

POLICY BRIEF FÜR DIE NORRAG NEWS 42

EINE SAFARI IN RICHTUNG EINER WIRKUNGSVOLLEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT?

Eine kritische Betrachtung der Paris Deklaration & der Agenda von Accra als Teil der neuen Architektur der Entwicklungszusammenarbeitsreform

In dieser Spezialausgabe der Norrag News liegt der Fokus auf der Bedeutung des **Paris und Accra Diskurses** in Bezug auf die Umsetzung von alltäglicher Entwicklungszusammenarbeit und internationaler Kooperation in Ländern wie Ghana, im restlichen Afrika, in Lateinamerika sowie in den traditionellen und den so genannten „neu auftauchenden“ Geberländern.

Der Einfluss dieser neuen Modalitäten und Herangehensweisen der Entwicklungszusammenarbeit wird beleuchtet und fundamentale Fragen bezüglich den **Möglichkeiten Entwicklungszusammenarbeit wirkungsvoll zu gestalten**, werden in einem Grossteil der Beiträge diskutiert.

Bereits seit einiger Zeit, sieht sich das „Business“ der Entwicklungszusammenarbeit mit einer Vielzahl von kritischen Analytistenstimmen konfrontiert. Einige Beispiele wären: Clark Gibson et al. *The Samaritan's dilemma*; David Ellerman, *Helping People Help Themselves: From the World Bank to an Alternative Philosophy of Development Assistance*; William Easterly, *The White Man's Burden*; Roger Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?* und Dambisa Moyo, *Dead Aid*.

Moyo's Sichtweise besteht darin, den Mythos, dass Entwicklungszusammenarbeit überhaupt wirkungsvoll gestaltet werden kann, zu stürzen. Ihr Ziel wäre eine „Lösung zur Entwicklung frei von Entwicklungszusammenarbeit“, da dem jetzigen System eine schädliche Charakteristik zu Grunde liegt: Die für eine Sache zur Verfügung gestellten Mittel können leicht zweckentfremdet werden. Mit anderen Worten ausgedrückt heisst dies, dass Entwicklungszusammenarbeit die Korruption fördert. Während die Entwicklungszusammenarbeit verstärkt wurde, hat das Wirtschaftswachstum abgenommen und man kann sogar sagen, dass Entwicklungszusammenarbeit wie sie sich heute präsentiert mitverantwortlich ist, dass in gewissen Ländern die Armut dramatisch zugenommen hat.

Einige Beiträge in dieser Ausgabe der Norrag News reagieren auf Moyo's Analyse. Dies führt zu einer Serie von unterschiedlichen Interpretationen von Moyo's Arbeit. So werden die positiven Entwicklungen der letzten Jahre, wie zum Beispiel das Wirtschaftswachstum seit 2008 in den afrikanischen Ländern der Sub-Sahara hervorgehoben. Gewisse andere Länder können ausserdem eine Abnahme der Indizien von absoluter Armut, rasch zunehmende Schülerzahlen im primären Bildungsbereich und eine sinkende Kindersterblichkeit vorweisen.

Einige Autoren glauben, dass eine einfache monetäre Intensivierung von Entwicklungszusammenarbeit die erwünschte Reduzierung der Armut beschleunigen wird. Andere Autoren sind davon überzeugt, dass nicht die Höhe der Geldsummen, sondern die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit den Unterschied ausmachen würde. Entwicklungszusammenarbeit alleine ist nicht die Antwort für Entwicklung. Werden jedoch die Bestrebungen in diesem Bereich wirkungsvoll umgesetzt, dann besteht ein reelles Potential, dass armen Volkswirtschaften geholfen werden kann den Weg einer nachhaltigen Entwicklung einzuschlagen. Für Riddell würde dies im Idealfall heissen, dass „jedes arme Land, das Unterstützung benötigt, Zugang zu Entwicklungszusammenarbeit haben muss. Die Mittel müssen jedoch auf eine vorhersehbare und nicht sprunghafte Art und Weise, begleitet von einem langfristigen Plan und in angemessener Höhe verteilt werden. Die individuellen Geberländer müssen zudem für einander einspringen (wenn zum Beispiel ein Land das Versprechen zur Zusammenarbeit nicht einhält). Ausserdem dürfen die Bestrebungen der Entwicklungszusammenarbeit nicht von kommerziellen und kurzfristigen politischen Interessen der Geberländer geleitet sein“.

Dies klingt logisch und gleichzeitig idealistisch. Kann Entwicklungszusammenarbeit überhaupt auf eine Weise organisiert werden, dass eine positive Wirkung erreicht wird? Die Länder jedenfalls, welche die

Deklaration von Paris unterzeichnet haben, möchten dies offenbar glauben und haben den Weg zu einer wirkungsvolleren Entwicklungszusammenarbeit in einer Reihe von Handlungsprinzipien festgeschrieben.

In einigen Gegenden wurden durch ein Umdenken von projektfokussierter zu programmfokussierter Entwicklungszusammenarbeit Fortschritte gemacht. Auch gelingt es den Geberländern besser mit einer Stimme zu sprechen, wenn Verbesserungen in Bezug auf eine gute Regierungsführung, eine Erneuerung der Entwicklungs- und Regierungspolitiken, welche die Armen als Zielgruppe definieren (pro-poor policies) angestrebt werden. Etwas weniger erfolgreich ist man in Bezug auf die Realisierung der Versprechen der Geberländer und der Harmonisierung der Vielzahl von „Entwicklungspartnern“.

Eine gewisse Anzahl von Beiträgen, weist auf die Faktoren hin, welche durch die Paris und Accra Prinzipien komplizierter werden in Bezug auf eine wirkungsvolle Entwicklungszusammenarbeit. In einem Modell, welches auf Partnerschaft basiert, ist es nicht einfach die Kräfteverhältnisse auszugleichen. Auch decken sich die Interessen nicht immer. Budgetsupport kann beispielsweise nur funktionieren, wenn eine Vertrauensbasis da ist und Einigkeit herrscht bezüglich Prioritäten. Das kann zu Dilemmas führen. Welche Möglichkeiten hat ein Geberland, wenn ein Partnerland die internationalen Verpflichtungen bezüglich der MDGs und der EFA Ziele (Bildung für Alle) nicht einhalten kann. Sollen Geberländer weiterhin ihre Ressourcen im Bereich Budgetsupport bündeln? Oder sollten sie erneut einer projektbasierten Praxis folgen, was dazu führen würde, dass sie eine grössere Kontrolle darüber hätten, wie die finanziellen Mittel verwendet werden?

Die Geberländer haben unterschiedliche Ziele die sie verfolgen und es sollte anerkannt werden, dass sie auch oft unterschiedliche komparative Vorteile (und Nachteile) besitzen um verschiedene Arten von Entwicklungszusammenarbeit zu realisieren. Kommt dazu, dass die komplexen demokratischen Prozesse, welche die Verteilung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit und die Verantwortlichkeiten regeln, auch zu Vorgehensweisen führen können, welche nicht immer einfach zu „harmonisieren“ sind.

Ein anderer Faktor sind die schwachen Kapazitäten der Regierungen der Partnerländer. Gemäss de Moura Castro, sind die Partnerländer oft nicht im Stande, die erhaltenen Ressourcen wirkungsvoll einzusetzen. Wenn dem so ist, dann ist Armut und das Fehlen von Kapazitäten die Mittel auch einzusetzen, zugleich Teil und Ganzes der Problematik. Die Institutionen sind nicht im Stande Entwicklungszusammenarbeit in Entwicklung zu verwandeln und das ist der heimtückischste aller Teufelskreise.

Können diese Mängel behoben werden, wenn wir die Entwicklungszusammenarbeit auf eine andere Art und Weise organisieren? Können wir etwas lernen von Ländern wie zum Beispiel China und Kuba, welche den Vereinbarungen von Paris und Accra nicht folgen und trotzdem eine Form von Unterstützung praktizieren die geschätzt wird? Im Vergleich zu den traditionellen Geberländern scheint sich die Herangehensweise von China und Kuba in Bezug auf die internationale Zusammenarbeit mit ärmeren Ländern durch einen gänzlich eigenen Weg zu entwickeln. Eine Reihe von Beiträgen diskutiert die Besonderheiten dieser „neuen“ Geberländer.

Chinas Paket der Entwicklungszusammenarbeit ist komplex indem finanzielle Zuschüsse, an Bedingungen geknüpfte Kredite und direkte Auslandsinvestitionen (FDI) zusammen mit einer relativ ungeplanten Emigrationspolitik, welche viele tausend chinesische Staatsbürger nach Afrika bringt, kombiniert werden. Chinas Verständnis von Entwicklungszusammenarbeit basiert ausserdem auf einem Süd-Süd Modell und wird von Prinzipien wie gegenseitiger Nutzen und Gleichwertigkeit geleitet.

Eine weitere Charakteristik chinesischer Entwicklungszusammenarbeit ist das Nicht-Einmischen in die interne Politik der Partnerländer. China nimmt afrikanische Regierungen nur als ein Gegenüber für Verhandlungen wahr. Dies führt dazu, dass Vereinbarungen auf einem sehr hohen politischen Level getroffen werden. Als Folge davon sinkt die Rechenschaftspflicht gegen Aussen, was jedoch nicht nur für die chinesischen, sondern auch für die afrikanischen Institutionen gilt.

Chinas Erfahrung weist auf die grosse Bedeutung hin, pragmatische, beweis-basierte Politik mit fähigen öffentlichen Institutionen und einer starken Regierungsführung, welche sich der Armutsbekämpfung verschrieben hat, zu kombinieren. Paradoxerweise könnte vielleicht auch das Fehlen einer konkreten

Ideologie ein entscheidender Faktor sein. Fest steht jedenfalls, dass die chinesischen Politpraktiken in der Regel auf einer ausgesprochen pragmatischen Herangehensweise basieren.

Das Prinzip der Solidarität unterliegt dem kubanischen Verständnis von internationaler Politik. Kubas Herangehensweise ist charakterisiert durch absoluten Respekt für die nationale Souveränität und Selbstbestimmung der involvierten Länder. Auch kennt Kuba keine an Bedingungen geknüpfte Entwicklungszusammenarbeit. Die ausgehandelten Vereinbarungen berücksichtigen die unterschiedlichen wirtschaftlichen Niveaus der einzelnen Länder und es können verschiedene Herangehensweisen in Bezug auf bilaterale Finanzierungsmodelle ausgemacht werden. Kommt hinzu, dass Kubas Technologien und Wissen ohne Kosten für das geistige Eigentum an die Partnerländer weitergegeben werden. Durch diese Art von Unterstützung war Kuba in vielen afrikanischen Ländern sehr erfolgreich im Aufbau von Kapazitäten im Bildungs- und Gesundheitsbereich. Entweder stellte man Studien- und Trainingsplätze in Kuba zur Verfügung oder man entsandte kubanische Experten, Ärzte und Lehrpersonen in die jeweiligen Partnerländer.

Auch wenn ein einzelner Autor daran zweifelt, dass es uns jemals gelingen wird Entwicklungszusammenarbeit wirkungsvoller zu gestalten, hoffen und glauben andere, dass "traditionelle" und "neue" Geberländer entscheidend profitieren können, wenn sie bereit sind, ihre eigenen Unterstützungspolitiken und -systeme in Bezug auf die Wirksamkeit zu vergleichen. Formica meint dazu: *„Wenn es wahr ist, dass grössere Wirksamkeit grösserer Pragmatismus bedeutet, dann können die von China praktizierten Abläufe in Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit mithelfen, die Praktiken der restlichen internationalen Geberländergemeinschaft zu verbessern. Gleichzeitig könnte der Einbezug von China in die Entwicklung der Praxis von harmonisierter Entwicklungszusammenarbeit nützlich sein, einen bedeutsamen Dialog zwischen China und der internationalen Gemeinschaft inklusive der Stakeholder der Geber- und Partnerländer herzustellen. Dies würde über die Jahre zu einer neuen und wirksameren Partnerschaft führen“.*