

S I D

Society for International Development

Chapter Bonn



Nachlese zum 63. Entwicklungspolitischen Fachgespräch
7. 5. 2009

Die globale Entwicklungsarchitektur:

Fragmentierungen und ihre Ursachen - Lösungsansätze

Gespräch mit Dr. Eckhardt Deutscher, Chair DAC

Moderation: G. Oldenbruch

Buchvorstellung

SID, Chapter Bonn, wies zunächst auf sein soeben im Horlemann – Verlag erschienene Buch „Allgemeine Budgethilfe – im internationalen Vergleich“ hin.

Im Sinne einer kurzen Vorstellung des Buches erläuterte Herr Deutscher, dass man in Gesprächen mit Parlamentariern immer wieder dem Klischee begegne, dass mit Budgetsupport Geld verschwinden würde und damit Korruption gefördert werde. Die Ursachen dafür seien größtenteils Kommunikationsprobleme. Er findet das Buch auf Grund seiner Nüchternheit, den unterschiedlichen Blickwinkeln aus verschiedenen Ländern und Institutionen und der vielen Empirie sehr interessant. Die darin aufgeworfenen Fragestellungen, wie zum Beispiel nach den Problemen mit den Partnerländern und nach den politischen Problemen, die wir haben, finde er sehr relevant. Er begrüßte sehr, dass das Buch auch konkrete Empfehlungen (in deutscher und englischer Sprache) an den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit gemacht habe.

Das epf

Zu Beginn des epf wies Herr Oldenbruch darauf hin, dass man beim Thema des heutigen Fachgesprächs den Eindruck gewinnen könnte, dass dies nichts mit dem Schwerpunkt (Was kann geschehen, damit sich die Lebensbedingungen der armen Bevölkerung verbessern?) der letzten beiden epf's zu tun habe. Dem sei aber nicht so, denn eine Zusammenführung der Geberländer könnte doch nicht nur in organisatorischer Hinsicht, sondern auch in inhaltlicher Hinsicht in Richtung Armutsminderung stattfinden. Herr Oldenbruch möchte das heutige Thema daher gern auch ein bisschen dazu instrumentalisieren, um an die Frage der letzten beiden epf's anzuknüpfen..

Herr Deutscher berichtete eingangs, dass es seit einem Jahr eine Arbeitsgruppe, die Reflection-Group, bestehend aus allen DAC-Geberländern (außer Italien und Frankreich) gebe. Diese diene als Plattform, um Fragen nach bestehenden Defiziten und neuen Herausforderungen in der internationalen Enzwicklungszusammenarbeit aufzuwerfen und zu diskutieren. Hier führt er als Beispiel die Frage nach der Art und Weise einer Zusammenarbeit mit China und Indien an, die ja mittlerweile selbst Geber seien. Des Weiteren würden auch die ODA-Finanzierungen, die Methoden von Non-DAC-Gebern und der Peer-Review diskutiert. Herr Dr. Deutscher bedauert in diesem Zusammenhang, dass der Peer-Review in der Öffentlichkeit der Partnerländer keine Auswirkungen habe, wie dies zum Beispiel bei der alljährlichen Pisa-Studie der Fall sei.

Auf einem Ministermeeting, das in zwei Wochen in Paris stattfinden werde, sollen die Ergebnisse der Reflection-Group vorgetragen werden.

Hierbei hätten sich **4 Arbeitsschwerpunkte** herauskristallisiert:

1. Global Policy Goods

In diesem Punkt würden vor allem Climate Change sowie Security and Peace (Fragile States) eine Rolle spielen.

2. Policy Coherence

Dieser Punkt werfe die Frage auf, „inwieweit wir mit dem Hintern das einreissen, was wir vorne aufbauen“. Als Beispiel führte Herr Deutscher hier den Fleischmarkt in Westafrika an. Hier habe die EZ versucht, eigene Märkte aufzubauen, während die EU mit billigen Importen die Märkte zerstört habe. Mit Policy Coherence könnten laut Herrn Deutscher politische Konzepte verbunden sein, mit denen besser auf die Herausforderungen der Globalisierung geantwortet werden könne.

3. Aid Fragmentation

Hierzu gab es im Herbst letzten Jahres eine Bestandsaufnahme des DAC, in der 243 multilaterale Organisationen identifiziert wurden, und geprüft wurde, in welchen Sektoren mit welchen Instrumenten und Konzepten diese tätig seien und wo es Überschneidungen gebe. Die Bestandsaufnahme habe gezeigt, dass die multilaterale und die bilaterale Zusammenarbeit da wenig miteinander zu tun habe. Es gebe nach wie vor große Abstimmungsprobleme und den bekannten Tunnelblick auf die eigene Organisation ohne horizontale Kommunikation. Herr Deutscher Ansicht nach könne man viel schneller und flexibler reagieren, wenn hier eine Kohärenz vorherrschen würde.

4. Aid Effectiveness

Dieser Punkt beschäftige sich mit Komplexitätsreduzierungen und Vereinfachungen der Verfahren sowie der Erhöhung der Kapazitäten in den Partnerländern. Herr Deutscher vertritt hierzu die Ansicht, dass die ländereigenen Strategien die erste Rolle spielen sollten und nicht das, was die Geberländer sagen.

Herr Deutscher kündigt an, dass jährlich ein für die Öffentlichkeit zugänglicher Bericht veröffentlicht werde, in dem darauf eingegangen werde, was die Geber in Accra versprochen hätten und was davon nicht eingehalten worden sei. Durch dieses Publik-machen könnten die Mitgliedsländer unter Druck gesetzt werden, ihre Versprechen zu halten. Durch politischen Druck könnte somit die Bräsigkeit des Systems überwunden werden.

Laut Herrn Deutscher gebe es in den Partnerländern keine angemessene politischen Dialoge aller DAC-Geber mit den Partnerregierungen. Es gebe lediglich bilaterale bzw. sektorale Diskussionen/Abstimmungen. Des Weiteren seien die Geber in den Diskussionen eher nett zueinander. Um mehr Accountability zu erhalten, müsse man dies jedoch ernster nehmen. Herr Deutscher wünscht, dass die Geber verstärkt in der Öffentlichkeit diskutieren.

Ein weiteres wichtiges Thema ist für Herrn Dr. Deutscher auch der Umgang mit Non-DAC-Geberländern. Bislang existiere eine Arbeitsgruppe mit der chinesischen Regierung, im Rahmen derer zum Beispiel gemeinsame Evaluierungen, Methoden und Statistiken aufgebaut werden würden. Es gäbe jedoch auch viele Schwellenländer, die wegen der Bräsigkeit, Langsamkeit und Komplexität des Systems dem gegenüber eher kritisch gegenüber ständen.

Er selbst habe keine Rezepte, wie man das konkret in Konzepte fassen könne, und wünscht sich eine Diskussion darüber, was man tun könne und wie man handeln sollte. Im September 2009 findet ein

erstes Süd-Süd-Dialog-Gespräch mit den BRIC-Ländern statt, zu dem die mexikanische Regierung eingeladen hat.

Don Quichotte wider Willen?

In der Diskussion wird Herrn Deutscher von einem ersten Diskussionsteilnehmer die Frage gestellt, ob Geber das wollen und die Entwicklungsländer überhaupt an einer besseren Koordination der Programme interessiert seien. Immerhin sei es für diese Länder doch von Vorteil, wenn es so viele unterschiedliche Programme gäbe und bei jedem was abfalle. Ein weiterer Teilnehmer sieht dies ähnlich und fragt Herrn Deutscher ob dieser deshalb nicht gegen Windmühlen kämpfe.

Herr Deutscher antwortet dazu, dass die unkontrollierten Investitionen seitens der Partnerländer nicht im Interesse dieser seien. Viele Geber seien an einer stärkeren Koordinierung interessiert, weil die eigene Legitimität ansonsten auch in Frage gestellt werde. Des Weiteren führt er dazu an, dass die aktuellen komplizierten Strukturen (nicht die Sache an sich) Abhängigkeiten fördern würden und damit auch aus diesem Grund nicht wünschenswert seien. Herr Deutscher sieht sich daher nicht gegen Windmühlen kämpfen, habe aber auch nicht die Illusion, dass das Problem in drei Jahren gelöst sei. Große Probleme gäbe es da zum Beispiel beim IWF und der Weltbank, da z.B. deren Boards kaum miteinander reden würden.

Fragmentierung = Pluralismus?

Im weiteren Verlauf der Diskussion kam die Frage auf, warum Herr Deutscher den Begriff der Fragmentierung so negativ belege, da man diesem doch auch den positiv belegten „Pluralismus“ gegenüberstellen könne. Ein Systemwettbewerb sei doch etwas durchaus Wünschenswertes.

Herr Deutscher vertritt die Ansicht, dass es im globalen Entwicklungssystem keinen Wettbewerb gebe, da die Länder nicht in der Lage seien zu entscheiden, ob sie in ihrem Land diesen oder jenen Partner haben wollen. Pluralismus könne man daher hier überhaupt nicht mit Fragmentierung vergleichen.

DAC – ein Gremium mit Zukunft?

Ein weiterer Diskussionsteilnehmer frage ob das Gremium der Zukunft ein G8, G20 oder gar G198 sein könne.

Herr Deutscher sagte hierzu, dass es wichtig sei, die UN zu stärken, dies insbesondere auch vor dem Hintergrund der Legitimationsprobleme. Man sollte daher eine Institution so weiter entwickeln, dass diese den Charakter der OECD verändert und mehr eine UN-gleiche Organisation werde.

In diesem Zusammenhang wurde die Frage aufgeworfen, ob man nicht auch China einbinden sollte.

Herr Deutscher zufolge lasse sich China nicht "einbinden"; es habe wie alle anderen Akteure auch eigene Interessen. Es bestünde zwar ein Interesse seitens des Landes an Kooperation, jedoch beziehe sich dieses Interesse primär auf den Austausch von Wissen und der erfolgreichen Investition von Geldern. Andere Schwellenländer hätten ebenfalls kein Interesse daran, all ihre Daten auf den Tisch zu legen.

Peer-Review

Eine Diskussionsteilnehmerin warf die Frage nach dem Peer-Review-Mechanismus auf. Ihrer Meinung nach sollte man dieses Thema zwar umgestalten aber auch weiterverfolgen, da zum Beispiel der Africa-Peer-Review-Mechanismus gut funktioniere.

Diese Frage würde laut Herrn Deutscher die Frage implizieren, was mit dem DAC passieren würde, wenn nicht traditionelle Entwicklungsorganisationen im Entwicklungsgeschäft tätig seien. Würde es dann Institutionen geben, die sich nicht an die Peer-Reviews halten würden und würde dies auch Auswirkungen auf die Instrumente haben? Seiner Ansicht nach sei es sehr interessant, das Peer-Review-Instrument weiter zu denken. So habe er sich stark dafür eingesetzt, dass man in Zusammenarbeit mit den Partnerländern das Geberverhalten in den Partnerländern in den Peer-Review mit einbezieht. Somit müssten sich Geber auch legitimieren und man könnte auch den Druck auf sie erhöhen.

Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise?

Ein Diskussionsteilnehmer merkte an, dass die internationale EZ-Architektur gut aufgestellt gewesen sei und auch Fortschritte gemacht habe. In Paris und Accra seien quantitative und zeitliche Ziele für die EZ festgelegt worden. Er stellte die Frage, ob die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise Auswirkungen auf die quantitativen und zeitlichen Vorgaben habe und wie das DAC damit umgehe.

Herr Deutscher gab an, dies bezüglich relativ gelassen zu sein. Einige Länder würden ihre ODA bestimmt drastisch reduzieren. In 2008 sei die ODA jedoch, im Vergleich zu den Vorjahren, sehr hoch gewesen. Bezüglich der ODA-Leistungen in 2009 könne man erst im März 2010 mehr wissen. Des Weiteren oädierte er dafür, das Thema ODA neu zu diskutieren. Er halte es in diesem Zusammenhang für sehr wichtig, dass das DAC damit selber anfangen, bevor es durch öffentlichen Druck oder NGO-Diskussion dazu gezwungen werde. Dies werde auch wahrscheinlich auf dem Ministertreffen, welches in drei Wochen in Paris stattfinden werde, von ihm aufgegriffen.

Eine Diskussionsteilnehmerin wies darauf hin, dass einige NROn bereits schon aktiv daran arbeiteten.

Das Ziel der Armutsminderung?

In einem Beitrag wurde festgestellt, dass man sich bislang hauptsächlich mit formalen und strukturellen Fragestellungen beschäftigt habe. Wie sieht es dahingegen mit einer Koordinierung inhaltlicher Zielsetzungen aus und wie steht es mit der Armutsminderung.

Herr Deutscher gestand hierzu ein, dass die MDG's in den Diskussionen der Weltbank oft vergessen werden würden. Nichtsdestotrotz seien sie weiterhin wichtig, da sie der einzige politische Referenzrahmen seien, den man habe. Ferner seien seiner Auffassung nach aber auch die Policy-Fragen inhaltlich genauso wichtig.

Leading Agency?

Es kam die Frage nach der Geber-Koordinierung auf und ob es dabei so etwas wie eine Leading-Agency geben werde.

Sollte die Leading-Agency nicht im Idealfall in jedem Land die eigene Regierung sein (Beispiel Indien)? In Ländern, in denen das möglich ist, sollte es daher keine Geber-Koordination mehr geben. Andere Länder seien gegenwärtig dafür noch zu schwach oder hätten korrupte Länderchefs.

Herr Deutscher kann sich solch eine Leading-Agency jedoch nicht vorstellen. Nicht die Leading-Agency, sondern die Partnerländer sollten hier die zentrale Rolle spielen.