

„Beyond Aid“ und die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit

Zusammenfassung

Entwicklungszusammenarbeit (EZ) steht unter hohem Veränderungsdruck. Das traditionelle EZ-Modell – ein Ressourcentransfer von Nord nach Süd – ist überholt. Weltweit gibt es nur noch 36 Länder mit niedrigem Einkommen. Zwei Drittel der Ärmsten leben in Ländern mit mittlerem Einkommen. Die Beseitigung der Armut ist vielschichtiger geworden. Moderne EZ soll nicht mehr nur Einkommensarmut überwinden helfen, sondern Beiträge zu vielfältigen Entwicklungsherausforderungen wie Klimawandel, Ungleichheit und Sicherheit leisten. Viele dieser Probleme befinden sich außerhalb des Einflussbereichs der EZ.

Derzeit ist offen, was die traditionelle EZ ersetzen wird. Viele Beobachter sprechen von einer Zukunft *Beyond Aid* – über Entwicklungszusammenarbeit hinaus. Der als Sammelbezeichnung genutzte *Beyond Aid*-Begriff beschreibt unterschiedliche Aspekte des Wandels der EZ. Dieser Wandel zeigt sich vor allem in vier Dimensionen globaler Kooperation, in denen EZ an relativer Bedeutung verliert: Akteure, Finanzierung, Regulierung und Wissen.

Die Zukunft der EZ hängt davon ab, inwieweit das Politikfeld lernt, Verknüpfungen zu diesen Bereichen herzustellen. Dazu ist es erforderlich, das Verhältnis zwischen den Zielen und Instrumenten der EZ zu überdenken. Dieser Prozess hat bereits begonnen und kann in zwei Richtungen führen, die sich potentiell überschneiden: EZ kann sich auf arme Länder spezialisieren und/oder Teil des breiteren

Rahmens globaler Kooperation werden. Im Fall einer Spezialisierung behält EZ ihren Fokus auf Armutsreduzierung bei und wendet sich einer kleiner werdenden Zahl überwiegend fragiler Länder zu. Im Fall einer Vernetzung unterstützt EZ ein komplexeres System globaler Entwicklungsziele, darunter die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter. In beiden Szenarien muss EZ ihre Verbindungen zu anderen Bereichen internationaler Kooperation in den vier *Beyond Aid*-Dimensionen stärken: Akteure, Finanzierung, Regulierung und Wissen.

Obwohl diese z. T. überlappenden Szenarien im Politikfeld insgesamt gleichzeitig auftreten, müssen einzelne Entwicklungsakteure eine strategische Wahl treffen. EZ-Akteure müssen ihre jeweiligen entwicklungspolitischen Ziele bewusst hinterfragen. Was sollte z. B. der EZ-Schwerpunkt sein: Armutsreduzierung oder die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter oder eine Mischung aus beidem? Von der Antwort hängt etwa ab, nach welchem Muster EZ-Budgets verteilt werden. Ein Allokationsmodell für globale öffentliche Güter würde zum Beispiel eine Abkehr vom dominierenden System der Länderzuweisungen bedeuten. Überdies müssen Entwicklungsakteure neu bewerten, ob sich die heutigen Prinzipien wirksamer EZ für eine Kooperation *Beyond Aid* eignen.

Insofern sollten die strategischen Entscheidungen von Entwicklungsakteuren schon heute die Szenarien von Spezialisierung und Vernetzung der EZ in einer *Beyond Aid*-Zukunft berücksichtigen.

EZ muss sich an einen dynamischen Kontext anpassen

Das Politikfeld EZ, in dem Ressourcen zum Zweck der Entwicklungsförderung mobilisiert werden, befindet sich im Wandel. Lange Zeit war EZ eng mit „Entwicklungshilfe“ oder ODA (Official Development Assistance) verknüpft, ein Konzept der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Dieses Konzept ist in mehrfacher Hinsicht überholt, da ein dynamischer, globaler Kontext das Fundament internationaler Kooperation derzeit neu ordnet.

Die Differenzierung von Partnerländern als Folge der Veränderungen in der globalen Wohlstands- und Armutsstruktur führt zu einem relativen Bedeutungsverlust von EZ. Die EZ-Abhängigkeit der Entwicklungsländer insgesamt nimmt ab. Damit verringern sich die Gestaltungsmöglichkeiten der Geber. Zwar wird eine Gruppe armer und fragiler Länder von EZ-Mitteln abhängig bleiben. Auf lange Sicht jedoch sinkt die Zahl der Empfängerländer. Gemäß OECD werden 28 Entwicklungsländer mit einer Gesamtbevölkerung von zwei Milliarden Menschen die Liste der ODA-Empfänger bis 2030 verlassen.

Heute muss sich EZ mit einer Vielfalt an Entwicklungssituationen in einzelnen Ländern und weltweit befassen. Jenseits von sozialer Sicherung und Armutsreduzierung variieren die nationalen und lokalen Problemlagen in den Partnerländern erheblich. Hinzu kommen globale Herausforderungen wie der Kampf gegen den Klimawandel, globale Gesundheit und Ernährungssicherheit. Die Versuche der EZ-Akteure, ihr formelles Ziele der Armutsreduzierung von anderen Politikzielen freizuhalten, werden durch neue globale Anforderungen hinsichtlich der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter in Frage gestellt. Schließlich wirken sich auch die Sparzwänge in einigen wohlhabenden Ländern auf EZ aus.

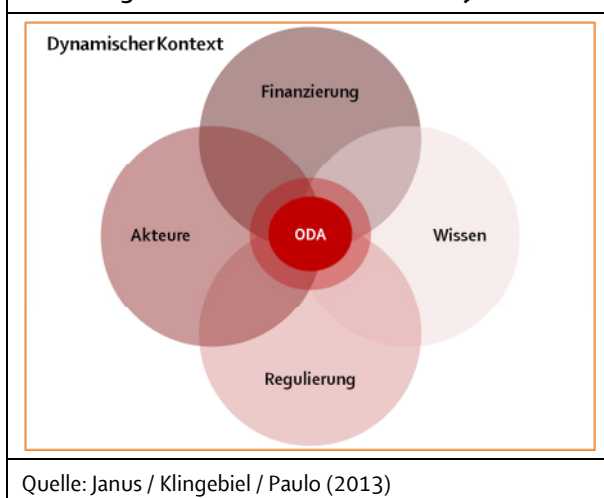
Dies führt dazu, dass EZ, verglichen mit anderen Entwicklungsbeiträgen, (weiter) an Bedeutung verliert. Die internationale Wirksamkeitsdebatte erkennt in Teilen die Notwendigkeit von Reformen an (Neudefinition von ODA, Debatten über die Reform der *Aid-Effectiveness*-Agenda hin zu *development effectiveness*). Den Diskussionen fehlt jedoch eine ganzheitliche Sicht darauf, wie sich das Politikfeld EZ als solches verändert.

Die Debatte über die Zukunft der EZ unterstreicht die Notwendigkeit von *Beyond Aid*-Ansätzen. Allerdings ist die Bedeutung des Begriffs weitgehend unklar, was die Umsetzung der Debatte in der Praxis behindert. Wir schlagen daher eine einfache Definition vor: *Beyond Aid* als Sammelbegriff für verschiedene Perspektiven auf den Wandel der EZ. Dieser Wandel zeigt sich vor allem in vier Bereichen, in denen EZ an relativer Bedeutung verliert.

Die vier Dimensionen von *Beyond Aid*

Beyond Aid umfasst vier Dimensionen: Akteure, Finanzierung, Regulierung und Wissen (Abbildung 1). Diese vier Dimensionen beschreiben den Wandel der EZ vor allem aus einer globalen bzw. externen Perspektive. Gleichwohl soll diese Sichtweise nicht die Bedeutung der Politiken der Partnerländer schmälern. Der *Beyond Aid*-Begriff unterstreicht, dass der Ausgangspunkt jeder entwicklungspolitischen Überlegung die Akteure, Institutionen und politischen Prozesse in den Partnerländern selbst sein müssen.

Abbildung 1: Die vier Dimensionen von *Beyond Aid*



Quelle: Janus / Klingebiel / Paulo (2013)

Akteure: Die Zahl und Vielfalt der Akteure, die mit Entwicklungsländern kooperieren, steigt – längst sind es nicht mehr nur bi- und multilaterale Entwicklungsorganisationen. Weitere Akteure sind z. B. Schwellenländer, die durch Süd-Süd-Kooperation aktiv sind. Fachministerien der Geberländer stehen in Bereichen wie Gesundheit, Energie und Wissenschaft in direktem Kontakt zu Akteuren aus anderen Ländern. Darüber hinaus bauen subnationale Akteure wie Städte Netzwerke mit ihren Kollegen in Entwicklungsländern auf. Diese heterogene Gruppe staatlicher Akteure wird durch eine Reihe privater Akteure ergänzt: Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, kirchliche und philanthropische Stiftungen wie die Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung.

Finanzierung: Gemessen an anderen Quellen und EZ-Zuflüssen nimmt die Bedeutung von ODA für Entwicklungsländer ab. Erstens stammt der größte Teil staatlicher Investitionen in Entwicklungsländern aus einheimischen Ressourcen. Der Anteil von ODA an den international verfügbaren Finanzmitteln für Entwicklungsländer beträgt nur zwei Prozent, bleibt aber für Länder mit niedrigem Einkommen, vor allem von Konflikten betroffene, unverzichtbar. Auch private internationale Finanzströme (z. B. Auslandsdirektinvestitionen, Wertpapiertransfers oder Überweisungen von Migranten) spielen bei der Finanzierung von Entwicklung insgesamt eine größere Rolle als ODA. Zudem schaffen eine Reihe innovativer Finan-

zierungsmechanismen Anreize (oft marktorientierte), private Finanzquellen für Entwicklungszwecke zu nutzen. Dazu gehören „Public-Private Partnerships“, die global in bestimmten thematischen Bereichen wie Gesundheit und Klimaschutz operieren. Außerdem gibt es innovative Finanzierungsinstrumente wie CO₂-Zertifikate, Fluggesellschaftssteuer oder bald internationale Finanztransaktionssteuern.

Regulierung: Geberpolitik und internationale Regime haben großen Einfluss auf Entwicklungswirkungen. Konzepte wie Politikkohärenz (*Policy Coherence for Development/PCD*) sollen unterschiedliche Politiken aufeinander abstimmen, um Armut wirksamer zu reduzieren. Solche Ansätze bleiben wichtig, müssen aber auch an die breiter werdende Entwicklungsagenda und die Differenzierung der Partnerländer angepasst werden. Zuerst muss eine umfassendere Entwicklungsagenda einer wachsenden Zahl von Zielkonflikten zwischen einzelnen Entwicklungsdimensionen gerecht werden (z. B. Armutsreduzierung versus Klimaschutz). Überdies hat Politikkohärenz unterschiedliche Wirkungen auf verschiedene Gruppen von Ländern. Und schließlich muss eine wachsende Zahl von Entwicklungsländern selbst in die Bemühungen um mehr Politikkohärenz und die Gestaltung entwicklungsfreundlicher internationaler Regime einbezogen werden.

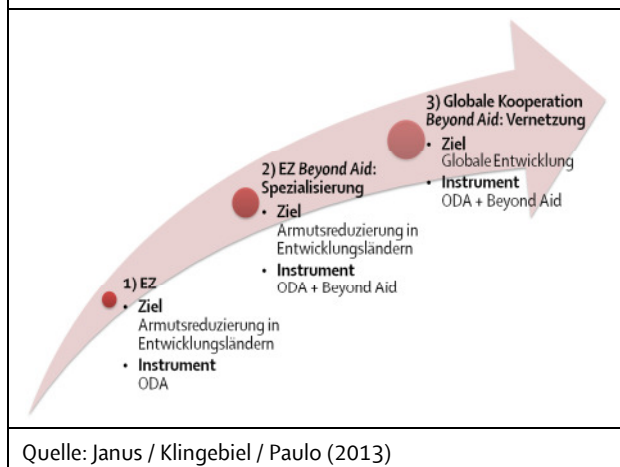
Wissen: Die Verbreiterung und Spezialisierung des für Entwicklung relevanten Wissens ist ein Hauptmerkmal von *Beyond Aid*. Das für Entwicklung nötige Wissen umfasst viele Bereiche, z. B. neue landwirtschaftliche Anbaumethoden, öffentliche Finanzverwaltung und Klimaschutzmaßnahmen. Mit sinkender Bedeutung der EZ könnte sich die Wissensvermittlung zunehmend vom Transfer von Finanzmitteln und Beratung lösen. Zudem findet sich das für die erweiterte Entwicklungsagenda und die differenzierten Belange der Partnerländer relevante Wissen vermehrt außerhalb der EZ. Im *Beyond Aid*-Kontext besteht die Herausforderung darin, Wissen, das zugleich spezialisiert und weit verstreut ist, zu identifizieren, zu vermitteln und kontextspezifisch anzuwenden. Dabei kann EZ weiterhin eine Schlüsselrolle spielen, allerdings nicht konkurrenzlos. In den Beziehungen zu weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländern etwa könnten Wissensvermittler überflüssig werden.

Beyond Aid als Lernprozess

Der Wandel der EZ ist ein Lernprozess, der Verknüpfungen zwischen Entwicklungszielen und den vier *Beyond Aid*-Dimensionen herstellt (Abbildung 2). Gängige Lernkonzepte unterscheiden zwischen *einfachem* und *komplexem* Lernen, je nachdem wie sich Instrumente und Ziele zueinander verhalten. Hier stellen EZ und die *Beyond Aid*-Dimensionen das Instrumentarium dar. Als Ziele gelten in diesem Kontext der formale und explizite Zweck bzw. das Narrativ eines Politikbereichs. Abgesehen davon haben Akteure auch viele weitere Motive, z. B. politische oder wirtschaftliche Interessen. Gleichwohl ist ein genaues Verständnis des Zusammenhangs von Instrumenten und Zielen für die laufende Debatte relevant. Während beim einfachen Lernen Instrumente ausgeweitet werden, ohne Ziele neu zu definieren, bedingen sich beim komplexen

Lernen beide Ebenen wechselseitig. Auf EZ angewendet, ergeben sich drei Szenarien.

Abbildung 2: *Beyond Aid* als Lernprozess



Im **Ausgangsszenario (1)** haben die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) EZ auf ein relativ einfaches Ziel-Instrument-Verhältnis reduziert: Armutsreduzierung in Entwicklungsländern sollte durch EZ-Gelder aus OECD-Ländern unterstützt werden. Mit Ausnahme von MDG-8 (Globale Entwicklungspartnerschaft) waren die *Beyond Aid*-Dimensionen in diesem Entwicklungsrahmen nicht ausgeprägt. Die Post-2015-Entwicklungsagenda wird einen breiteren Zielhorizont haben. Mit diesem Ansatz wird implizit anerkannt, dass sich umfassende Ziele wie inklusive Entwicklung, ökologische Nachhaltigkeit oder Frieden und Sicherheit nicht ausschließlich durch EZ-Mittel erreichen lassen. Diesbezüglich gewinnen die vier Dimensionen von *Beyond Aid* an Bedeutung.

Die beiden anderen Szenarien zeigen, wie einfaches und komplexes Lernen zu unterschiedlichen Schlüssen über die Verknüpfung von EZ und *Beyond Aid* führen.

Das Ergebnis einfachen Lernens ist **Szenario (2): EZ Beyond Aid – Spezialisierung**. Zum Instrumentarium gehören EZ und die vier *Beyond Aid*-Dimensionen. EZ verfolgt unverändert das Hauptziel der Armutsreduzierung und richtet sich an eine immer kleiner werdende Gruppe von Ländern und ihre spezifischen Probleme. Auch wenn das Ziel ohne die Mobilisierung einheimischer Ressourcen und gute Regierungsführung nicht erreichbar ist, bleibt EZ ein wichtiger externer Beitrag. Zugleich wird eine erfolgreiche Beseitigung der Armut auch die selektive Nutzung der vier *Beyond Aid*-Dimensionen verlangen, zum Beispiel Sicherheitspolitik in fragilen Staaten.

Das Resultat komplexen Lernens ist **Szenario (3): Globale Kooperation Beyond Aid – Vernetzung**. In diesem Szenario stellt Lernen wesentliche Grundannahmen in Frage und führt zu einer Erweiterung des Instrumentariums sowie zu einer grundlegenden Neubestimmung der Ziele. In der Folge vernetzt sich EZ in den *Beyond Aid*-Dimensionen mit dem umfassenderen System globaler Kooperation und stellt starke Verbindungen zu anderen Bereichen internationaler Zusammenarbeit her. Armutsreduzierung ist ein wichtiger Teil dieser Politik, doch globale Kooperation soll auch andere

nationale und globale Ziele erreichen. Die Zweiteilung in entwickelte und zu entwickelnde Länder ist kein typisches Merkmal dieses Szenarios mehr. Vielmehr finden sich Entwicklungsprobleme in den verschiedensten Kontexten: in fragilen und konfliktbefallenen Staaten ebenso wie in Ländern mit mittleren und gehobenen Einkommen.

Die Zukunft der EZ: Spezialisierung und Vernetzung

Szenario 2 und 3 bilden das Spektrum ab, innerhalb dessen sich EZ verändern und in das Gesamtsystem internationaler Kooperation integrieren kann. Im Szenario des „einfachen Lernens“ spezialisiert sich EZ auf Armutsreduzierung in einer kleineren Zahl armer und fragiler Länder. Im Szenario des „komplexen Lernens“ vernetzt sich EZ mit anderen Bereichen internationaler Kooperation, die in umfassendere globale Herausforderungen eingebettet sind. In der Realität überschneiden sich die zwei Szenarien allerdings und können zusammen auftreten.

In beiden Szenarien besteht die Herausforderung darin, effektive Verknüpfungen zwischen den *Beyond Aid*-Dimensionen und dem jeweils übergeordneten Ziel oder Narrativ herzustellen. Im Fall der Spezialisierung ist unklar, inwieweit EZ-Akteure fähig sind, zur Verwirklichung der eigenen Ziele mit anderen Akteuren und Instrumenten zusammenzuarbeiten. Im Fall der Vernetzung können Synergien zwischen EZ und anderen Kooperationsbereichen genutzt werden, was jedoch auch ein hohes Maß an gegenseitiger Öffnung verlangt. Dieses Szenario würde neue Zielkonflikte schaffen, die moderiert werden müssten.

Zudem unterscheiden sich die zwei Szenarien hinsichtlich des Trade-offs zwischen Steuerung und Relevanz. Im Fall der Spezialisierung haben EZ-Akteure ein hohes Steuerungspotenzial innerhalb ihres Bereichs, darüber hinaus ist ihr Einfluss jedoch gering. Als Teil der globalen Kooperation gewinnt EZ bei der Bewältigung globaler Aufgaben an Relevanz, spielt bei der Steuerung der Kooperation insgesamt jedoch nur eine Nebenrolle.

Während sich EZ als Politikfeld auf beide Szenarien einstellen muss, sollten einzelne Akteure bereits jetzt strategische Entscheidungen treffen:

1) Klärung des Zielsystems. Der Wandel der EZ wirft die zentrale Frage nach ihrer *Existenzberechtigung* auf. Soll sich EZ auf die schwindende Gruppe armer Länder spezialisieren und ihren früheren umfassenderen Auftrag zur Kooperation mit Entwicklungsregionen aufgeben? Oder sollten (und könnten) EZ-Akteure auch für Kooperationsbeziehungen in anderen Bereichen zuständig sein (Umwelt, Klimawandel, Sicherheit etc.)?

2) Strategische Allokation von EZ. Mit Sicherheit werden Zielkonflikte zunehmen, und zwar in dem Maße wie EZ mit anderen Kooperationsbereichen verknüpft wird. Doch ist die Ressourcenausstattung für die umfassenderen Zielsetzungen der EZ dann noch angemessen? Für die Verteilung der Mittel im Rahmen der internationalen Kooperation ist eine Vielzahl unterschiedlicher Modelle denkbar. So könnten Länder bestimmte „Ansprüche“ auf Beiträge internationaler Kooperation haben: Der Verteilungsschlüssel wäre dann länderspezifisch und die Aufteilung auf Sektoren nachgeordnet. Eine weitere Option wäre die Priorisierung globaler öffentlicher Güter: Dann wäre der primäre Allokationsmechanismus thematisch.

3) Governance von *Beyond Aid*-Instrumenten. Die *Aid-Effectiveness*-Agenda enthält wichtige Prinzipien für die Steuerung der traditionellen EZ. Doch lässt sich dieses Governance-Modell auf *Beyond Aid*-Instrumente (wie die Klimafinanzierung) übertragen? Und inwieweit kann ein Regime, das bislang nur begrenzt in der Lage war, die eigenen Regeln durchzusetzen, Lehren für einen Wandel der EZ beisteuern? Ein neuer Rahmen zur Regelung des Politikfelds könnte dabei aus dem Wunsch heraus entstehen, den Status Quo zu sichern (ohne zwangsläufig effektiv zu sein). Daher müssen die EZ-Akteure entscheiden, ob die *Aid-Effectiveness*-Agenda angepasst oder komplett umgestaltet werden soll. Die Globale Partnerschaft für wirksame Entwicklungskooperation bewegt sich bislang nicht in die Richtung einer *Beyond Aid*-Welt, sondern hält an einer traditionellen EZ-Ausrichtung fest.

Literatur

Janus, H. / S. Klingebiel / S. Paulo (2013): *Beyond Aid: konzeptionelle Überlegungen zum Wandel der Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: DIE (Discussion Paper 18/2013)

Paulo, S. (2014): *International cooperation and development : a conceptual overview*, Bonn: DIE (Discussion Paper 13/2014)



Heiner Janus
Wiss. Mitarbeiter

Abteilung I: Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)



Stephan Klingebiel
Abteilungsleiter

Abteilung I: Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)



Sebastian Paulo
Wiss. Mitarbeiter

Abteilung I: Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)