse aus Sicht lokaler Partner aus 126 Entwicklungs- und Schwellenländern untersucht.

Da die zu Beginn eines Politikprozesses gesetzten politischen Prioritäten die nachfolgenden Entwicklungsmaßnahmen bestimmen, konzentriert sich die Studie auf die erste Phase des Agenda-Settings. Darüber hinaus fokussiert die Studie auf die Implementierungsphase als die Schlüsselphase des Politikprozesses, um die angestrebten Entwicklungsergebnisse zu erzielen.

Die Analyse zeigt, dass bi- und multilaterale Geber allgemein sowie Akteure der deutschen staatlichen EZ im Speziellen durchschnittlich als „ziemlich einflussreich" auf das Agenda-Setting und „ziemlich nützlich" bei der Politikimplementierung bewertet werden.

Welche Faktoren erhöhen den Einfluss und die Nützlichkeit bilateraler und multilateraler Geber aus Sicht der Partner?

Der Fokus der Studie liegt auf der Ermittlung von Faktoren, die Geber beeinflussen können, um ihren Einfluss auf Politikgestaltung und ihre Unterstützung für die Politikimplementierung aus Sicht der Partnerländer zu verbessern. Diese Faktoren lassen sich drei Handlungsebenen zuordnen: (1) Makroebene: Strategische Entscheidungen über die Vergabe von EZ-Mitteln und die Auswahl der Partnerländer, (2) Mesoebene: Einhaltung der Grundprinzipien wirksamer EZ durch die Geber und (3) Mikroebene: Interaktionen zwischen Partnern und Gebern vor Ort.

Abbildung 1 gibt einen Überblick über ausgewählte Faktoren auf den Handlungsebenen und ihre jeweiligen Effekte auf die Partnerwahrnehmung hinsichtlich des Einflusses und der Nützlichkeit.

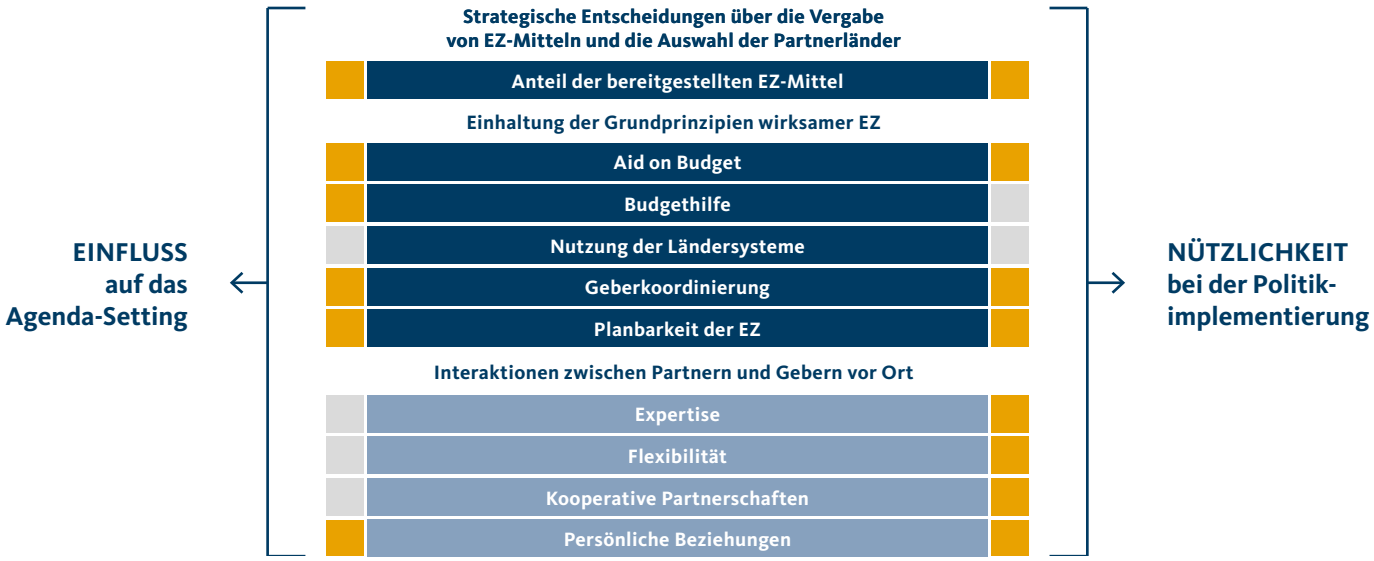
(1) **Strategische Entscheidungen über die Vergabe von EZ-Mitteln und die Auswahl der Partnerländer**

Der Anteil der durch einen Geber bereitgestellten EZ-Mittel am Gesamtvolumen der EZ-Mittel für ein Partnerland steht in einem positiven Zusammenhang mit der Bewertung seines Einflusses auf das Agenda-Setting und seiner Nützlichkeit bei der Politikimplementierung.

(2) **Einhaltung der Grundprinzipien wirksamer EZ durch die Geber**

Gemäß der Umfrage hängt der Anteil an bereitgestellten EZ-Mitteln, der über den Haushalt der Partnerländer erfasst wird (Aid on budget) wie auch ein höherer Anteil an allgemeiner Budgethilfe positiv mit der Partnerbewertung des Gebereinflusses auf das Agenda-Setting und/oder mit der Bewertung ihrer Nützlichkeit bei der Politikimplementierung zusammen. Mit Blick auf die Nutzung der landesspezifischen Systeme für die Bereitstellung von Unterstützungsleistungen durch die Geber ergab sich kein Zusammenhang mit der Bewertung durch die Partner.

Abbildung 1: Effekte ausgewählter Faktoren auf die Wahrnehmung von Einfluss und Nützlichkeit der Geber



Anmerkungen: Die Farbe Orange kennzeichnet einen positiven Effekt des Faktors auf die Bewertung von Einfluss oder Nützlichkeit von Gebern. Die Farbe Grau gibt an, dass es keinen Effekt gibt.

Quelle: 2017 Listening to Leaders Survey (AidData) und Länderfallstudien (DEval)

Geberkoordinierung, die mit der Bereitstellung von Korbfinanzierungen (*Pooled funding*) einhergeht, ist mit einer positiveren Bewertung des Einflusses und der Nützlichkeit der Geber verbunden. Dies gilt auch für Geber, deren EZ planbarer ist (Planbarkeit im laufenden Jahr).

(3) **Partner-Geber-Interaktionen vor Ort**

Die Länderfallstudien liefern Hinweise, dass für lokale Partner insbesondere die Geber als nützlich gelten, die ein hohes Maß an fachlicher Expertise einbringen.

Zudem wird hervorgehoben, dass Geber mit flexibleren Arbeitsprozessen als nützlicher wahrgenommen werden, da diese Geber schneller auf die sich ändernden Bedarfe der Partnerländer reagieren können.

Außerdem wird aufgezeigt, dass kooperative Partnerschaften, die durch ihre Offenheit gegenüber neuen Ideen, Vertrauen und kulturelle Sensibilität auffallen, die Nützlichkeit der Geber bei der Politikimplementierung aus Partnersicht erhöhen.

Weiterhin gelten persönliche Beziehungen als relevant, da sie sowohl mit einem höher bewerteten Einfluss als auch mit einer höher bewerteten Nützlichkeit zusammenhängen.

Ergebnisse zu deutschlandspezifischen Faktoren

Die Studie untersucht auch, ob deutschlandspezifische Faktoren die Wahrnehmung des Einflusses und der Nützlichkeit der deutschen staatlichen EZ beeinflussen.

Die Umfrageergebnisse zeigen keine positiven oder negativen Effekte für die meisten der untersuchten Faktoren, wie z. B. die Dauer der Kooperationsbeziehungen, die Intensität der EZ, die Anzahl der entsandten Mitarbeitenden oder die Anzahl der Länderbüros bzw. Vertretungen der GIZ in den Partnerländern.

Schlussfolgerungen

Die Studie zeigt, dass Abweichungen in der Bewertung der Unterstützungsleistung für lokale Politikprozesse aus Sicht politischer Entscheidungstragender und Praktiker*innen mit Faktoren auf der Makro-, Meso- und Mikroebene zusammenhängen. Folglich können bi- und multilaterale Geber auf diesen Ebenen Maßnahmen ergreifen, um ihre Unterstützungsleistungen aus Partnersicht zu verbessern. Angesichts der Vielfalt der Geber, in Hinblick auf die jeweiligen Ressourcen, Mandate, die Organisationsstruktur, den Dezentralisierungsgrad der Entscheidungsfindung sowie die spezifischen Partner-Geber-Interaktionen, können unterschiedliche Maßnahmen angemessen sein.

Darüber hinaus gibt es keine Belege dafür, dass die spezifischen Charakteristika der deutschen staatlichen EZ aus Partnersicht notwendigerweise ein nutzenstiftendes Alleinstellungsmerkmal bezüglich des Einflusses auf das Agenda-Setting und der Nützlichkeit bei der Politikimplementierung darstellen. Daher scheint es angemessen anzunehmen, dass die für alle Geber identifizierten Handlungsoptionen gleichermaßen auch für die deutsche staatliche EZ relevant sind.

Empfehlungen und Handlungsoptionen

Jede Partner-Geber-Interaktion ist unterschiedlich, da sich Gebersysteme und Länderkontexte stark unterscheiden. Aus diesem Grund können die Ergebnisse dieser Studie nicht pauschal auf alle individuellen Situationen angewendet werden. Es kann folglich keine Blaupause dafür geben, wie Geber den Einfluss auf das Agenda-Setting und die Nützlichkeit bei der Politikimplementierung in den Augen ihrer Partner verbessern können.

Daher spricht die Studie eine übergreifende Empfehlung für alle bi- und multilateralen Geber aus: **Bi- und multilaterale Geber sollten prüfen, ob sie geeignete Strategien oder Maßnahmen identifizieren können, um ihre Unterstützungsleistung für lokale Politikprozesse aus Partnersicht zu verbessern, wobei sie Handlungsoptionen auf der Makro-, Meso- und Mikroebene berücksichtigen sollten.**

(1) Makroebene: Die Geber sollten abwägen, ob sie höhere EZ-Mittel vergeben können oder – im Falle eines (über-)diversifizierten Portfolios an Partnerländern – ihre Ressourcen auf eine kleinere Anzahl von Ländern konzentrieren sollten. Dies würde den individuellen EZ-Anteil eines Gebers am EZ-Gesamtbudget seiner Partnerländer erhöhen, was aus Sicht der Partner mit einer Erhöhung des Einflusses und der Nützlichkeit verbunden ist.

(2) Mesoebene: Um die Partnerbewertungen hinsichtlich des Einflusses und der Nützlichkeit zu verbessern, sollten die Geber prüfen, inwiefern sie die Einhaltung von Grundprinzipien wirksamer EZ weiter stärken können. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf Geberkoordinierung, Aid on budget, Budgethilfe und Planbarkeit der Unterstützungsleistungen.

(3) Mikroebene: Die Geber sollten prüfen, inwieweit sie noch weiter auf Kompetenzen ihrer Mitarbeitenden aufbauen und ihre Flexibilität in Prozessen der Partner-Geber-Interaktion ausbauen können, um die Nützlichkeit aus Partnersicht zu verbessern.

Die Studie ordnet die identifizierten Handlungsoptionen vor dem Hintergrund des aktuellen Reformkonzepts „BMZ-2030“ ein und zeigt, dass die aktuellen Reformanstrengungen des BMZ in wichtigen Bereichen im Einklang mit den formulierten Empfehlungen und Handlungsoptionen stehen.

Literatur

Custer, S. et al. (2018), *„Listening to Leaders 2018: Is Development Cooperation Tuned-in or Tone-Deaf?“,* AidData at the College of William & Mary, Williamsburg, Virginia.

Guffler, K. et al. (2020), *„Development Cooperation from a Partner Perspective. How can Germany and other donors perform better in the eyes of their partner countries?“ (Entwicklungszusammenarbeit aus Sicht der Partner. Wie können Deutschland und andere Geber in den Augen ihrer Partnerländer besser abschneiden?)*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Laura Kunert
DEval, Evaluatorin

Dr. Kerstin Guffler
DEval, Teamleitung

Tanya Sethi
AidData, Teamleitung

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 Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen.

Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26 · 53113 Bonn
Telefon +49 (0)228 33 69 07-0
info@DEval.org
www.DEval.org