

Paul Kevenhörster

Die Qualität der niederländischen und deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Vergleich

IN DER INTERNATIONALEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT haben die Niederlande und Deutschland beträchtliches Gewicht. Daher lohnt sich ein Blick auf die Entwicklungspolitik der beidem europäischen Nachbarstaaten in besonderem Maße. Während die Bundesrepublik Deutschland seit langem zu den größten Gebern bilateraler Entwicklungshilfe zählt, werden die Niederlande nach dem Verlust ihrer Kolonien von Diplomaten und Wissenschaftlern als eine europäische Mittelmacht von beträchtlicher Bedeutung (*a nation of significance*) gesehen.¹ Die außenpolitische Richtschnur der Niederlande als programmatischer Orientierungspunkt der Öffentlichen Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance, ODA*) war nach einer Veröffentlichung des früheren Verteidigungsministers J. Voorhove der Dreiklang von »*Peace, Profits and Principles*«. In der Vergangenheit haben sich die Niederlande als ein weltweit respektierter, großzügiger Geber Öffentlicher Entwicklungshilfe profiliert, der über viele Jahrzehnte weit mehr als die von den Vereinten Nationen geforderten 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) an Entwicklungshilfeleistungen anbietet.

Demgegenüber hat die deutsche Entwicklungspolitik ein deutlich schwächeres Profil gezeigt – mit Anteilen der Öffentlichen Entwicklungshilfe am Bundeshaushalt, die über lange Zeit nur etwa die Hälfte des niederländischen Wertes erreichten. Beide Länder haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten um ein hohes Maß an Transparenz und Berechenbarkeit ihrer Entwicklungshilfe bemüht. In beiden Geberstaaten wurde die Notwendigkeit einer Vielfalt von Evaluationsformen sowohl auf der Ebene der politischen Planung als auch auf der Ebene der Projektsteuerung betont. Durch Wirkungsevaluationen und Nachhaltigkeitsuntersuchungen der Programm- und Projektfolgen sollte sichergestellt werden, dass die praktische Politik aus Ergebnissen dieser Projekte lernen kann. Evaluation und Monitoring sollten – so das Ziel – künftig nach verbindlichen Richtlinien gestaltet werden. Die niederländische Entwicklungspolitik scheint dieser Perspektive aber in den letzten beiden Jahrzehnten konsequenter gefolgt zu sein als die deutsche.²

1 Vgl. P. HOEBINK, *Administration and Policy Development of the Foreign Aid Programme of the Netherlands*, Nimwegen 1996, S. 1ff. und 23.

2 Vgl. OPERATIONS REVIEW UNIT, *Evaluation and Monitoring. The role of project evaluation and monitoring in Netherlands bilateral aid*, Den Haag 1995, S. 95–99.

Im Vordergrund der deutschen Entwicklungspolitik hatten zu Beginn in den 1960er Jahren zunächst außen- und außenwirtschaftliche Eigeninteressen gestanden, während in den 1970er Jahren humanitäre Erwägungen und in den 1980er Jahren Perspektiven der Armutsbekämpfung ein größeres Gewicht für die Entwicklungspolitik erhielten.³ Hinzu kamen in den 1990er Jahren die Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zum Umweltschutz und zur Friedenssicherung. Seit Beginn des 21. Jahrhunderts wird von den Entscheidungsträgern eine stärker qualitätsbewusste, am Ziel nachhaltiger Entwicklung ausgerichtete Entwicklungspolitik gefordert, eine »Entwicklungszusammenarbeit aus einem Guss« also, deren Wirksamkeit und Kohärenz nachweisbar seien – so das *Aktionsprogramm 2015* der Bundesregierung.

Demgegenüber spielten in der niederländischen Entwicklungspolitik Ziele der Armutsbekämpfung und Gesellschaftsreform schon in den 1970er Jahren eine größere Rolle, während in den 1980er Jahren, einer Phase der Normalisierung, auch wirtschaftliche Eigeninteressen einen höheren Stellenwert erhielten. In den beiden folgenden Jahrzehnten wurden auch in den Niederlanden kritische Fragen zur Nachhaltigkeit der Armutsbekämpfung, der Kohärenz und der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe gestellt.

Beide Länder erleben seit dem Beginn des gegenwärtigen Jahrzehnts einen Umbruch ihrer Entwicklungspolitik, der sich letztlich in einem politischen Bedeutungsverlust dieser Politik niederschlägt. Der deutsche Entwicklungshilfeminister Dirk Niebel hat noch im Wahlkampf 2009 für die Auflösung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) plädiert und es in den Folgejahren als Rangierbahnhof und personalpolitisches Zwischenlager für den politischen Nachwuchs seiner Partei genutzt. Demgegenüber bestimmt in den Niederlanden seit dem Jahre 2010 erstmals seit vier Jahrzehnten kein Minister, sondern nur ein Staatssekretär die Leitlinien der Entwicklungspolitik. Weiterhin sieht sich die politische Führung in beiden Staaten kritischen Fragen der Öffentlichkeit nach der Wirksamkeit, Kohärenz und Nachhaltigkeit der Entwicklungszusammenarbeit gegenüber. Diesen Fragen soll im Folgenden im Rahmen einer vergleichenden Betrachtung der Qualität der Entwicklungspolitik beider Staaten nachgegangen werden.

Der Beitrag der armutsorientierten Wirkungsabschätzung

Welchen Beitrag kann die Entwicklungshilfe zur Verwirklichung der Millenniumsziele leisten? Und welche Rolle kann der armutsorientierten Wirkungsabschätzung bei der Beantwortung dieser Frage zukommen? Zunächst einmal ist festzuhalten, dass der Einfluss Öffentlicher Entwicklungshilfe auf das wirtschaftliche Wachstum in den Partnerländern von der Qualität der Wirtschaftspolitik dieser Staaten abhängt und außerdem dem Gesetz des abnehmenden Ertragszuwachses (»abneh-

3 Siehe hierzu den Beitrag von Janina Obermeyer in diesem Jahrbuch.

mende Skalenerträge«) unterworfen ist. Mit anderen Worten: Auch die deutschen und die niederländischen Erfahrungen zeigen, dass die Wirksamkeit der Öffentlichen Entwicklungshilfe durch eine Steigerung des Mitteleinsatzes nicht ohne weiteres erhöht werden kann. Die Quantität der Entwicklungshilfe beeinflusst die Qualität der Wirtschafts-, Haushalts- und Außenhandelspolitik nämlich nicht systematisch.⁴ Zudem sind Mittel der Entwicklungshilfe stets fungibel. Es ist daher für die Geber dieser Hilfe sehr schwierig, diese Ressourcen bestimmten Zielgruppen zukommen zu lassen und die Einkommensverteilung auf diesem Wege zu ändern.

Armutsorientierte Wirkungsabschätzungen, die Auskunft darüber geben können, ob die jeweils verbindlichen entwicklungspolitischen Programme und Projekte einen nachvollziehbaren Beitrag zur Verringerung der absoluten Armut leisten, erfordern folgende Schritte: Die Absprache von Sektorstrategien im Rahmen vereinbarter Programme, das Verständnis für Institutionen, Zielgruppen und intermediäre Gruppen, die Kenntnis der Transmissionskanäle, die Ermittlung des Nutzens für die Zielgruppe und die Erfassung aggregierter Wirkungen.⁵ Diese Untersuchungsschritte setzen die Formulierung von Wirkungshypothesen voraus, die hier am Beispiel von Fördermaßnahmen im Bereich der Schulpolitik illustriert werden sollen:

1. Die Alphabetisierung von Schülern wirkt sich positiv auf die Wohlfahrt und die Gesundheit, die Gleichstellung der Geschlechter und letztlich auf den Bildungsgrad und das Partizipationspotential der Bevölkerung aus.
2. Die Steigerung des Umfangs und der Qualität des Unterrichts kommt durch die Alphabetisierung der Steigerung des Bildungsgrades der Zielgruppe zugute.
3. Der Bau von Schulen und die bessere Aus- und Fortbildung von Lehrkräften sind entscheidende Voraussetzungen einer breiteren und anspruchsvolleren Schulausbildung.
4. Hoher Umfang und starkes Gewicht der Fördermittel machen eine Zurechnung der verschiedenen Stufen der Wirkungskette zur Qualität der Wirkungen von Programm- und Projektaktivitäten möglich.

Die vergleichende Bewertung durch das Center for Global Development

In welchem Umfang gelingt es den Regierungen der beiden Länder, ihre Entwicklungspolitik so aufzubauen, dass ein überzeugendes Ergebnis erzielt wird? Das *Center for Global Development* (CGD) in Washington D.C. hat das Engagement

4 Vgl. P. COLLIER/D. DOLLAR, *Aid allocation and poverty reduction*, in: *European Economic Review* 46 (2002), S. 1476.

5 Vgl. S. KLOS, *Neue Wege zur armutsorientierten Wirkungsabschätzung in der Entwicklungszusammenarbeit*, in: T. HANE/ H.N. WEILER/H. DICKOW (Hrsg.), *Entwicklung als Beruf. Festschrift für Peter Molt*, Wiesbaden 2009, S. 357ff.

von 22 Geberstaaten erfasst und danach bewertet, wie Umfang und Qualität der Öffentlichen Entwicklungshilfe, die Einbeziehung der Partnerländer in den internationalen Handel, das Volumen der Direktinvestitionen im Partnerland sowie die Förderung der Migration in das jeweilige Land zu beurteilen sind und welchen Beitrag Umweltpolitik, Sicherheitspolitik und Technologieförderung gegenüber dem jeweiligen Nehmerland erbringen. Jeder Interventionsbereich kann mit bis zu zehn Punkten bewertet werden. Anzumerken ist, dass die Niederlande in der Kategorie »Aid« mit 11,5 Punkten bewertet werden – eine besonders nachdrückliche Anerkennung der Quantität, Qualität und Wirksamkeit ihrer Entwicklungshilfe. Tabelle 1 zeigt, dass die Experten des CGD die niederländischen ODA-Beiträge qualitativ deutlich höher einstufen als die deutschen. Auf der Rangliste des Zentrums nehmen die Niederlande beim *Commitment to Development Index* im Jahre 2011 mit einem durchschnittlichen Skalenwert von 6,7 den vierten Rangplatz hinter den skandinavischen Geberländern ein. Die Bundesrepublik Deutschland erreicht hingegen nur den geteilten 14. Platz.

Vergleicht man das Ergebnis der Bewertungen in den acht Kooperationsfeldern in summarischer Form für die Jahre 2003 bis 2011, so zeigt sich erneut, dass die Niederlande hinsichtlich des Umfangs und der Qualität der Öffentlichen Entwicklungshilfe wie auch ihrer sicherheitspolitischen Beiträge ein markanteres Profil aufweisen als der deutsche Nachbar. Im Bereich der Sicherheit beträgt der Unterschied zwischen beiden Ländern 1,8 Punkte, im Bereich der Öffentlichen Entwicklungshilfe sogar 7,5 Punkte.

Fasst man die Ergebnisse der Bewertungen durch das *Center for Global Development* in der Kategorie »Aid« zusammen, so ergibt sich folgendes Bild: Bei der Öffentlichen Entwicklungshilfe erhalten die Niederlande einen Mittelwert von 11,5 und den 4. Rangplatz, Deutschland demgegenüber nur einen Mittelwert von 4,0 und den Rangplatz 14. Die Niederlande zeichneten sich im Haushaltsjahr 2010 auch durch einen hohen ODA-Anteil am BNE (0,81 Prozent) aus, ferner durch hohe private Spendenbereitschaft, eine systematischere Auswahl der Empfängerländer und eine konsequenterere Schwerpunktsetzung bei Programmen und Projekten. Für Deutschland konstatiert das CGD zwar einerseits eine gleichfalls hohe private Spendenbereitschaft, es bemängelt aber weiterhin geltende Lieferbindungen und die Aufsplitterung der Entwicklungshilfemittel auf eine Vielzahl kleinerer Projekte.

Die vergleichende Bewertung durch die OECD

Die Reichweite des Prinzips der Armutsbekämpfung lässt sich in beiden Ländern an ihrer ODA-Aufteilung auf Ländergruppen ablesen. Dabei ist zu beachten, dass ein Teil der Mittel Öffentlicher Entwicklungshilfe nur unter großen Schwierigkeiten einzelnen Ländern zugerechnet werden kann – wie das etwa bei der multilateralen Hilfe von vornherein der Fall ist. Im Fall der Niederlande lässt sich

Tabelle 1: Ergebnisse des *Commitment to Development Index* 2011

	Rang	Entwicklungshilfe	Handel	Investitionen	Migration	Umwelt	Sicherheit	Technologie	Gesamtpunkte	Veränderung seit 2000
Schweden	1	14,9	6,5	5,6	9,2	8,1	4,5	4,9	7,7	+ 1,6
Norwegen	2	12,7	2,6	6,4	8,4	6,5	6,4	5,8	7,0	+ 0,9
Dänemark	3	11,9	6,2	4,7	5,6	7,4	6,1	6,5	6,9	- 0,2
Niederlande	4	11,5	6,6	4,7	5,6	7,4	6,1	6,5	6,7	+ 0,2
USA	5	3,1	7,4	5,3	4,9	4,4	13,8	5,6	6,4	+ 2,2
Finnland	6	7,3	6,6	4,9	3,8	8,4	5,9	6,1	6,1	+ 1,1
Neuseeland	7	3,3	8,1	4,7	6,1	6,4	8,7	4,9	6,0	+ 0,3
Österreich	7	3,9	6,5	4,0	11,1	6,7	4,2	5,5	6,0	+ 0,6
Portugal	9	2,8	6,5	4,0	4,0	7,3	5,7	7,0	5,5	+ 1,0
Irland	9	8,6	6,1	3,1	4,1	7,4	5,2	4,0	5,5	+ 0,4
Australien	9	4,1	7,7	6,1	4,0	4,2	7,0	5,3	5,5	- 0,1
Großbritannien	12	7,0	6,3	6,4	3,5	7,7	2,7	4,5	5,4	+ 0,2
Kanada	12	4,2	6,7	6,1	6,2	3,4	5,3	5,7	5,4	+ 0,4
Spanien	14	4,8	6,4	6,0	4,6	6,6	2,8	5,9	5,3	+ 1,0
Deutschland	14	4,0	6,3	6,4	4,8	7,2	3,5	4,7	5,3	+ 0,3
Belgien	16	7,0	6,3	5,6	4,0	7,6	1,4	4,7	5,2	+ 0,7
Frankreich	16	4,3	6,4	5,3	3,4	7,4	3,3	6,1	5,2	+ 0,6
Schweiz	18	5,7	3,2	4,6	7,9	6,3	2,7	5,0	5,1	+ 0,5
Griechenland	19	2,3	6,3	4,0	6,8	6,9	5,1	2,7	4,9	+ 1,1
Italien	20	2,0	6,5	5,6	3,7	7,0	4,7	4,5	4,8	+ 0,5
Japan	21	1,5	3,3	4,3	1,8	5,7	2,0	6,3	3,7	+ 1,1
Südkorea	22	1,0	2,8	5,9	1,0	2,8	1,7	6,8	3,1	—

Quelle: *Center for Global Development*

eine derartige Zuordnung in mehr als der Hälfte der Fälle nicht vornehmen. Abbildung 1 (S. 46) zeigt, dass ein weitaus höherer Anteil der zuzuordnenden Mittel im Falle der Niederlande auf Empfängerländer mit besonders niedrigem Einkommensniveau entfiel, während etwa die Hälfte der deutschen Mittel Ländern mit niedrigem mittleren Einkommen zugutekommt.

Dieses Muster schlägt sich auch in der Gegenüberstellung der wichtigsten Empfängerländer der niederländischen und der deutschen Hilfe nieder. Die unterschiedliche Ausrichtung der niederländischen und der deutschen Entwicklungspolitik wird deutlich, wenn man die Hauptnehmerländer der beiden Geberstaaten

Abbildung 1: Aufteilung der Öffentlichen Entwicklungshilfe auf Ländergruppen

Deutschland:

Ländergruppe	Anteil	Mio. US\$
upper middle income	11 %	1.083
lower middle-income	42 %	4.095
other low-income	6 %	552
LDCs	18 %	1.780
<i>nicht zugeordnet</i>	23 %	2.191
		<u>9.701</u>

Niederlande:

Ländergruppe	Anteil	Mio. US\$
upper middle income	3 %	147
lower middle-income	11 %	573
other low-income	5 %	265
LDCs	24 %	1.232
<i>nicht zugeordnet</i>	57 %	2.900
		<u>5.117</u>

Quelle: OECD

vergleicht. Die zehn wichtigsten Empfänger deutscher Entwicklungshilfe waren der OECD zufolge im Jahre 2011 (jeweils in Millionen Dollar): Irak (946), China (566), Indien (358), Kamerun (336), Afghanistan (316), Liberia (243), Botswana (221), Ägypten (205), Indonesien (198) und Brasilien (172). Die gleiche Liste stellt sich für die Niederlande folgendermaßen dar: Indonesien (165), Afghanistan (130), Sudan (127), Ghana (109), Mozambique (103), Äthiopien (100), Surinam (92), Tansania (89), Mali (78) und Bangladesch (78). Es fällt auf, dass nur Indonesien und Afghanistan vordere Rangplätze auf der Liste der Nehmerländer beider Staaten einnehmen und besonders arme Empfängerländer auf den vorderen Plätzen der niederländischen Liste in größerem Umfang berücksichtigt werden. Der zwischen beiden Geberstaaten unterschiedliche Stellenwert der Armutsbekämpfung wird somit auch in diesem Profil der Empfängerlisten deutlich. Beide Länder könnten die Auswahl ihrer Partnerländer nach dem Beispiel Großbritanniens an einem Index der Hilfebedürftigkeit und der Effektivität des Mitteleinsatzes orientieren und auf diese Weise auch gegenüber einer kritischen Öffentlichkeit überzeugender begründen.

Die OECD ist im Rahmen ihrer Untersuchungen der Frage nachgegangen, wie sich das Leistungsprofil im Bereich der Entwicklungshilfe in verschiedenen Ländern im Lauf der Zeit verändert hat. Hierbei wurde auch geprüft, inwieweit

die im Jahr 2005 bestehenden entwicklungspolitischen Zielsetzungen bis zum Jahr 2010 tatsächlich verwirklicht wurden. Ein Ergebnis der Betrachtungen besteht darin, dass die Niederlande zu den Geberstaaten gehören, die die Versprechen des Jahres 2005 erfüllt haben – ebenso wie Norwegen, Dänemark, Kanada, die Schweiz und die USA. Deutschland ist hingegen zu der Gruppe der europäischen Geber (zuzüglich Japan) zu rechnen, die ihre Zusagen aus dem Jahre 2005 ein halbes Jahrzehnt später nicht erfüllt haben.

Das markantere und entwicklungspolitisch überzeugendere Profil der niederländischen Entwicklungshilfe schlägt sich auch in der bildungspolitischen Schwerpunktsetzung dieser Hilfe nieder, die von 1992 bis 2008 einen sehr dynamischen Verlauf genommen hat. An dieser Stelle sei angemerkt, dass sich diese Dynamik auch in zahlreichen, von der niederländischen Entwicklungshilfeadministration veranlassten Evaluationen von bildungspolitischen Programmen der Schul- und Unterrichtsförderung niedergeschlagen hat. Über punktuelle Erfolge hinaus konnten diese Evaluationen eine erhebliche schulpolitische Breitenwirkung der niederländischen Programme nachweisen.

Die Kohärenz der Hilfe

Die Erklärung der Vereinten Nationen zu den Millenniums-Entwicklungszielen verpflichtet die Industrieländer, eine entwicklungspolitisch kohärente, also in sich stimmige Politik zu entwerfen und durchzusetzen. Damit stellt sich die Frage, inwiefern die Entwicklungspolitik des jeweiligen Geberlandes durch die eigene und die internationale Agrar-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik ergänzt – oder konterkariert – wird. Eine stimmige Politik wird etwa die Agrarmärkte nicht gegen Konkurrenz aus dem Süden abschotten. Die internationale Staatengemeinschaft hat sich daher im sogenannten Konsens von Monterrey im Jahre 2002 zur Förderung der Kohärenz und Stimmigkeit des internationalen Währungs-, Finanz- und Handelssystems verpflichtet. Mit anderen Worten: Entwicklung ist das übergeordnete Ziel und die Außenwirtschafts-, Agrar-, Verteidigungs- und Finanzpolitik müssen diesem untergeordnet werden. In der Praxis ist weiterhin aber häufig das Gegenteil der Fall.⁶ Bei Zielkonflikten hat die Entwicklungspolitik in der Regel das Nachsehen.

Das Prinzip der Kohärenz (*Policy Coherence for Development, PCD*) ist sicherzustellen – andere für die Entwicklungszusammenarbeit bedeutsame Politikfelder sollen diese möglichst unterstützen, oder ihr zumindest nicht im Wege stehen oder sie unterminieren. Aus dieser Sicht gibt die OECD dem Politikzyklus der entwicklungspolitischen Entscheidungsfindung drei Bausteine für eine kohärente Entwicklungspolitik vor:

6 Vgl. J. THEMA/P HERSEL, *Die entwicklungspolitische Kohärenzdebatte und die Anforderungen an ein entwicklungsgerechtes Handels- und Finanzsystem*, Berlin 2006, Kap. 1.7 und 3.1.

1. Politische Programmklärungen, die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit und ihren Vorrang festlegen.
2. Die Koordination der Teilpolitiken mit dem Ziel der Einsetzung von Koordinationsmechanismen, die Konflikte und Inkonsistenzen zwischen den Programmen beseitigen (im günstigsten Fall – wie in den Niederlanden – die Prüfung aller Gesetzgebungsinitiativen auf ihre entwicklungspolitischen Nebenwirkungen).
3. Die umfassende Berichterstattung über die Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit gegenüber Parlament und Öffentlichkeit durch Monitoring und Analyse.⁷

Im Falle der deutschen Entwicklungspolitik kommt die OECD zu dem Ergebnis, dass die Kohärenz-Agenda des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu weiteren Fortschritten des Monitoring und der Berichterstattung führen wird. Desgleichen wird die niederländische Entwicklungspolitik ermutigt, ihre Vorstellungen von Politikkohärenz im eigenen Lande und international noch nachdrücklicher zu vertreten.⁸ Während die Niederlande jedoch schon im Jahre 2002 im Rahmen des Programms *Mutual interests, mutual responsibilities* eine entsprechende Arbeitseinheit (*Policy Coherence Unit*) im Regierungsapparat eingesetzt haben, benötigt die deutsche Kohärenzpolitik noch eine explizite Festlegung der Prioritäten und weiterführende Konkretisierungen des Kohärenzzieles.⁹

Nach den Untersuchungsergebnissen der *Peer Reviews* der OECD haben die Niederlande, Schweden und die Europäische Union besonders große Fortschritte bei der Durchsetzung des Prinzips der »*Policy Coherence for Development*« als eines zentralen Orientierungsmaßstabes für die gesamte Breite des Regierungshandelns erzielt. Dies gilt sowohl für die politischen Grundsatzserklärungen als auch für das entsprechende politische Engagement für eine kohärente Politik. Dadurch werde auch die öffentliche Meinung positiv beeinflusst. Bei den Bemühungen um eine bessere Abstimmung zwischen den beteiligten Ressorts haben jedoch die Niederlande und Deutschland vergleichbare Verbesserungen erreicht (vgl. Abbildung 2).¹⁰ Bei dieser Verbesserung der Koordination im Regierungsapparat handelt es sich um eine wichtige Voraussetzung kohärenter Politik.

Andererseits zählen die Niederlande mit Schweden und der Europäischen Union zur Spitzengruppe der Gruppe der Geber mit deutlichen Fortschritten im Monitoring, der Analyse und Berichterstattung, während Deutschland hier nur zur Mittelgruppe zu zählen ist. Wie im Übrigen auch Österreich macht die Bundesrepublik

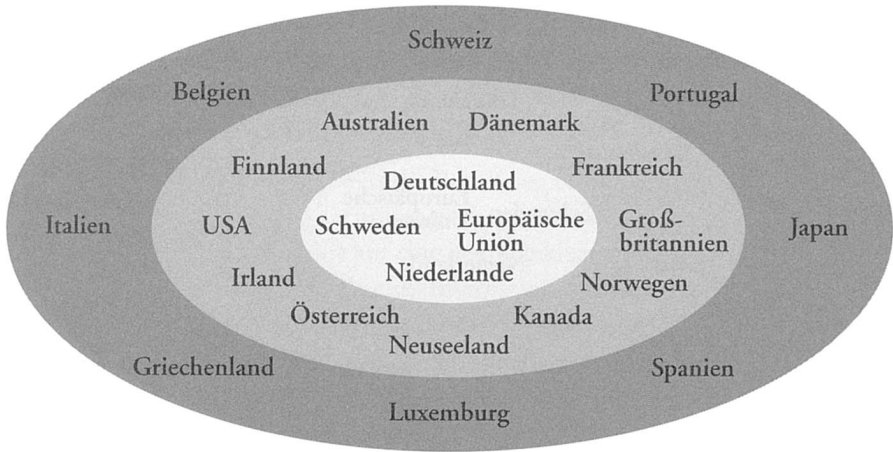
7 Vgl. OECD, *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, Paris 2009, S. 10; OECD, *Better Policies for Better Lives. Policy Coherence for Development*, online unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/57/48110465.pdf>, eingesehen am 22. Mai 2012.

8 Vgl. OECD, *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, Paris 2009, S. 69.

9 Vgl. OECD (wie Anm. 8), S. 76f.

10 Vgl. OECD (wie Anm. 8), S. 32ff.

Abbildung 2: Koordinationsfortschritte aus der Sicht der OECD



- Umfassender Erfolg bei der Einführung von Koordinationsmechanismen
- Mittlerer Erfolg bei der Einführung von Koordinationsmechanismen
- Nur teilweiser Erfolg bei der Einführung von Koordinationsmechanismen

Quelle: OECD

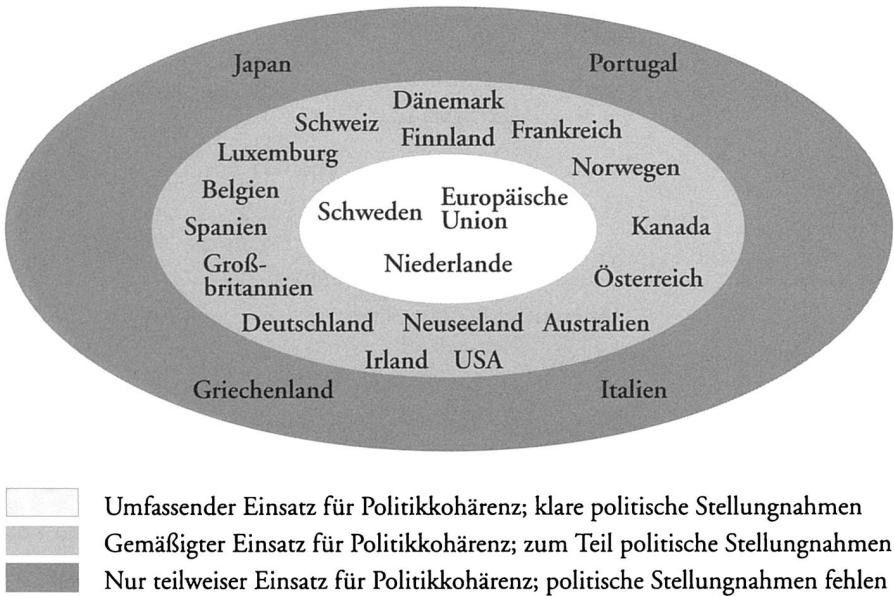
Kapazitätsprobleme – vor allem fehlendes Personal – für diese Einstufung verantwortlich. Wie die OECD in ihrem Bericht zur Kohärenz der Entwicklungspolitik feststellt, müssen Politikkohärenz und entwicklungspolitische Berichterstattung in Deutschland noch »explizit« und »systematisch« gestaltet werden.¹¹ Im Falle der Niederlande werden zwar beachtliche Fortschritte gelobt, aber der Nachweis gelungener Kohärenzpolitik erfordere eine engere Zusammenarbeit mit anderen Ministerien, Forschungsinstituten und den Partnerländern.

Die OECD ist in ihrem 2009 veröffentlichten Bericht zum Umfang der Kohärenz der Entwicklungspolitik in den Geberstaaten auf die Frage eingegangen, in welchem Umfang und mit welchem Erfolg die Mitgliedsländer Koordinationsmechanismen zur Verbesserung der administrativen Stimmigkeit der Entwicklungspolitik ergriffen haben. Abbildung 2 zeigt, dass die Niederlande und Deutschland – wie bereits dargestellt – neben Schweden und der Europäischen Union zu einer Spitzengruppe zählen, während sich andere wichtige Geber Öffentlicher Entwicklungshilfe wie Norwegen, Dänemark, Frankreich, Großbritannien und die USA mit Plätzen in der zweiten Gruppe zufriedengeben müssen.

In einem weiteren Schritt hat die OECD geprüft, ob die Mitgliedstaaten klare Aussagen zum Grundsatz der *Policy Coherence for Development* getroffen haben und inwieweit sie dementsprechende Verpflichtungen eingegangen sind, die sie veranlassen, auch andere Politikfelder im Hinblick auf ihre entwicklungspolitische

¹¹ Vgl. OECD (wie Anm. 8), S. 34.

Abbildung 3: Kohärenzfortschritte aus der Sicht der OECD



Quelle: OECD

Verantwortung neu auszurichten. Hier zeigt sich erneut, dass die Niederlande mit Schweden und der Europäischen Union der Spitzengruppe angehören (Abbildung 3). Demgegenüber wird Deutschland – wie auch die meisten anderen europäischen Geberstaaten – einer zweiten Gruppe mit mittleren Fortschritten der Politikkohärenz und einem mittleren Engagement der Regierung in diesem Bereich zugerechnet. Doch auch die externe, über das federführende Ressort hinausreichende Kohärenz der niederländischen Entwicklungspolitik weist nach dem Urteil ihrer Kritiker etwa in den Bereichen Landwirtschaft, Migration und Umwelt deutliche Abstimmungslücken auf.

Kohärenzmängel der deutschen Entwicklungspolitik sind durch weitere Untersuchungen bestätigt worden. Eine Systemanalyse der Rolle und Reichweite der Evaluation in der deutschen Entwicklungspolitik hat folgende Mängel im Bereich der Evaluation und der Berichterstattung ermittelt: Es fehlen insbesondere komplexere Evaluationsmethoden zur Wirkungserfassung, eine stärkere nationale und internationale Vernetzung der Evaluationsinstitutionen sowie eine stärkere Integration und Verantwortlichkeit der Partner.¹² Mehr als das niederländische System scheint das deutsche Evaluationssystem unter institutioneller Fragmentierung sowie konzeptioneller und methodischer Heterogenität zu leiden. Daraus hat die Bundesregierung im Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode die Folgerung

12 Vgl. A. BORRMANN/R. STOCKMANN, *Evaluation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bd. 1: Systemanalyse*, Münster u.a. 2009, S. 17.

gezogen, ihre Entwicklungspolitik durch eine Steigerung der Kohärenz und eine effizientere Gestaltung der bilateralen, multilateralen und europäischen Organisationsstrukturen und Instrumente neu auszurichten.¹³ Die Bundesregierung will darüber hinaus durch die engere Zusammenarbeit mit anderen Gebern und einem neuen Evaluierungsinstitut die Fragmentierung der Entwicklungsverwaltung im Sinne der *Busan Partnership for Effective Development Cooperation* zurückführen.

Ganz im Sinne dieser Ziele weist die Bundesregierung auf die Fusion der Durchführungsorganisationen der Technischen Zusammenarbeit, die Konzentration der Öffentlichen Entwicklungshilfe auf eine deutlich kleinere Zahl von Partnerländern und die Einsetzung des Ressortkreises Internationale Zusammenarbeit hin.¹⁴ Darüber hinaus sieht die deutsche Wirksamkeitsagenda bis zum Jahre 2013 den Aufbau eines Instituts für Entwicklungsevaluierung, eine Überprüfung der entsprechenden Verfahren und Instrumente, eine ergebnisorientierte politische Steuerung der Durchführungsorganisationen, ein mit anderen europäischen Gebern abgestimmtes Handeln in den Partnerländern und schließlich die regelmäßige Überprüfung der Leistungsfähigkeit multilateraler Organisationen vor.

Ausblick

Das Profil der Entwicklungspolitik beider Länder bleibt auch in der Gegenwart unterschiedlich: Außenpolitische Eigeninteressen dominieren stärker in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, moralische und humanitäre Erwägungen in der niederländischen. Folglich bleibt der Anteil der Entwicklungsländer mit Niedrigeinkommen (LDC) in der niederländischen Entwicklungszusammenarbeit größer als in der deutschen, die sich auch künftig weitaus stärker an Partnerländer mit mittlerem Einkommen (MIC) richten dürfte. Seit mehreren Jahrzehnten erreicht die Öffentliche Entwicklungshilfe der Niederlande das international verbindliche Niveau von 0,7 Prozent des BNE, während die deutsche Politik diesen Richtwert um etwa die Hälfte verfehlt. Anders gesagt: Im Unterschied zur deutschen Entwicklungspolitik nimmt die niederländische eine internationale Vorreiterrolle wahr. Mehr als die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ist die niederländische zudem durch einen integrierten Aufbau und hohe Expertise sowie durch die starke Einbindung von Nichtregierungsorganisationen gekennzeichnet.

Es ist allerdings nicht zu übersehen, dass der im Rahmen des ab Herbst 2010 amtierenden Kabinetts Rutte aktive »Duldungspartner« Geert Wilders mit seiner *Partij voor de Vrijheid* (PVV) die innenpolitische Basis dieser Vorreiterrolle und auch ihre internationale Ausstrahlung durch Manöver einer konservativen

¹³ Vgl. BMZ, *Schriftliche Stellungnahme. Öffentliche Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit: »Bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit« am 28.03.2012*, Bonn 2012.

¹⁴ Vgl. BMZ, *Entwicklungspolitisches Konzept plus, Chancen schaffen, Zukunft entwickeln – BMZ Roadmap bis 2013*, Bonn 2012.

koalitionspolitischen Profilierung und die Errichtung neuer haushaltspolitischer Barrieren gefährdet hat. Die Eigendynamik der Meinungsbildung innerhalb der Koalition hat es nicht möglich gemacht, das eindrucksvolle Profil der bisherigen niederländischen Entwicklungspolitik auch in die Zukunft hinein fortzuschreiben. Die von der Regierung im Jahre 2011 für die Haushaltsjahre bis 2015 geplanten Kürzungen des Entwicklungshilfeeats sind erheblich: Die für Öffentliche Entwicklungshilfe veranschlagten Mittel werden allein im Jahr 2012 um 900 Millionen Euro und in den Folgejahren um 720 Millionen (2013) sowie 750 Millionen (2014 und 2015) gekürzt.¹⁵ Der entsprechende ODA-Anteil am BNE soll auf diesem Wege von 0,8 Prozent im Jahre 2010 bereits im Haushaltsjahr 2012 auf 0,7 Prozent zurückgeschraubt werden. Eine weitere Absenkung ist trotz des in der Regierungskoalition verbreiteten Skeptizismus bei der Beurteilung der Wirkungen Öffentlicher Entwicklungshilfe nicht beabsichtigt.

Zum Vergleich: Die mittelfristige Haushaltsplanung der Bundesrepublik Deutschland verzeichnet auf einem deutlich niedrigeren ODA-Niveau (0,36 Prozent) leichte Anstiege des Entwicklungshilfeeats, im Jahre 2012 beispielsweise um 2,6 Prozent gegenüber dem Vorjahr.¹⁶ In den Niederlanden wiederum kommen weitere Haushaltskürzungen hinzu: Stellenstreichungen in der Entwicklungsverwaltung (im Umfang von 78 Millionen Euro im Jahre 2013), größere Kürzungen auch der Etatansätze für Programme der Gesundheitszusammenarbeit; der Bildungshilfe im Grundschulbereich und auch der Budgethilfe.¹⁷ Zudem hat sich das gesellschaftliche Klima in den Niederlanden zulasten der Entwicklungszusammenarbeit verschlechtert: Das stabile innenpolitische Fundament des bisherigen entwicklungspolitischen Konsenses ist brüchig geworden. Demgegenüber erscheint derzeit das politische Fundament der Entwicklungspolitik in Deutschland eher stabil. In Anbetracht dieser Aspekte stellt sich in der aktuellen Situation die spannende Frage, ob sich die traditionellen Unterschiede zwischen beiden Ländern hinsichtlich ihres entwicklungspolitischen Engagements in Zukunft signifikant verringern werden.

15 Vgl. NETHERLANDS MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, *Policy Agenda 2012*, Den Haag 2012, S. 3.

16 Vgl. FAZ, *Bundeshaushalt 2012*, 20.11.2011.

17 Vgl. NETHERLANDS MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS (wie Anm. 15), S. 6.