DEval Policy Brief 3/2025

ZUSAMMENARBEIT FÜR GLOBALE ENTWICKLUNG: RELEVANZ, WIRKSAMKEIT, REFORMBEDARF

Hintergrund

Dieser Policy Brief des DEval erläutert die aktuelle Relevanz der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in der sich verändernden Weltordnung, illustriert bisherige Wirkungen und formuliert Reformbedarf bzw. Eckpunkte für wirkungsorientierte Reformen.

Relevanz: Zusammenarbeit für globale Entwicklung

Angesichts der Krise der transatlantischen Partnerschaft und der globalen Herausforderungen wird es prioritäre Aufgabe einer neuen Bundesregierung sein, die Außenbeziehungen Deutschlands und Europas an die veränderte Weltlage anzupassen. Die nationale wie internationale Erwartungshaltung an eine neue Bundesregierung ist groß. Sie betrifft nicht nur die drängendsten Aufgaben der Verteidigungs- und einer eng gefassten Sicherheitspolitik sowie außenwirtschaftliche Belange. Sie betrifft auch das zivile Engagement Deutschlands und Europas in Afrika, Asien und Lateinamerika über bi- und multilaterale sowie zivilgesellschaftliche EZ und humanitäre Hilfe.

Eine prosperierende deutsche Gesellschaft bedarf innerer und äußerer Sicherheit. Zugleich ist der Wohlstand einer hochgradig in globale Wirtschaftsbeziehungen integrierten Gesellschaft auch abhängig von partnerschaftlichen Beziehungen mit ärmeren Ländern außerhalb Europas. Effektiv eingesetzte Instrumente der deutschen und europäischen EZ stärken partnerschaftliche Beziehungen mit diesen Ländern. Sie wirken auch im aufgeklärten Eigeninteresse, stärken als *Softpower* freiheitliche Gesellschaftsordnungen und können weiterer Autokratisierung entgegenwirken.

Verlässliche und entwicklungspolitisch gestützte Partnerschaften reduzieren in Zeiten erodierender multilateraler Regelwerke die Unsicherheit zwischen Staaten. Vor allem aber werden die allseits bekannten globalen Entwicklungsprobleme nicht einfach mit den veränderten sicherheitspolitischen Realitäten verschwinden. Klimawandel, Biodiversitätsverlust, innerstaatliche Gewaltkonflikte, Armut oder globale Gesundheitsprobleme in Ländern außerhalb Europas werden nicht durch bloße Abschottung beseitigt; sie verstärken sich schleichend in ihren wohlstandsbedrohenden Auswirkungen für unsere Gesellschaft.

Im Eigeninteresse bleibt Zusammenarbeit für globale Entwicklung im Rahmen eines regelbasierten multilateralen Systems daher hochrelevant. Die drei Zieldimensionen dieser Zusammenarbeit gilt es gut auszutarieren: 1) **das traditionelle Solidaritätsgebot** mit seinem Fokus auf Armutsbekämpfung, Menschenrechte und Gleichberechtigung; 2) die **Stärkung globaler öffentlicher Güter** beim Klimaschutz, der Demokratieförderung oder Biodiversität; aber auch 3) **legitime Eigeninteressen** wie in der Migrations- oder Außenwirtschaftspolitik.

Wirksamkeitsbefunde

Gut begründete EZ ist nicht automatisch wirksam, wie prominente Misserfolge wie das zivile Engagement Deutschlands und anderer in Afghanistan illustrieren.[1] Doch viele Anekdoten zu (vermeintlichen) Misserfolgen ergeben noch keine fundierte Lagebeschreibung. Länderübergreifende Studien zeigen oft ein positiveres Bild hinsichtlich der Wirksamkeit der EZ. Zwar sind die Wirkungen der internationalen EZ auf Wirtschaftswachstum in Empfängerländern umstritten, **mit Blick auf die Armutsbekämpfung kommen aber viele Studien zu positiven Effekten**.

Zudem wird der EZ in länderübergreifenden Studien vielfach Wirksamkeit attestiert, wenn es um das Erreichen thematischer Ziele mit den hierfür eingesetzten Mitteln geht. Beispielsweise hatten für **Primärschulbildung und Alphabetisierung** eingesetzte Entwicklungsmittel positive Auswirkungen. Maßnahmen der Förderung von Demokratie und Rechtsstaat durch staatliche und zivilgesellschaftliche Organisationen zeigten positive Wirkungen auf das Demokratieniveau und

die Unabhängigkeit der Justiz. Eine DEval-Evaluierung aus 2024 belegt trotz bestehenden Verbesserungspotenzials, dass deutsche und internationale Maßnahmen der EZ, die primär auf **Klimaschutz und den Energiesektor** zielen, emissionsmindernde Wirkungen hatten; andere Studien identifizieren sogar weiterreichende Effekte der Emissionsminderung in Mitteleinkommensländern. Studien zeigen zudem, dass die geleistete EZ sich positiv auf die **Exporte des Geberlandes** an das Empfängerland auswirkt.[2] Und schließlich beförderte – oft unbemerkt – die EZ auch einige Innovationen, die dann auch in den reicheren Ländern Anwendung fanden – etwa im Bereich der Mikrokredite oder landwirtschaftlicher Versicherungen.

Reformbedarf

EZ und humanitäre Hilfe verpuffen nicht wirkungslos. Auch Deutschlands politikfeldübergreifendes Engagement für Entwicklung durch staatliche und nicht-staatliche Akteure ist international anerkannt. Der deutschen EZ wird zudem ein gutes Evaluierungssystem und systematische Wirkungskontrolle attestiert.[3]

Gleichwohl besteht im deutschen ODA-System *(Official Development Assistance)* **dringlicher Reformbedarf, um Wirksamkeit und Effizienz des Mitteleinsatzes zu erhöhen. Der Reformbedarf hat sich über lange Zeit hinweg im Interessengeflecht aus Ministerien, Durchführungsorganisationen und zivilgesellschaftlichen Akteuren etabliert und schränkt Ziel- und Wirkungsorientierung ein.** So zeigt eine Allokationsanalyse des DEval aus dem Jahr 2021, dass Initiativen der Fokussierung zwischen 2000 und 2020 nicht die gewünschten Ergebnisse hatten. Dies mag temporär am jahrelangen Aufwuchs der ODA-Mittel gelegen haben, der die Dringlichkeit von Reformen verringerte. **Die veränderte Weltlage sowie der hohe Investitionsbedarf in vielen Politikfeldern führt allerdings zu deutlich erhöhtem Reformdruck.**

EZ und humanitäre Hilfe sollten sich daher nicht zusätzlicher Gefahr implodierender Strukturen aussetzen, die im Vereinigten Königreich und den USA zu dysfunktionalen Anpassungen führten. **Es gilt vielmehr, Reformen für klarere Wirkungs- und Zielorientierung umzusetzen und auch die existierende Regulierungsdichte zu reduzieren. Hierzu bedarf es auch starken politischen Engagements.**

Eckpunkte für mehr Wirkungsorientierung

1) Ressortübergreifende Planung, Steuerung und Evaluierung:

Unabhängig vom ministeriellen Zuschnitt der Bundesregierung bedarf die ressortübergreifende strategische Planung, Steuerung und Koordination zwischen ODA-vergebenden Ministerien deutlicher Verbesserung. Auch die Etablierung eines robusten und ressortübergreifenden Evaluierungsmandats ist nötig. Ob im Hinblick auf Deutschlands ziviles Engagement in hochfragilen Staaten wie Irak oder Afghanistan, mit Blick auf internationalen Klimaschutz und Klimaanpassung oder bei internationaler Umweltpolitik: Unzureichend koordiniertes ressortübergreifendes Handeln behindert die Wirkmächtigkeit des Engagements, weil effizienter Ressourceneinsatz leidet, Synergiepotenzial nicht gehoben und kollektives Lernen behindert wird.

2) Zielorientierung bei der Mittelallokation:

Um zielorientiert Wirksamkeit und Effizienz zu stärken, sollten ministerielle Steuerungs- und Allokationsmuster reformiert werden, um eine fokussierte Mittelallokation entlang klar definierter Länderkategorien und Themenschwerpunkte zu erreichen. Die Einteilung in unterschiedliche Kategorien von Partnerländern in der EZ war hierfür ein wichtiger Schritt, doch werden ODA-Mittel trotz langjähriger Bemühungen nicht hinreichend fokussiert verteilt bzw. auf prioritäre Ziele, Themen und Länderkontexte ausgerichtet. Ein Beispiel aus dem weiterhin prioritär zu bearbeitenden Klimabereich: Bei Maßnahmen zur **Anpassung an den Klimawandel** sollte die Vulnerabilität von Ländern klar im Vordergrund stehen, wenn etwa Extremwetterereignisse nicht zu Elend, Gewaltkonflikten und unkontrollierbarer Migration führen sollen. Hingegen gilt es beim **Klimaschutz**, Mittel primär nach Effizienzgründen auf Länder zu verteilen, die über erfolgreiche Reformen und deren Umsetzung die größten Minderungspotenziale für den globale Klimaschutz realisieren können.

3) Mehr Makro- weniger Mikrosteuerung auf der Länderebene:

Auf Länderebene sollten die ODA-Portfolien auf wenige länderspezifische Schwerpunkte und eine begrenzte Zahl an Einzelmaßnahmen fokussiert werden. Legislaturübergreifend sind Länderportfolien seit langem durch eine Vielzahl unterschiedlicher und oft auch kleinteiliger Maßnahmen gekennzeichnet. Dies hemmt u.a. die thematische Schwerpunktsteuerung durch die Ministerialadministration

gegenüber den Durchführungsorganisationen, befördert die transaktionskostenintensive Befassung mit vielen Projekten und schwächt die Fachlichkeit für komplexe Länderkontexte.[4]

4) Kapazitäten für wirkungsorientiertes Lernen:
EZ und humanitäre Hilfe finden in anspruchsvollen und teils volatilen Kontexten statt, die neben schnellem Agieren auch Zeit für Lernen und Anpassung benötigen. **Für evidenzbasierte Politikgestaltung bedarf es nicht nur eines guten Evaluierungssystems und guter Begleitforschung. Notwendig sind auch Kapazitäten zur Aufnahme von Evidenz in Ministerien und Durchführungsorganisationen sowie die Verzahnung von Implementierung, Monitoring und Evaluierung.** Gegenwärtig sind die Kapazitäten für wichtige Lernprozesse aufgrund transaktionskostenintensiver Portfolios oftmals zu gering. Zugleich hemmt die noch unzureichende Verzahnung von Implementierung, Monitoring und Evaluierung ein agileres Anpassungsmanagement.

5) Risikoakzeptanz und realistische Zielsetzungen:
Humanitäre Hilfe und EZ bestehen oftmals aus anspruchsvollen, aber auch risikobehafteten Instrumenten und Investitionen, was in realistischen Zielformulierungen zum Ausdruck kommen sollte: Zu oft werden überambitionierte Ziele und Synergieeffekte formuliert.

Ein Beispiel hierfür ist das Engagement in hochfragilen Staaten. Bei entsprechender Verknüpfung von humanitärer Hilfe, Stabilisierung und EZ kann **ziviles Engagement in hochfragilen Konfliktstaaten** viel Gutes bewirken, sei es über staatliche oder nicht-staatliche Entwicklungsorganisationen: Eine extern veranlasste nachhaltige Etablierung rechtsstaatlicher Strukturen ohne lokalen Elitenkonsens wird jedoch kaum gelingen; entsprechend realistisch sollten Ziele in hochfragilen Kontexten formuliert werden.

Ein weiteres Beispiel ist die **Mobilisierung von Privatkapital und die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft.** Wenn klug über innovative Finanzinstrumente konzipiert, mobilisiert die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in einigen Sektoren (u.a. beim Klimaschutz) und in Mitteleinkommensländern zusätzliche Finanzmittel für Entwicklungsziele. Auch Entwicklungs- und Außenwirtschaftsziele können dann Hand in Hand gehen. Dies gilt aber bei weitem nicht für alle Bereiche der EZ. Gerade etwa mit Blick auf die Unterstützung besonders bedürftiger Gruppen und mit Blick auf fragile Kontexte sollten öffentliche Mittel und nicht gewinnorientierte Akteure auch weiterhin die tragende Rolle spielen.[5]

Zur Stärkung der öffentlichen Akzeptanz der internationalen Zusammenarbeit ist daher eine transparente Kommunikation realisierbarer Ziele wie auch Grenzen der Zusammenarbeit notwendig.[6]

6) Europäische Kohärenz und multilaterales Entwicklungssystem:
Europas kollektive Handlungsfähigkeit zu stärken, wird ein Erfolgsindikator der neuen Bundesregierung. **Hierfür wird eine ressortübergreifend abgestimmte, gegenüber Partnern aus Afrika, Asien und Lateinamerika deutlich kohärentere und nachvollziehbarere Entwicklungspolitik unter Einbezug von Außenhandels- und Migrationspolitik notwendig. Ansonsten werden die Belange Deutschlands und Europas international weiter an Legitimität verlieren.** Auch mit Blick auf ein geschwächtes multilaterales Entwicklungssystem wird sich Deutschland verstärkt und gleichzeitig fokussiert engagieren müssen. Ohne funktionsfähiges multilaterales Entwicklungssystem mit Blick auf Regulierung, Finanzierung und Durchführung werden globale Entwicklungsprobleme nicht gelöst. **Daher gilt es neben notwendigen Reformen auch die Kernfinanzierung in wichtigen multilateralen Entwicklungsorganisationen zu stärken.**

7) Differenzierte Partnerstrategien für erfolgreiche Zusammenarbeit:
Bei der Unterstützung von Reformdynamiken zur Bearbeitung globaler Entwicklungsprobleme, beim Schutz von Demokratie und Menschenrechten und bei der Armutsbekämpfung wird **die Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren aus Staat, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft erfolgen. Wenn möglich, sollte sich diese Zusammenarbeit auf Grundlage gemeinsam vereinbarter Ziele an den Strategien und Kenntnissen lokaler Reformkräfte orientieren. Dies stärkt die Wirksamkeit und zudem sind die Zeiten externer Belehrungen angesichts unserer eigenen vielfältigen Herausforderungen vorbei.** Zudem sind Einfluss und Wahlmöglichkeiten vieler Länder substanziell gestiegen. Es gilt, überzeugende Angebote der Zusammenarbeit zu machen, sollen autoritäre Großmächte nicht weiter an Einfluss gewinnen. **Einen Verzicht des Eintretens für individuelle Menschenrechte, bürgerliche Freiheiten und rechtsstaatliche Demokratie bedeutet dies nicht. Doch sollten diese nicht als „westliche Exportgüter" sondern als universal bewährte Prinzipien für friedliche und prosperierende Gesellschaften beworben werden.**

Quellenangaben

[1] Siehe hierzu das DEval-Policy Brief zum zivilen ***Engagement in Afghanistan der Bundesregierung*** auf Grundlage der **ressortgemeinsamen Evaluierung**: *Policy Brief 3/2024: Lernen aus dem zivilen Engagement in Afghanistan*

[2] **Zur Effektivität der EZ** im Hinblick auf die genannten Themen:

- Mahembe, E. und , N.M. Odhiambo (2021): „*Does foreign aid reduce poverty?* A dynamic panel data analysis for sub-Saharan African countries", *Journal of Economic Inequality,* Vol. 19, S. 875–893.
- D'Aiglepierre, R. und L. Wagner (2013): „*Aid and universal primary education*", *Economics of Education Review*, Vol. 37, S. 95–112.
- Wencker, T., G. Kühltau, I. Mank und K. Moull (2024), *Klimaschutz durch Entwicklungszusammenarbeit. Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Minderung von Treibhausgasemissionen in Entwicklungsländern*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Niño-Zarazúa, M. und R. Gisselquist (2020): *Effects of Swedish and International Democracy Aid,* Swedish Commission on Aid Studies (EBA), Stockholm.
- Ariotti, M., S. Dietrich und J. Wright (2021): „*Foreign aid and judicial autonomy*", *Review of International Organisations*, Vol. 17, S. 691–715.
- Martinez-Zarzoso, I. (2019): „*Effects of foreign aid on income through international trade* ", *Politics & Governance,* Vol. 7, S. 29–52.

[3] **Deutschland in internationalen Rankings:** International lag Deutschland im politikfeldübergreifenden **Commitment for Development Index des Center for Global Development** 2023 auf Platz 2, einkommensbereinigt auf Platz 3. Der Index bewertet 40 einflussreiche Staaten inkl. der BRICS-Staaten nicht nur entlang der eingesetzten ODA-Mittel (*Official Development Assistance,* ODA), sondern auch die Qualität unterschiedlicher Politiken zur Bewältigung globaler Entwicklungsfelder; seien es die Entwicklungsfinanzierung, internationaler Klimaschutz, Handels- und Technologiepolitik sowie Beiträge zur internationalen Sicherheitspolitik.
Quelle: *https://www.cgdev.org/cdi#/*

In der **internationalen Umfrage „Listening to Leaders" des US-Forschungsinstituts AidData** werden Entscheidungstragende in Entwicklungs- und Schwellenländern nach erfahrungsbasierten Einschätzungen in der Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen und bilateralen Gebern gefragt. Im Hinblick auf Einfluss und Nützlichkeit hat sich Deutschland 2024 gegenüber 2021 verbessert und liegt in beiden Kategorien im oberen Mittelfeld.

Custer, S. et al. (2024): *Listening to Leaders 2024,* Aid Data, University of Wiliam and Mary (i.E.). *Listening to Leaders*

Evaluierungssystem: Die EZ zählt zu den wenigen Politikfeldern in Deutschland, in denen ein gut strukturiertes, arbeitsteiliges Evaluierungssystem mit entsprechenden Leitlinien existiert, das wichtige Beiträge zum Lernen und zur Rechenschaftslegung leistet. Dies kommt 2024 etwa in einem vom BMF in Auftrag gegebenen Forschungsgutachten zur wirkungsorientierten Haushaltsführung in der Bundesregierung oder dem Abschlussgutachten des BRH 2023 zum Evaluierungssystem des BMZ zum Ausdruck.

- Deloitte/Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2024): *Abschlussbericht für das Bundesministerium der Finanzen. Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung*, Berlin & Mannheim.
- Bundesrechnungshof (2023): *Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung über die Evaluierung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit*, Berlin

[4] Vorwerk, K. und M. Köder (2024): *Die strategische Portfoliosteuerung in der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

[5] Siehe zur Thematik hochfragiler Staaten und der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft auch die **Themenschwerpunktberichte des DEval** von 2023 und 2024:

- *2023: Unter erschwerten Bedingungen. Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten;*
- *2024: Unterschiedliche Perspektiven – gemeinsamer Erfolg? Entwicklungszusammenarbeit mit der Privatwirtschaft*

[6] **Zur öffentlichen Meinung siehe den DEval-Meinungsmonitor Entwicklungspolitik**, der seit 2017 regelmäßig untersucht, wie es um die Einstellungen der Bevölkerung in Deutschland zu Themen der internationalen und Entwicklungszusammenarbeit steht. Einen Überblick zum DEval-Meinungsmonitor Entwicklungspolitik bietet die entsprechende *Webseite.*

Autor*innen

Prof. Dr. Jörg Faust, *Direktor*
Dr. Martin Bruder, *Abteilungsleiter: Zivilgesellschaft und Menschenrechte*
Amélie Gräfin zu Eulenburg, *Abteilungsleiterin: Nachhaltige Wirtschafts- und Sozialentwicklung*
Dr. Kerstin Guffler, *Abteilungsleiterin: Strukturen und Prozesse bilateraler Zusammenarbeit*
Dr. Sven Harten, *Leiter Kompetenzzentrum Methoden/stellvertretender Direktor*
Dr. Stefan Leiderer, *Abteilungsleiter: Fragile Staatlichkeit, Konfliktprävention und Governance*

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