



[Neue Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit](#)

Die „BMZ 2030“-Reform

Baustein für eine strategische Wirksamkeit der
deutschen Entwicklungszusammenarbeit?

Veronika Ertl

Mit den zunehmend komplexen Herausforderungen für nachhaltige Entwicklung und den Veränderungen der internationalen Geberlandschaft haben sich die Anforderungen an die deutsche Entwicklungszusammenarbeit verändert. Kann die „BMZ 2030“-Reform vor diesem Hintergrund zu einer höheren Wirksamkeit beitragen? Und welche strategische Ausrichtung ist dabei für die Zukunftsfähigkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit notwendig?

Im April 2020 legte Bundesentwicklungsminister Gerd Müller mit der „BMZ 2030“-Reform ein weitreichendes Reformprogramm für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit vor. Mit dieser Reform soll die entwicklungspolitische Arbeit Deutschlands „strategischer, wirksamer und effizienter“¹ werden, um „Antworten auf neue Herausforderungen“² zu finden. Zu diesem Zweck werden unter anderem die thematischen Schwerpunkte neu definiert, das Partnersystem der bilateralen staatlichen Zusammenarbeit überarbeitet, die Planungs- und Allokationsprozesse angepasst und die Kapazitäten für Datenanalyse und Wirkungsmessung erweitert. Derzeit befindet sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in der Umsetzung der Reform. Eine abschließende Bewertung ist also zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht möglich. Gleichwohl scheint eine genauere Betrachtung der Reform angesichts der zunehmenden Bedeutung von deutscher Entwicklungszusammenarbeit – sowohl im Ressortgefüge deutscher Politik als auch auf internationaler Ebene – geboten.

Der vorliegende Artikel möchte vor diesem Hintergrund eine vorläufige Einschätzung der „BMZ 2030“-Reform vornehmen. Diese stützt sich auf eine Analyse des aktuellen Herausforderungshorizonts für deutsche Entwicklungspolitik und entwirft abgeleitet daraus einen strategischen Wirksamkeitsbegriff, der den „traditionellen“ Begriff der Wirksamkeit um Aspekte hinsichtlich strategischer Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung und die Profilschärfung im Vergleich zu anderen Gebern ergänzt. Dieser

strategische Wirksamkeitsbegriff dient bei der Betrachtung der Reform als Referenzrahmen.

Zunehmend komplexer und kompetitiver: Herausforderungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Neben die „klassischen“ Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit wie Armutsbekämpfung und Ernährungssicherheit sind zunehmend globale Herausforderungen getreten, deren Bearbeitung die Kapazitäten bilateraler Zusammenarbeit deutlich übersteigt. Die Bekämpfung des Klimawandels, die Eindämmung globaler Gesundheitsgefahren und die Verhinderung sowie Bewältigung von Krisen und Konflikten sind Beispiele hierfür. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bietet seit 2015 den globalen Rahmen, der diese Herausforderungen umspannt und deren zahlreiche Interdependenzen abbildet.

Der in der Agenda 2030 angelegte Anspruch globaler Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goal [SDG] 17) weist auf eine zur Bewältigung der Herausforderungen notwendige Bedingung hin: Partnerschaften zwischen unterschiedlichsten Akteuren auf internationaler, regionaler, nationaler und lokaler Ebene. Neben bilateraler Zusammenarbeit spielen auf internationaler Ebene dabei multilaterale Foren eine zentrale Rolle. Deren Spielraum zur Ausübung ihrer Koordinierungs- und Normsetzungsfunktionen wird jedoch seit einigen Jahren durch einen in der Staatenwelt verstärkt feststellbaren Trend zum Rückzug ins Nationale eingeschränkt.

Parallel zur Schwächung multilateraler Foren lässt sich auch deren gezielte Instrumentalisierung beobachten, insbesondere durch aufsteigende Mächte wie China. In der zunehmend offen ausgetragenen Systemkonkurrenz sind multilaterale Foren zu umkämpften Arenen geworden, in denen Akteure versuchen, ihre jeweiligen Ansätze und Normen hinsichtlich internationaler Zusammenarbeit durchzusetzen. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sind Konfliktlinien in dieser Hinsicht unter anderem die differenzierten Verantwortlichkeiten von Industrie- und Entwicklungsländern für nachhaltige Entwicklung, aber auch Fragen der Konditionalität und Transparenz.

Die diverser werdende Akteurslandschaft führt zu einer Konkurrenz entwicklungspolitischer Ansätze.

Neben den Polen der Systemkonkurrenz sieht sich Deutschland darüber hinaus durch den seit der Jahrhundertwende beschleunigten Aufstieg der Schwellenländer und Länder mittleren Einkommens einer zunehmenden Fragmentierung der internationalen Entwicklungslandschaft gegenüber. Die diverser werdende Akteurslandschaft führt dabei zu einer Konkurrenz entwicklungspolitischer Ansätze, da diese Länder im wachsenden Maße selbst entwicklungspolitisch aktiv sind. Zwar ist der Begriff der „neuen“ Geber für Staaten wie China und Indien irreführend, da diese bereits seit langer Zeit Entwicklungszusammenarbeit im Sinne der Süd-Süd-Kooperation betreiben. Das Volumen, die geografische Ausbreitung und der Einfluss, den diese Kooperationsformen auf den entwicklungspolitischen Diskurs haben, sind jedoch in dieser Ausprägung neu.

Eine weitere Herausforderung ergibt sich aus der Breite der Ziele für nachhaltige Entwicklung und der dafür notwendigen Finanzierung.



Bereits 2020 lag die geschätzte Finanzierungslücke zur Erreichung der Entwicklungsziele bei 2,5 Billionen US-Dollar pro Jahr.³ Angesichts der Coronakrise, die Entwicklungsfortschritte zunichtegemacht und Entwicklungsbedarfe weltweit weiter erhöht hat, ist inzwischen von einer



Große Herausforderungen: Die Coronakrise hat Fortschritte zunichtegemacht und Entwicklungsbedarfe weltweit erhöht. Quelle: © Francis Mascarenhas, Reuters.

weitaus größeren Finanzierungslücke auszugehen. Die finanziellen Mittel staatlicher Entwicklungszusammenarbeit (ODA) waren und sind hierfür bei Weitem nicht ausreichend. Dringend notwendig ist daher die Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel, unter anderem in Form

höherer Eigenleistungen der Entwicklungsländer und Investitionen des Privatsektors.

Gleichzeitig bleibt aufgrund der weiterhin hohen Entwicklungsbedarfe auch die staatliche Entwicklungszusammenarbeit relevant. Als zweitgrößtem

ODA-Geber weltweit kommt Deutschland hierbei eine wichtige Rolle zu. Dabei ist bereits abzusehen, dass die Erwartungen an Deutschland in den kommenden Jahren noch steigen werden, auch weil einige Geberstaaten sich unter anderem aufgrund gestiegener heimischer Bedarfe im Zuge der Coronakrise stärker nach innen wenden. Für Deutschland bedeutet dies wiederum, dass mit den gestiegenen Erwartungen an seine internationale Rolle Transparenz- und Rechenschaftspflichten bezüglich der Entwicklungsausgaben einen noch wichtigeren Stellenwert einnehmen werden. Das Aufzeigen konkreter Wirkungen ist für die nötige öffentliche und politische Akzeptanz sowie die Legitimierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit daher zentral.

Strategische Wirksamkeit

Die Diskussion über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit ist nicht neu. Bereits mit der Verabschiedung der Millenniumsentwicklungsziele im Jahr 2000 wurde ein Dialog über notwendige Schritte zur Erhöhung der Effektivität angestoßen. Im Rahmen von vier hochrangigen Foren zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit diskutierten Industrie- und später auch Entwicklungsländer über entsprechende Standards. Beim vierten Forum im Jahr 2011 wurde schließlich eine neue Partnerschaft für Entwicklung ins Leben gerufen – die Entwicklungspartnerschaft von Busan (Busan Partnership for Effective Development Co-operation).⁴

Die darin vereinbarten Prinzipien für wirksame Entwicklungszusammenarbeit umfassen folgende Aspekte:

- Stärkung der **Eigenverantwortung** der Entwicklungsländer für Entwicklungsprioritäten und -modelle
- **Ergebnisorientierung** der Maßnahmen entlang der Entwicklungsprioritäten
- Auf Offenheit sowie gegenseitigem Respekt und Lernen basierende **Zusammenarbeit** aller Entwicklungsakteure

- **Transparenz** und Rechenschaftsablegung der Geber- und Kooperationsländer für ihr entwicklungspolitisches Handeln, untereinander sowie gegenüber der Öffentlichkeit und den Parlamenten⁵

Deutschland beteiligt sich aktiv an den internationalen Diskussionen zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, unter anderem im Rahmen der Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungskooperation (Global Partnership for Effective Development Co-operation, GPEDC).

Die Agenda 2030 ist der Ausgangspunkt für eine zukunftsfähige Reform der Entwicklungszusammenarbeit.

Angesichts der eingangs skizzierten Herausforderungen und Veränderungen in der internationalen Entwicklungslandschaft erscheint allerdings über den in dieser Form abgesteckten „traditionellen“ Begriff der Wirksamkeit hinaus ein breiteres – strategisches – Verständnis von Wirksamkeit nötig. Aus diesem Grund ergänzt der vorliegende Artikel die oben skizzierten Komponenten von Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit um zwei weiterführende Aspekte:

1. *Wirksamkeit durch strategische Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung weltweit*

Die Agenda 2030 ist als globaler Rahmen für nachhaltige Entwicklung der Ausgangspunkt für eine zukunftsfähige Reform der Entwicklungszusammenarbeit. Sowohl die thematischen Querverbindungen zwischen den SDGs als auch deren grenzüberschreitender Charakter machen die Notwendigkeit strategischer Partnerschaften für die Zielerreichung deutlich. Diese müssen auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene geschaffen werden, mit staatlichen sowie nichtstaatlichen Akteuren. Zur Erreichung globaler Gemeinschaftsgüter wie Klima- und Gesundheitsschutz ist die stärkere

Zusammenarbeit mit einflussreichen Schwellenländern dabei unabdingbar. Zur Gestaltung nachhaltiger Wirtschaftssysteme und der Finanzierung nachhaltiger Entwicklung ist darüber hinaus die Zusammenarbeit mit Akteuren des Privatsektors von wachsender Bedeutung. Eine zukunftsfähige Reform muss entsprechend relevante Partner zur Erreichung nachhaltiger Entwicklung identifizieren und die strategische Zusammenarbeit mit diesen Partnern konsequent vorantreiben. Deutschland kann in dieser Hinsicht auf bestehenden Partnerschaften und Ansätzen aufbauen.

2. Wirksamkeit durch Partnerorientierung und wertegebundene Profilschärfung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Darüber hinaus ist es vor dem Hintergrund der zunehmenden Systemkonkurrenz und Fragmentierung der Akteurslandschaft im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit wichtiger denn je, als attraktiver und verlässlicher Partner wahrgenommen zu werden. Aktuell scheinen Geber, die eine stärker interessen geleitete und nicht mit Konditionalität verbundene Zusammenarbeit postulieren, für viele Entwicklungsländer das auf den ersten Blick attraktivere Angebot bereitzustellen. Deutschland sollte vor diesem Hintergrund seine Kooperationsinteressen und wertebasierten Qualitätsstandards noch klarer kommunizieren und gleichzeitig seinen Beitrag in Partnerländern besser in Wert setzen. Hierfür ist eine bessere Kommunikation des Umfangs und der konkreten Wirkungen des deutschen Beitrags wichtig, da letztere aktuell im Vergleich zu anderen Gebern, die ihre Aktivitäten effektiv in Szene setzen, oft nicht deutlich genug zum Ausdruck kommen. Gleichzeitig müssen Hindernisse für mehr Wirksamkeit, wie der Koordinierungsaufwand durch eine hohe Anzahl kleinteiliger Projekte, abgebaut werden. Darüber hinaus sollten die bestehenden vertrauensvollen Beziehungen mit Partnerländern und die positive internationale Wahrnehmung Deutschlands als wertebasierter Akteur für die weitere Profilbildung genutzt werden.

Neben der bilateralen Zusammenarbeit mit Partnerländern ist dies auch auf multilateraler Ebene zentral: Von Deutschland als zweitgrößtem Geber und weltweit einflussreichem Akteur wird erwartet, sich in multilateralen Foren aktiv für die regel- und wertebasierte globale Ordnung einzusetzen, sowohl in thematischer als auch finanzieller Hinsicht. Noch stärker als bisher sollte sich Deutschland auch für als wichtig empfundene Themen einsetzen (Agenda-Setting) und priorisieren, welche multilateralen Foren die größten Gestaltungsmöglichkeiten zur Erreichung nachhaltiger Entwicklung im deutschen Verständnis bieten.

Die „BMZ 2030“-Reform

Wie lassen sich die Komponenten der „BMZ 2030“-Reform vor dem Hintergrund dieses Referenzrahmens der strategischen Wirksamkeit bewerten? Die Zielvorgabe erhöhter Wirksamkeit nimmt einen prominenten Platz in den Ankündigungen und Dokumenten zur Reform ein und bietet damit erste Anhaltspunkte. Auch die stärkere Ausrichtung an entwicklungspolitischen Schwerpunktthemen und die Erhöhung der Handlungsfähigkeit des BMZ sollten im Kontext der strategischen Wirksamkeit genauer betrachtet werden.⁶

Das Themenmodell zeigt deutlich die Bandbreite der Herausforderungen für nachhaltige Entwicklung.

Von Daten und Fakten: Wirkungsorientierung, -messung und -kommunikation

Im Kernbereich der „klassischen“ Wirksamkeit sieht die Reform Verbesserungen in der Wirkungsorientierung und -messung, insbesondere hinsichtlich der Datenverfügbarkeit und -aufbereitung, sowie der Kommunikation vor.

Durch eine stärkere Priorisierung der Themen im Rahmen eines neuen „Agenda 2030“-

Themenmodells (siehe Tabelle 1) soll die Arbeit des BMZ im Sinne einer Portfoliokonsolidierung noch stärker auf Ergebnisse in als prioritär gesehenen Themenfeldern ausgerichtet werden. Neben den fünf Kernthemen, die jeweils durch drei Aktionsfelder konkretisiert werden, umfasst das Themenmodell zehn zeitlich begrenzte Initiativthemen und sechs übergreifende Qualitätsmerkmale. Das Themenmodell zeigt in seiner Struktur deutlich die Bandbreite der Herausforderungen für nachhaltige Entwicklung. Gleichzeitig bleibt die Summe aus Kernthemen inklusive Aktionsfeldern, Initiativthemen und

Qualitätsmerkmalen weiterhin beachtlich. Die erhofften Wirksamkeitsergebnisse durch Konsolidierung könnten dadurch erschwert werden.

Dieser Gefahr soll durch eine Verschränkung des Themenmodells und des ebenfalls neu aufgestellten Partnermodells entgegengewirkt werden. So sieht die Reform vor, die Zusammenarbeit mit bilateralen Partnern pro Land auf drei Kernthemen und zwei untergliederte Aktionsfelder zu fokussieren. Darüber hinaus ist die Bearbeitung von bis zu zwei Initiativthemen möglich. Ausschlaggebend soll hierbei sein, dass durch die

Tabelle 1: „Agenda 2030“-Themenmodell des BMZ

Kernthemen (DNA des BMZ)	Initiativthemen
Entwicklungspolitische Schwerpunktthemen für Zukunfts- und Entwicklungsfragen unserer Zeit	Setzung entwicklungspolitischer Akzente und Impulse für eine bestimmte Zeit
<ol style="list-style-type: none"> 1. Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt 2. Eine Welt ohne Hunger 3. Ausbildung und nachhaltiges Wachstum für gute Jobs 4. Verantwortung für unseren Planeten – Klima und Energie 5. Schutz unserer Lebensgrundlagen – Umwelt und natürliche Ressourcen <p>→ ergänzt durch jeweils drei Aktionsfelder</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Marshallplan mit Afrika 2. Gesundheit, Pandemiebekämpfung und One Health 3. Nachhaltige Lieferketten und Grüner Knopf 4. Bevölkerungsentwicklung und Familienplanung 5. Digitalzentren und Digitalisierung 6. Perspektive Heimat 7. Allianz für Entwicklung und Klima 8. Grüne Bürgerenergie 9. Synthetische Kraftstoffe 10. Sport, Medien und Kultur

Übergreifende Qualitätsmerkmale

Werteorientierte, nachhaltige und zukunftsorientierte Anforderungen, die durchgängig bei allen Maßnahmen berücksichtigt werden

1. Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung und Inklusion
2. Anti-Korruption und Integrität
3. Armutsbekämpfung und Reduzierung der Ungleichheit
4. Umwelt- und Klimaverträglichkeitsprüfung
5. Konfliktsensibilität (*Do no harm*)
6. Digitalisierung (Digital als Standard)

Quelle: BMZ 2020, N. 1, S. 9 f.

Auswahl in den jeweiligen Themenbereichen ein signifikanter Beitrag geleistet werden kann.⁷

Standardisierte Indikatoren für alle Kernthemen sollen die Wirkungsmessung verbessern.

Auch die geplante veränderte Herangehensweise an die Steuerung durch Strategien ist vor dem Hintergrund der erhöhten Wirkungsorientierung zu sehen. So sollen weniger, dafür aber mit klarem Steuerungsanspruch verbundene Strategien geschaffen werden. Geplant ist unter anderem eine Reduzierung von aktuell rund 35 sektoralen Strategiepapieren auf fünf Kernthemen-Strategien. In diesen Strategien verbindlich festgelegte standardisierte Indikatoren für alle Kernthemen sollen dabei die Wirkungsmessung verbessern. Darüber hinaus soll durch die Weiterentwicklung von Review-Instrumenten die systematischere Nutzung von Lernerfahrungen im Rahmen der Strategien und Programme sichergestellt werden.⁸

Eine offene Frage ist bis dato, wie erreichte Wirkungen in Themenbereichen und Ländern, die im Zuge der Reform nicht mehr im Zentrum der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit stehen, dokumentiert, aber auch bewahrt werden können. Neben möglichen Reputationsverlusten wären sogenannte Entwicklungsruinen auch im Sinne der Wirksamkeit höchst bedauerlich.

Um die Zielerreichung im Bereich Wirkungsorientierung und -messung technisch zu ermöglichen, strebt die Reform nach deutlichen Verbesserungen hinsichtlich der Datenverfügbarkeit und -qualität. Neben angestrebten technologischen Neuerungen wurden zu diesem Zweck auch strukturelle Veränderungen im BMZ vorgenommen, unter anderem die Gründung einer neuen Abteilung, die die Themenbereiche Grundsatzfragen, Daten, Statistik und Wirksamkeit zusammenführt.⁹

Eine qualitativ hochwertige Wirkungsmessung bietet auch die Voraussetzungen, um Wirkungen

der deutschen Entwicklungszusammenarbeit noch transparenter zu kommunizieren. Dies betrifft regelmäßige Berichterstattungen, beispielsweise im ODA- und IATI-Rahmen¹⁰, sowie parlamentarische Anfragen. Um auch gegenüber der Öffentlichkeit eine aktivere und klarere Kommunikation der erzielten Wirkungen zu ermöglichen, sollen quantitative Daten greifbar gemacht werden, unter anderem durch eingängige Praxisbeispiele. Im Vergleich zu anderen Aspekten der Wirksamkeit nimmt das Thema Kommunikation in den Reformdokumenten jedoch einen geringen Stellenwert ein. Die Reform sollte hier nicht den Fehler machen, Potenzial zur Erhöhung der öffentlichen Akzeptanz der Entwicklungszusammenarbeit zu verschenken.

Fördern und fordern: Hin zu mehr Eigenverantwortung der Partnerländer?

Die Reform betont Eigeninitiative als „Schlüssel für Entwicklung“.¹¹ Partner deutscher Entwicklungszusammenarbeit sollen noch stärker als bisher Fortschritte hinsichtlich guter Regierungsführung, Schutz der Menschenrechte und Korruptionsbekämpfung erzielen.

Der Fokus auf gute Regierungsführung wird insbesondere im Zusammenhang mit der Neuausrichtung der bilateralen Partnerbeziehungen betont. Die bisherige Länderliste des BMZ wird durch ein neues Partnerschaftsmodell (siehe Tabelle 2) mit drei übergeordneten Länderkategorien abgelöst: bilaterale Partner, globale Partner sowie Nexus- und Friedenspartner.

Die Veränderungen des Partnermodells prägten die Wahrnehmung und Diskussion der „BMZ 2030“-Reform deutlich. Während die meisten Beobachter grundsätzlich die Notwendigkeit einer Konsolidierung der Partnerländer sehen, wird befürchtet, dass der Rückzug aus einigen Ländern den Einfluss und die Wahrnehmung Deutschlands als internationaler Akteur nachhaltig schwächen könnte.¹² Kritik wurde dabei insbesondere hinsichtlich der Auswahl der sogenannten Exit-Länder (siehe Tabelle 2) laut, die zukünftig nicht mehr im Rahmen der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit

Tabelle 2: Das neue Partnerschaftsmodell des BMZ

<p>→ Bilaterale Partner</p> <hr/> <p>Langfristige Verfolgung gemeinsamer Entwicklungsziele</p> <p>Afghanistan, Ägypten, Algerien, Bangladesch, Benin, Burkina Faso, Ecuador, Jordanien, Kambodscha, Kamerun, Kenia, Kolumbien, Libanon, Malawi, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Mosambik, Namibia, Niger, Nigeria, Pakistan, Palästinensische Gebiete, Ruanda, Sambia, Tansania, Uganda, Usbekistan</p> <hr/> <p>↳ Reformpartner</p> <p>Äthiopien, Côte d'Ivoire, Ghana, Marokko, Senegal, Togo, Tunesien</p> <hr/> <p>↳ Transformationspartner</p> <p>Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Kosovo, Republik Moldau, Serbien, Ukraine</p>	<p>→ Globale Partner</p> <hr/> <p>Zusammenarbeit zur Lösung globaler Zukunftsfragen und der Erreichung grenzübergreifender Ziele</p> <p>Brasilien, China, Indien, Indonesien, Mexiko, Peru, Südafrika, Vietnam</p> <hr/> <p>→ Nexus- und Friedenspartner</p> <hr/> <p>Einsatz für Stabilität, Friedenspotenziale und die Bekämpfung struktureller Ursachen von Konflikten und Flucht</p> <p>Irak, Jemen, DR Kongo, Libyen, Somalia, Sudan, Südsudan, Syrien, Tschad, Zentralafrikanische Republik</p>	<p>Nichtstaatliche, europäische und multilaterale Zusammenarbeit</p> <hr/> <p>Exit-Länder</p> <p>Armenien, Aserbaidschan, Bolivien, Burundi, Costa Rica, Dominikanische Republik, El Salvador, Guatemala, Guinea, Haiti, Honduras, Kasachstan, Kirgisistan, Kuba, Laos, Liberia, Mongolei, Myanmar, Nepal, Nicaragua, Paraguay, Philippinen, Sierra Leone, Sri Lanka, Tadschikistan, Timor-Leste, Turkmenistan</p> <hr/> <p>Alle weiteren Länder der DAC-Liste</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Quelle: BMZ 2020, N. 1, S. 7 f., zum Status von Togo siehe N. 17.

unterstützt werden. Das BMZ betont hierzu, dass die Zusammenarbeit mit diesen Ländern nicht ende, sondern weiterhin und verstärkt über nichtstaatliche Kanäle wie Nichtregierungsorganisationen und politische Stiftungen sowie über europäische und multilaterale Formate erfolge.¹³ Nicht unterschätzt werden sollten in diesem Zusammenhang jedoch die veränderten Rahmenbedingungen, die durch ein Ende der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit in Exit-Ländern entstehen und potenziell auch die Arbeit nichtstaatlicher Akteure vor Ort erschweren könnten.

Ebenfalls kritisch gesehen wird die Nachvollziehbarkeit und Kohärenz der Länderauswahl, in der sich die stärkere Betonung der Eigenverantwortung der Länder widerspiegeln soll.¹⁴ So wurden Aspekte wie gute Regierungsführung und Reformorientierung laut BMZ bei der Auswahl der bilateralen Partnerländer berücksichtigt.¹⁵ Kritische Stimmen merken jedoch an, dass diese Fokussierung auf gute Regierungsführung als Entscheidungskriterium für die Weiterführung bilateraler staatlicher Entwicklungszusammenarbeit

bei Ägypten und Tansania nicht erkennbar sei, während reformorientierte und bedürftige Länder wie Sierra Leone und Liberia aus der Liste der bilateralen Partnerländer gefallen seien.¹⁶ Um die Glaubwürdigkeit der Reform und der deutschen Entwicklungspolitik nicht zu gefährden, muss die Länderauswahl transparent und nachvollziehbar begründet und bei Veränderungen von Rahmenbedingungen konsequent überprüft werden.

Eine besondere Gewichtung der Eigenverantwortung der Partnerländer im Sinne guter Regierungsführung und Reformbereitschaft bestimmt die Auswahl der Reformpartnerländer. Diese Art der Zusammenarbeit wurde 2017 im Rahmen des Marshallplans mit Afrika mit besonders reformorientierten Partnerländern auf dem Kontinent geschaffen. Die besondere Qualität der Zusammenarbeit zeigt sich neben dem Niveau der finanziellen Zusagen auch in einem intensiven politischen Dialog über gegenseitige Kooperationsinteressen und Ansprüche sowie in speziellen Instrumenten wie der Reformfinanzierung. In der „BMZ 2030“-Reform werden diese Partnerschaften nun als Unterkategorie und intensivste

Form der bilateralen Zusammenarbeit systematisiert. Als Kriterien für die Auswahl werden gute Regierungsführung, Eigenleistungen und Privatwirtschaftsorientierung betont. Die Reform bietet eine gute Gelegenheit, aus den bisherigen Erfahrungen der Reformpartnerschaften zu lernen und identifizierte Schwächen, unter anderem in der Anwendung des Kriteriums der Reformbereitschaft, entsprechend auszubessern. Dies scheint auch vor dem Hintergrund der geplanten Ausweitung dieses Partnerschaftsmodells über die aktuellen Partner und den afrikanischen Kontinent hinaus opportun.¹⁷

Es scheint keineswegs selbstverständlich, dass die bisher von Deutschland geförderten Themen nun von anderen Gebern mit abgedeckt werden.

Dein Partner oder mein Partner? Die Rolle von Geberkoordination

In Anbetracht des neuen Partnerschaftsmodells und des Endes der staatlichen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit mit mehr als zwanzig Ländern wird von Seiten des BMZ die Wichtigkeit von Geberkoordination betont. Bereits bei der Auswahl der bilateralen Partnerländer wurde die Signifikanz des deutschen Beitrags als Kriterium herangezogen. Länder, in denen dieser im Vergleich zum Engagement anderer Geber als wenig bedeutsam bewertet wurde, sind unter anderem Haiti, Laos und Liberia.¹⁸

Weniger klar ist jedoch bis dato, inwiefern im Rahmen der Erarbeitung der Reform Absprachen mit anderen Gebern im Sinne der Geberkoordination getroffen wurden. Es scheint keineswegs selbstverständlich, dass die bisher von Deutschland geförderten Themen in den Exit-Ländern nun von anderen Gebern mit abgedeckt werden – insbesondere angesichts eher rückläufiger staatlicher Entwicklungsausgaben traditioneller Geber. Dies birgt die Gefahr eines Vakuums in

Exit-Ländern – ein Vakuum, das zu einem Einflusszuwachs von Gebern mit weniger wertebasierten Entwicklungsansätzen führen könnte. Damit wäre dem deutschen Entwicklungsanspruch und deutschen Interessen kein Gefallen getan. Deutschland wäre daher gut beraten, sich in diesen Fällen noch enger mit gleichgesinnten Gebern abzusprechen.

Hinsichtlich der Koordinierung in Partnerländern wird im Kontext der Reform auch die Förderung von gemeinsam mit anderen Gebern durchgeführten Projekten diskutiert, unter anderem durch den EU-Ansatz des *Joint Programming*, der eine bessere Abstimmung der Programme der EU-Institutionen und Mitgliedstaaten in den jeweiligen Ländern ermöglichen soll.¹⁹ Dieses Konzept ist dabei keineswegs neu, sondern wird seit einigen Jahren auf EU-Ebene diskutiert, jedoch mit schleppenden Fortschritten. Deutschland hatte im Rahmen seiner EU-Ratspräsidentschaft 2020 angekündigt, das Thema weiter vorantreiben zu wollen.²⁰ Konkrete Ergebnisse sind nicht zu verzeichnen – die Mammutaufgabe der Pandemiebewältigung ist sicherlich eine Erklärung für die geringere Priorität der Thematik während der Ratspräsidentschaft.

Better together: Strategische Partnerschaften für globale Herausforderungen

Wie an früherer Stelle diskutiert, sind zur Bearbeitung grenzüberschreitender Herausforderungen und zur Erreichung globaler Gemeinschaftsgüter strategische Partnerschaften über die klassische bilaterale Entwicklungszusammenarbeit hinaus nötig – unter anderem mit Schwellenländern und nichtstaatlichen Akteuren.

Das neue Partnerschaftsmodell trägt diesem Anspruch mit der Schaffung der Kategorie „Globale Partner“ Rechnung. Dies sind Schwellenländer wie China, Indien, Mexiko und Südafrika, die angesichts ihres politischen Gewichts und ihres wirtschaftlichen Entwicklungsgrades in der Lage sind, einen relevanten Beitrag zur Erreichung globaler Gemeinschaftsgüter zu leisten. Sie sind damit auch wichtige Partner für die Umsetzung deutscher Interessen weltweit. Die „BMZ



Nachvollziehbare Auswahl? Länder wie Sierra Leone sind aus der Liste der bilateralen Partnerländer gefallen.
Quelle: © Baz Ratner, Reuters.



2030“-Reform festigt und systematisiert somit einen Bestandteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, der bereits in den vergangenen Jahren an Gewicht gewonnen hat. Hier kommt es nun darauf an, Potenziale der Zusammenarbeit mit diesen Ländern noch besser zu nutzen, etwa durch die strategische Weiterentwicklung von Instrumenten wie den Dreieckskooperationen, in denen ein traditionelles Geberland wie Deutschland mit einem Schwellenland im Rahmen eines Projekts in einem Entwicklungsland kooperiert.

Gleichzeitig muss vor dem Hintergrund strategischer Partnerschaften die Länderauswahl des Partnerschaftsmodells kritisch hinterfragt werden. Durch die Kombination eines technischen und eines strategischen Filters sollte die Orientierung an quantitativen Kriterien wie der Bedürftigkeit des Partners und strategischen Kriterien wie der geopolitischen Relevanz sichergestellt werden. Im Ergebnis entsteht dadurch ein Fokus auf Afrika und den Mittleren Osten. Diese neue Ausrichtung könnte zu einem Einflussverlust Deutschlands in Lateinamerika und Asien führen, den andere dort bereits zunehmend aktive Staaten ausnutzen könnten. Um eine Schwächung der strategischen Beziehungen mit Exit-Staaten zu verhindern, sollte in Abstimmung mit anderen deutschen ODA-verausgabenden Ressorts versucht werden, über diese Kanäle die Beziehungen aufrechtzuerhalten – angesichts der Tücken der Ressortkoordination kein leichtes Unterfangen. Auch scheint die BMZ-Ausrichtung der aktuellen außenpolitischen Tendenz eines vertieften deutschen Engagements in Lateinamerika und Asien – verkörpert durch die Lateinamerika- und Karibik-Initiative und die „Leitlinien zum Indo-Pazifik“ des Auswärtigen Amts – entgegenzulaufen. Damit schwächt sie potenziell die Kohärenz und die Verfolgung strategischer Interessen im Umgang mit Deutschlands internationalen Partnern. Um dies zu verhindern, sind Verbesserungen in der Koordination zwischen den relevanten Ressorts, allen voran BMZ und Auswärtiges Amt, notwendig.

Neben den Partnerländern kommt mit Blick auf strategische Partnerschaften auch dem Privatsektor eine wichtige Rolle zu. Insbesondere im

Rahmen des Marshallplans mit Afrika mit seinen Reformpartnerschaften sowie des Entwicklungsinvestitionsfonds werden Bemühungen des BMZ zur Einbindung und Förderung des Privatsektors für nachhaltige Entwicklung deutlich.²¹ In der „BMZ 2030“-Reform wird die Kategorie der Reformpartner weiter institutionalisiert und die Möglichkeit zur Ausweitung geboten. Auch in den Themenschwerpunkten sind privatwirtschaftliche Entwicklungsaspekte enthalten. Während die Rolle des Privatsektors also Beachtung erfährt, scheint die Gewichtung entsprechender Instrumente im Reformkonzept im Vergleich zu anderen Diskussionen und Konzepten des BMZ eher verhalten. Die Umsetzung der Reform bietet eine Chance, diese Instrumente noch strategischer in das Portfolio zu integrieren und dabei sicherzustellen, dass die Aktivitäten mit den sozialen, ökologischen und ökonomischen Aspekten der Agenda 2030 in Einklang stehen.

Partnerorientierung und Profilbildung: Deutschland als attraktiver und wertebasierter Partner

Wie zuvor erläutert, hängt die strategische Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit noch stärker als bisher auch davon ab, ob das Land als attraktiver und verlässlicher Partner wahrgenommen wird. Die Konkurrenz in dieser Hinsicht kommt vor allem von Gebern wie China, die andere Entwicklungsansätze verfolgen und ihre Aktivitäten in Partnerländern politisch geschickt und öffentlichkeitswirksam vermarkten. Um in dieser Situation als Geber und Partner relevant zu bleiben, sind eine Evaluierung bisheriger Schwächen deutscher Entwicklungszusammenarbeit im Vergleich zu anderen Gebermodellen und entsprechende Anpassungen unabdingbar. Mögliche Ansatzpunkte bieten sich beispielsweise hinsichtlich der klaren Kommunikation beidseitiger Kooperationsinteressen und der finanziellen Zusagen sowie der Kohärenz der Instrumente und Umsetzungsstrukturen. Gleichzeitig sollte nicht der Fehler gemacht werden, die Werteorientierung und Qualitätsstandards des deutschen Ansatzes hintanzustellen, um mit vermeintlich effizienter aufgestellten entwicklungspolitischen Ansätzen zu konkurrieren. Vielmehr muss im Zusammenspiel beider Komponenten

der Mehrwert der deutschen Entwicklungszusammenarbeit klar aufgezeigt werden, um die Wahrnehmung und Wertschätzung deutscher Aktivitäten durch politische Entscheidungsträger und die Bevölkerung in Partnerländern zu stärken.

Die Werteorientierung ist eine zentrale Komponente deutscher Entwicklungszusammenarbeit.

Die „BMZ-2030“-Reform setzt in dieser Hinsicht an verschiedenen Stellschrauben an. Durch die Verzahnung der Themen- und Partnermodelle sowie die geplante Konsolidierung der bilateralen Portfolios soll die Vielzahl kleiner Einzelprojekte in den Partnerländern reduziert werden. Dies hat das Potenzial, die Transaktionskosten für beide Seiten zu verringern sowie die Wirkung und Signifikanz des deutschen Beitrags in den Partnerländern zu stärken. Auf dieses Ziel zahlt auch die geplante Weiterentwicklung des Instruments der offiziellen Regierungsverhandlungen ein. Künftig sollen alle Zusagen im Partnerland, d.h. auch Sonderinitiativen, Klimafinanzierungen, Regional- und Globalvorhaben sowie KfW-Förderkredite, gebündelt kommuniziert und damit der deutsche Beitrag als Gesamtleistung stärker betont werden. Die Überlegung, in diesem Zusammenhang auch die Zusagen anderer deutscher Ressorts abzubilden, sollte insbesondere vor dem Hintergrund des zunehmenden ODA-Anteils anderer Ministerien weiterverfolgt werden. Die Erfahrung lehrt jedoch auch, dass teils divergierende Interessen und Verfahren der einzelnen Ressorts und deutschen Geberorgane eine solche Bündelung der Zusagen erschweren.

Darüber hinaus ist die Werteorientierung eine zentrale Komponente deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Im neuen Themenmodell sind diese Werte als „übergreifende Qualitätsmerkmale“ verankert, die durchgängig bei allen Maßnahmen berücksichtigt werden sollen. Hier finden sich unter anderem Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Korruptionsbekämpfung,

Umwelt- und Klimaverträglichkeit sowie Konfliktsensibilität. Grundsätzlich ergibt sich in der Konzeption von Mainstreaming-Themen die Gefahr, dass diese in den Hintergrund treten. In der Umsetzung der Reform sollte entsprechend darauf geachtet werden, die Qualitätsmerkmale konsequent zu berücksichtigen.

Neben den bilateralen Beziehungen spielt auch die multilaterale Ebene für die Profilschärfung Deutschlands als attraktiver Entwicklungspartner eine wichtige Rolle. Sowohl in der „BMZ-Strategie für eine starke europäische und multilaterale Entwicklungspolitik“²² als auch im Rahmen der „BMZ 2030“-Reform ist vorgesehen, den deutschen Beitrag für eine regel- und wertebasierte internationale Zusammenarbeit sowie nachhaltige Entwicklung in multilateralen Foren noch strategischer und effektiver zu gestalten – insbesondere hinsichtlich eines thematischen Agenda-Settings und einer Stärkung des deutschen Entwicklungsansatzes. Der Einfluss Deutschlands soll dabei durch gezielte Personalentsendungen an strategisch wichtige Organisationen noch erhöht werden.²³

Der Schlüssel liegt nun in der Umsetzung

Wie steht es also um die Zukunftsfähigkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit vor dem Hintergrund der veränderten Anforderungen? Trägt die „BMZ 2030“-Reform auf Grundlage der vorangegangenen Analyse dazu bei, die strategische Wirksamkeit zu erhöhen?

Die vorläufige Bilanz ist gemischt. Begrüßenswert ist zunächst der politische Gestaltungsanspruch, der in der Reform deutlich wird. Das BMZ macht damit sein Verständnis von Entwicklungspolitik als wichtige gestaltende Komponente des deutschen Außenhandelns deutlich und stärkt die Orientierung entlang strategischer Interessen. Gleichzeitig bleibt der globale Rahmen der Agenda 2030 mit ihren langfristigen Nachhaltigkeitszielen der Referenzrahmen für die deutsche Entwicklungspolitik.

Um diesem Gestaltungsanspruch sowohl in den bilateralen Beziehungen mit Partnerländern als

auch auf multilateraler Ebene gerecht zu werden, setzt die Reform an unterschiedlichen Aspekten zur Erhöhung der Wirksamkeit an. Neben Anpassungen hinsichtlich der klassischen Aspekte der Wirksamkeit, insbesondere in puncto Wirkungsorientierung und -messung, bietet die Reform Ansatzpunkte für strategischere Partnerbeziehungen und eine stärkere Profilbildung als attraktiver Partner. Gleichzeitig sind einige Komponenten der Reform noch nicht ausreichend kohärent angelegt und müssten daher nachjustiert werden.

Für ein abschließendes Urteil wird es allerdings auf die Umsetzung der Reform ankommen. Diese bietet einen wichtigen Ansatzpunkt, um aus bestehenden Schwächen zu lernen und funktionierende Ansätze weiter auszubauen. Auch die indirekten Auswirkungen auf nichtstaatliche Akteure wie politische Stiftungen müssen dabei beobachtet werden. Ganz im Sinne der Wirkungsorientierung sollten in diesem Prozess notwendige Anpassungen nicht gescheut werden, um schlussendlich mit der Reform eine strategisch wirksame und zukunftsfähige deutsche Entwicklungspolitik dynamisch mitzugestalten.

Veronika Ertl ist Referentin für Entwicklungspolitik in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2020: Reformkonzept „BMZ 2030“, 06/2020, S. 3, in: <https://bit.ly/3eCbFCB> [11.05.2021].
- 2 BMZ 2020: BMZ 2030. Gemeinsam weiter – Zukunft denken, 30.01.2020, S. 7, in: <https://bit.ly/3tHsXm1> [07.04.2021].
- 3 de Schrevel, Jean-Philippe 2020: How Blended Finance Can Plug The SDG Financing Gap, OECD Development Matters, 22.01.2020, in: <https://bit.ly/3tBShKp> [07.04.2021].
- 4 Esteves, Paulo / Klingebiel, Stephan 2021: Diffusion, Fusion and Confusion: Development Cooperation in a Multiplex World Order, in: Chaturvedi, Sachin et al. (Hrsg.): The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda, 01.12.2020, S. 198–204, in: <https://bit.ly/3tDYzSM> [11.05.2021].
- 5 OECD 2011: Busan Partnership for Effective Development Co-operation: Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29 November – 1 December 2011, OECD Publishing, 01.12.2011, in: <https://bit.ly/3vYjTuE> [07.04.2021].
- 6 BMZ 2020, N. 2, S. 8.
- 7 Vortrag im Rahmen der Veranstaltung Africa Insight! des Afrika-Vereins der deutschen Wirtschaft am 30.06.2020.
- 8 Ebd.
- 9 Deutscher Bundestag 2020: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Ottmar von Holtz, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Umsetzung und Auswirkung der Strukturreform „BMZ 2030“ besonders im Hinblick auf die Themen und Länderliste der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Drucksache 19/20436, 26.06.2020, S. 16, in: <https://bit.ly/3hhvAIN> [07.04.2021].
- 10 Der IATI-Standard ist ein einheitlicher Rahmen für staatliche, zivilgesellschaftliche und private Geber zur Veröffentlichung ihrer Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit in einem maschinenlesbaren Format (XML). Die Daten werden unter einer offenen Lizenz auf der Webseite des jeweiligen Geldgebers veröffentlicht und mit dem IATI-Register verlinkt. BMZ: Transparenz für mehr Wirksamkeit, in: <https://bit.ly/3f7ZEE4> [11.05.2021].
- 11 BMZ 2020, N. 1, S. 3.
- 12 Interne Presseauswertung vom 07.07.2020.
- 13 BMZ 2020, N. 1, S. 3.
- 14 N. 12.
- 15 Deutscher Bundestag 2020, N. 9, S. 7.
- 16 Biehler, Nadine / Meier, Amrei 2020: Die geplante Reform der Entwicklungspolitik in der Kritik, Kurz gesagt, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 22.06.2020, in: <https://bit.ly/3eC83Rf> [07.04.2021].
- 17 Am 14. Juni 2021 unterzeichneten das BMZ und Togo eine Reformpartnerschaft. Togo ist damit der siebte Reformpartner. BMZ 2021: Minister Müller unterzeichnet Reformpartnerschaft mit Togo, Pressemitteilung, 14.06.2021, in: <https://bit.ly/3vDL4KT> [18.06.2021].
- 18 Deutscher Bundestag 2020, N. 9, S. 11.
- 19 Ebd., S. 5.
- 20 Auswärtiges Amt 2020: Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, 01.07.2020, S. 23 f., in: <https://bit.ly/33zc1DQ> [07.04.2021].
- 21 BMZ 2020: Ein Marshallplan mit Afrika, in: <https://bit.ly/2SGCKMC> [07.04.2021]; BMZ 2020: Der Entwicklungsinvestitionsfonds. Neue Marktchancen in Afrika durch nachhaltige Investitionen, in: <https://bit.ly/3f9aolD> [07.04.2021].
- 22 BMZ 2020: BMZ-Strategie für eine starke europäische und multilaterale Entwicklungspolitik, 01/2020, in: <https://bit.ly/3xW9OjI> [07.04.2021].
- 23 Deutscher Bundestag 2020: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Olaf in der Beek, Alexander Graf Lambsdorff, Dr. Christoph Hoffmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. Europäische und organisatorische Umsetzung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Drucksache 19/21834, 25.08.2020, S. 5, in: <https://bit.ly/3heBc6N> [07.04.2021].