



Entwicklung wirksam gestalten

Ein Beitrag zur Debatte über die Effektivität
der Entwicklungszusammenarbeit

Entwicklung wirksam gestalten

Ein Beitrag zur Debatte über die Effektivität
der Entwicklungszusammenarbeit

Herausgeber:

Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (EED)
Ulrich-von-Hassell-Str. 76 | D-53123 Bonn
Tel.: 0228-8101-0 | Fax: 0228-8101-160
eed@eed.de | www.eed.de

SÜDWIND e.V. – Institut für Ökonomie und Ökumene
Lindenstr. 58–60 | D-53721 Siegburg
Tel.: 02241-53617 | Fax: 02241-51308
info@suedwind-institut.de | www.suedwind-institut.de

SÜDWIND:

Autor: Dr. Pedro Morazán

Redaktion: Irene Knoke

Evangelischer Entwicklungsdienst (EED):
Projektleitung und Redaktion: Peter Lanzet

Gestaltung und Satz:
Frank Zander/Berlin | frank.zander@frazz.de

Juli 2008

ISBN: 978-3-929704-38-9

Inhalt

Der Wandel der Entwicklungszusammenarbeit – Vorwort	5
Die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit – Zusammenfassung	7
I. Was ist die Pariser Erklärung?	10
Von Rom über Paris nach Accra	10
Eine »Geberinitiative«	11
Die Relevanz der Pariser Erklärung für die internationale EZ-Architektur.....	11
Pariser Erklärung und Zivilgesellschaft	12
Die Accra Agenda for Action (AAA)	13
Ziele der Ministerkonferenz in Accra	13
Die Relevanz für die Akteure der Zivilgesellschaft.....	14
II. Was macht die Zusammenarbeit wirksamer?	15
2.1. <i>Ownership</i> der Partnerländer statt Konditionalität	15
2.2. Partnerausrichtung und nationale Entwicklungsstrategien.....	16
2.3. Harmonisierung und Koordination zwischen den Gebern.....	18
2.3.1. Vereinfachung von Verfahren: Bisherige Erfahrungen	19
2.3.2. Bessere Arbeitsteilung: Mögliche Wege	20
2.3.3. Zivilgesellschaft und Harmonisierung	20
2.4. Ergebnisorientiertes Management.....	22
2.5. Gegenseitige Rechenschaftspflicht.....	22
2.6. Beteiligung der Zivilgesellschaft.....	23
2.7. EZ-Architektur: Traditionelle und neue Finanzierungssysteme und Geber und <i>Global Governance</i>	25
2.8. Die Situation von fragilen Staaten	27
2.9. Sektorale Umsetzung: Bildung, Gesundheit, Infrastruktur.....	28
III. Wirkung neu gedacht: Chancengleichheit und Menschenrechte für die Ärmsten	29
Kriterien zur Bewertung von Armutswirkungen	31
Literaturliste.....	34

Abkürzungsverzeichnis

- **AAA**
Accra Agenda for Action – Handlungsagenda für Accra
- **AFRODAD**
Africa Network for Debt and Development – Afrikanisches Netzwerk für Entschuldung und Entwicklung (www.afrodad.org)
- **APRODEV**
Association of World Council of Churches Related Development Agencies in Europe – Dachverband protestantischer Hilfsorganisationen in Europa
- **AG-CSO**
Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness – Beratergruppe Zivilgesellschaft und Wirksamkeit der EZ
- **BMZ**
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
- **CPIA**
Country Policy and Institutional Assessment – Bewertung von Regierungshandeln und Institutionen
- **CSO**
Civil Society Organisations – zivilgesellschaftliche Organisationen
- **DAC**
Development Assistance Committee – Entwicklungsausschuss der OECD
- **ECOSOC**
Economic and Social Council – Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
- **EFA/FTI**
Education for All/Fast Track Initiative – Bildung für alle/Initiative für beschleunigtes Vorgehen
- **EZ**
Entwicklungszusammenarbeit
- **FAO**
Food and Agriculture Organisation – Welternährungsorganisation
- **GAVI**
Global Alliance for Vaccines and Immunisation – Globale Allianz für Impfstoffe und Immunisierung
- **GBS**
General Budget Support – Allgemeine Budgethilfe
- **HLF**
High Level Forum – Ministerkonferenz
- **IWF bzw. IMF**
International Monetary Fund – Internationaler Währungsfond
- **JAS**
Joint Assistance Strategies – Gemeinsame Strategie der EZ
- **MDG**
Millennium Development Goals – Millennium-Entwicklungsziele
- **NRO**
Nichtregierungsorganisationen
- **ODA**
Official Development Assistance – Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit
- **OECD**
Organisation for Economic Cooperation and Development – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
- **PRSP**
Poverty Reduction Strategy Papers – Strategiepapire zur Armutsbekämpfung
- **SWA**
Sector Wide Approach – Sektorspezifischer Ansatz
- **UN**
United Nations – Vereinte Nationen
- **UNDP**
United Nations Development Programm – Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen

Der Wandel der Entwicklungszusammenarbeit

Vorwort

Die Anfang März 2005 von 91 Ländern und 26 multilateralen Organisationen vereinbarte Pariser Erklärung¹ ist für den Reformprozess der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit zum Synonym geworden. Der nächste Meilenstein dieses Prozesses ist die für den 2.–4. September 2008 geplante dritte Ministerkonferenz über die Effektivität der Hilfe in Accra, Ghana. Die Debatte um die Pariser Erklärung nahm nach der Ministerkonferenz in Rom 2003 Fahrt auf. Das Entwicklungskomitee der OECD, in dem die Geberländer sich organisieren, erkannte, dass man den Wirkungsgrad der Entwicklungszusammenarbeit dringend erhöhen muss. Ein auf mittlere Sicht geplanter Reformprozess soll Lösungen dafür erarbeiten. Entsprechend wird nach der Ministerkonferenz über die Effektivität der Hilfe in Accra eine Folgekonferenz 2011 in Peking, China stattfinden.

Zivilgesellschaftliche Akteure haben die Aufgabe, sich zu diesem laufenden Reformprozess zur Entwicklungszusammenarbeit zu Wort zu melden. Der Evangelische Entwicklungsdienst kann seine Erfahrungen in der Entwicklungszusammenarbeit und der entwicklungspolitischen Arbeit beitragen. Er tut das, indem er dieses Arbeitspapier als Beitrag zur Debatte vorlegt. Es wurde gemeinsam mit dem Institut SÜDWIND erarbeitet. In den Überlegungen, Meinungen und Empfehlungen, die in diesem Arbeitspapier zum Ausdruck kommen, spiegeln sich 23 Rückläufe einer Partnerbefragung des EED aus Ländern Afrikas zur Effektivität der Hilfe wider. Die Auffassungen afrikanischer Vertreterinnen und Vertreter von zivilgesellschaftlichen Netzwerken aus Zimbabwe, Uganda und Kamerun kommen neben den eigenen entwicklungspolitischen Erfahrungen des EED zum Ausdruck. Orientierungspunkte bilden ferner die Forderungen der *International Steering Group (ISG)*, ein den Accra-Prozess begleitendes unabhängiges globales Netzwerk der Zivilgesellschaft.

Bei ihrem jüngsten gemeinsamen Kongress vom 23.–25.5.2008 in Nairobi zur Frage der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit stellten die katholischen und protestantischen Kirchen Afrikas fest, dass sie je nach Land in Afrika zwischen 40 und 60% der Dienstleistungen der sozialen Entwicklung tragen

(AACC2008). Sie leisten Kinder- und Jugendarbeit. Sie kümmern sich um die Schwächsten und Ausgegrenzten in der Gesellschaft, sie organisieren ländliche Gemeinwesen, unterhalten Tausende von Grund- und Sekundarschulen, bieten berufliche Bildung an, führen Basisgesundheitsprogramme durch und leisten mit ihren Krankenhäusern zentrale Gesundheitsdienste für ganze Regionen. Ihre Erfahrungen verwerten sie nun zunehmend auch in Advocacy- und Dialoginitiativen mit Regierungen, bei der Begleitung von nationalen Armutsbekämpfungsstrategien, bei Ansätzen zur Umwandlung von Schulden in Mittel für Projektarbeit oder beim fachlichen Austausch mit Parlamentariern oder Experten in Ministerien.

Die Kirchen und kirchlichen Entwicklungsorganisationen verstehen sich als wichtiger und eigenständiger Teil der globalen Zivilgesellschaft. Die 17 evangelischen Hilfswerke, die sich zu einem europäischen Netzwerk zusammengeschlossen haben (*Association of World Council of Churches Related Development Agencies in Europe, APRODEV*), stellen ihren Partnern in den Entwicklungsländern ca. 500 Mio. € jährlich zur Verfügung (einschließlich staatlicher Zuschüsse). Der Anteil zivilgesellschaftlicher Organisationen insgesamt an der öffentlichen Entwicklungshilfe ist 2007 nach Angaben der OECD auf 14,7% angewachsen.

Die Konferenz von Accra ist von den Geberländern ursprünglich als eher technische Debatte über Planungs- und Beschaffungsverfahren und Rechenschaftslegung in den Entwicklungsländern geplant worden. Außerdem wollten die Geber untereinander durch bessere Abstimmung und Selbstorganisation die hohen Transaktionskosten reduzieren, die einen hohen Anteil an der öffentlichen Entwicklungshilfe ausmachen. Dann aber wurde zunehmend deutlich, der Klimawandel, die Energie- und die Ernährungs- und andere Themen müssen in Accra auf den Verhandlungstisch. Die bisherige Architektur der Entwicklungszusammenarbeit wird zunehmend unübersichtlicher. Dazu tragen neue Geber und globale Fonds mit erheblicher Mittelausstattung bei, aber auch Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit in Län-

¹ <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

dern, die um die Wiedergewinnung ihrer Staatlichkeit ringen bzw. deren Verlust zu vermeiden versuchen.

Die Akteure der Zivilgesellschaft, die vom OECD-Entwicklungskomitee auf ihren Beitrag zur Verbesserung der Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit befragt wurden, starteten in der Zwischenzeit einen eigen-gesteuerten Prozess zur Verbesserung ihrer Effektivität. Gleichzeitig stellen sie im Dialog mit dem Entwicklungskomitee der OECD die Entwicklungszusammenarbeit wieder in den nord/süd-politischen Zusammenhang, in den sie gehört. Sie vertreten die Auffassung, dass Entwicklungszusammenarbeit nur effektiv sein kann, wenn sie hilft, die Menschenrechte zu verwirklichen, die Armut abzuschaffen, wenn sie soziale Ungleichheit reduziert insbesondere zwischen Frauen und Männern, wenn sie den Frieden stärkt und die Umwelt schützt.

Die Pariser Erklärung und auch die als Ergänzung geplante und in Accra zu verabschiedende »*Accra Agenda for Action*« werden für die Akteure der Zivilgesellschaft, darunter auch die kirchlichen Entwicklungswerke und ihre kirchlichen Partner weltweit, Fragen offen lassen. Was sind akzeptable Kriterien zur Bemessung von *Ownership*? Was sind angemessene Auflagen, die wirtschaftspolitische Konditionalitäten ausschließen? Entwicklungsländer wie Uganda wollen wissen: Welchen Beitrag leistet die Pariser Erklärung zur Erreichung der MDGs?

Diese letzte Frage wird der Halbzeitgipfel der UN zu den Millenniums-Entwicklungszielen Ende Sep-

tember 2008 stellen. Die Konferenz von Accra wird darüber entscheiden, welche Relevanz der Pariser Erklärung künftig beigemessen wird. Die Pariser Erklärung wird auch Gegenstand der *Finance for Development*-Nachfolgekonzferenz in Doha im Dezember 2008 sein. Diese Konferenz wird den Umstand deutlicher zu Bewusstsein bringen, dass unter den verschiedenen Finanzierungsquellen der Entwicklung die Bedeutung der Official Development Assistance abgenommen hat. Dagegen haben die Einnahmen der Entwicklungsländer durch Exporte, durch Steuern- und Ressourcen zugenommen. Allerdings ist das damit in Verbindung stehende Wirtschaftswachstum gerade für die Armen in den Entwicklungsländern ohne funktionierende demokratische Regierungsführung und stabile Institutionen oft keine Hilfe. Der überwiegende Teil des Wachstums fließt den ohnehin Wohlhabenden zu oder wird zu Fluchtkapital. In den kommenden Jahren wird die ODA jedoch dringend gebraucht, um ein armutsorientiertes Wachstum der Volkswirtschaften und eine nachhaltige Umverteilung in den Entwicklungsländern politisch und institutionell zu ermöglichen. Bis zur Konferenz in Peking 2011 bleibt noch viel zu tun!



Wilfried Steen, EED Vorstand

Die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit

Zusammenfassung

Die Pariser Erklärung sieht in der Vervollständigung der nationalen Eigenständigkeit und Souveränität den Schlüssel zur höheren Wirksamkeit von staatlichen Entwicklungsmaßnahmen. Im Folgenden wird der englische Begriff *Ownership* verwendet. Die Geber müssen die Regierungen der Entwicklungsländer in ihrer Führungsrolle wirklich respektieren. Die Akteure der Zivilgesellschaft nuancieren dieses Verständnis des Entwicklungskomitees der OECD in einem wichtigen Punkt: Der Schwerpunkt aller Vereinbarungen zur Verbesserung der Wirksamkeit muss bei der Stärkung der **demokratischen Ownership** liegen. Das bedeutet vor allem, die Entwicklungsländer dürfen nicht aus ihrer Verpflichtung entlassen werden, sich der Partizipation der Akteure des demokratischen Staates, insbesondere auch des Parlaments und der Zivilgesellschaft, voll zu öffnen. Das gilt etwa für die Gestaltung und Formulierung einer Wachstumsstrategie zugunsten der Armen, die Planung in den Entwicklungs- und Sozialsektoren und für die Koordinierung der internationalen Kooperation. Strukturelle und wirtschaftspolitische **Konditionalitäten**, wie die aus der Zeit der Struktur Anpassungsprogramme, müssen der Vergangenheit angehören. Sie untergraben die *Ownership* der Entwicklungsländer.

Diese *Ownership* muss u.a. durch die **Ausrichtung auf ihre existierenden Planungs- und Umsetzungsverfahren** unterstützt werden. Alle Geber müssen ihre Hilfe an den Prioritäten der staatlichen Entwicklungsplanung ausrichten – bestimmt die Pariser Erklärung. Das Problem beginnt aber schon bei der Bewertung der Qualität der nationalen Entwicklungsplanung. Dafür gibt es bisher keine zwischen Gebern und Entwicklungsländern abgestimmten Kriterien. Die Akteure der Zivilgesellschaft drängen hier weltweit darauf, z.B. die Beschaffungen baldmöglichst und vollständig auf die existierenden Verfahren in den Entwicklungsländern umzustellen. Technische Zusammenarbeit ist nach dem Nachfrage-Prinzip zu leisten, auch die Lieferbindung muss eingestellt werden. Das muss auch

für die Süd/Süd-Zusammenarbeit von Schwellenländern wie Indien oder China gelten, glauben NRO, denen die Nachhaltigkeit der Entwicklungsarbeit besonders am Herzen liegt. Des weiteren: Die Gesamthilfe, die in den öffentlichen Sektor fließt, sollte zu 100% im Staatshaushalt der Partnerländer verbucht werden. Die Bemessung von *Ownership* durch länderbezogene Evaluierungen von Politik und Institutionen sollen unabhängig, transparent und mit einer starken Beteiligung der Zivilgesellschaft durchgeführt werden. Die Ausrichtung an den Armutsbekämpfungs- und Wachstumsstrategien der Entwicklungsländer ernst zu nehmen bedeutet auch, dass Geber ihre Zusagen und Auszahlungen mittel- und langfristig einhalten und zu vereinbarten Zeitpunkten überweisen.

Die **Harmonisierung und Koordination** nehmen die Geber auf der Basis der Entwicklungsplanung des Landes vor. Nationale Regierungen und Geber stimmen z.B. miteinander ab, welche Geber die Sektorplanung der Regierung über den nationalen Haushalt insgesamt finanzieren, wo Sektor-weite Programme, Korbfinanzierungen oder in traditioneller Weise bilaterale Projekte gefördert werden. Die Pariser Erklärung sieht vor, dass bis 2010 60% aller Entwicklungshilfemittel auf der Basis von Programmen in die nationalen Haushalte fließen sollen. Dieser Ansatz zur Harmonisierung und Koordination zwischen den Gebern leidet nach Ansicht des ugandischen NRO-Netzwerks noch unter Misstrauen zwischen Geber- und Nehmerregierungen sowie unter institutionellem Kompetenzgerangel zwischen Finanz- und Sektorministerien und der lokalen Selbstverwaltung. Bei den Abstimmungssitzungen auf der Hauptstadtebene ist ferner eine asymmetrische Kommunikation zwischen den Experten der Geber und den Mitarbeitenden der nationalen Regierung zu befürchten – im Zweifel liegt die Kompetenz, die Anzahl der Teilnehmenden und die Geldmacht bei den Gebern.

Das panafrikanische NRO-Netzwerk für Entwicklung und Entschuldung (African Network for Debt and Development, AFRODAD) ist der Ansicht, die

Gestaltungsspielräume der NRO werden sich mit Zunahme der Budget-Hilfe reduzieren. Auf der Basis der Ergebnisse von neun Länderstudien über die Frage der Wirksamkeit der Hilfe geht AFRODAD davon aus, dass bilaterale Geber ihre Direktfinanzierungsmittel stärker in nationale Haushalte fließen lassen werden.

Bisher gibt es in nur wenigen Entwicklungsländern Erfahrungen der finanziellen Zusammenarbeit zwischen Ministerien und angeschlossenen Behörden und den Akteuren der Zivilgesellschaft – am wenigsten wohl in Afrika. Das zeigt der Dialog des EED mit seinen Partnern immer wieder deutlich. Kirchen und kirchliche Einrichtungen kooperieren noch am häufigsten mit den Behörden z.B. im Gesundheits- und Bildungsbereich. Dabei machen sie je nach Regierung und Land sehr unterschiedliche Erfahrungen. Die Kirchen sollten nun ihre hohe Glaubwürdigkeit in der Bevölkerung nutzen und eine Vorreiterrolle im Dialog mit der Regierung um die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für zivilgesellschaftliche Aufgaben spielen. AFRODAD bereitet Vertreterinnen und Vertreter von zivilgesellschaftlichen Netzwerken darauf vor, künftig den Dialog mit der eigenen Regierung über den Haushalt intensiver zu führen. Viele NRO halten das insgesamt für eine positive Entwicklung. Andere sehen die mögliche Unterfinanzierung wichtiger Aufgaben mit Sorge, bzw. ihre stärkere Bindung an das politische Interesse der Regierungen.

Die *International Steering Group* (ISG), eine internationale NRO-Koordination für die Vorbereitung auf die Accra Konferenz fordert von den Geberregierungen nicht mehr nach Lieblingen und Waisenkindern der Entwicklungszusammenarbeit zu unterscheiden. Bei der Auswahl der Länder sollen entwicklungspolitische und nicht außen- oder sicherheitspolitische Interessen im Vordergrund stehen. Künftig sollte das bisherige »Management auf der Grundlage von Ergebnissen« vom Wirkungsmaßstab der Reduzierung der Armut der Maßnahmen ersetzt werden.

Staatliche wie nicht-staatliche Akteure bringen die Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit stark mit besserer Regierungsführung und Zurückdrängung der Korruption in Verbindung. Die *International Steering Group* der NRO verlangt deshalb von der Konferenz von Accra, zur Verbesserung der **gegenseitige Rechenschaftspflicht** ein unabhängiges Monitoring und Evaluierungssystem zu etablieren. Geber sollten höchste Standards von Transparenz und Informationsöffnung mit den Regierungen der Entwicklungsländer vereinbaren und selbst praktizieren. Rechenschaft muss hauptsächlich gegenüber dem Souverän, also den Bürgern sowohl

des Entwicklungslandes als auch des Geberlandes geleistet werden. Parlamente, Rechnungshöfe, die Medien und die Akteure der Zivilgesellschaft müssen die Möglichkeit haben zu bewerten, ob ein Haushalt die richtigen Impulse setzt und ob die aus dem Haushalt finanzierten Aktivitäten des vergangenen Jahres den Erwartungen gerecht wurden.

Beteiligung der Zivilgesellschaft: Die Konferenz in Accra wird von einer aus je 23 Industrie- und Entwicklungsländern bestehenden Arbeitsgruppe der OECD vorbereitet. Dieser *Working Party for Aid Effectiveness* genannte Ausschuss erkennt zivilgesellschaftliche Organisationen in ihrer Bedeutung und Vielfalt als eigenständige entwicklungspolitische Akteure mit eigenen Prioritäten an. Zehn Prozent der Teilnehmenden an der offiziellen Konferenz werden aus zivilgesellschaftlichen Organisationen kommen. Das bedeutet leider nicht, dass ihnen von Seiten der Regierungen der Entwicklungsländer und von den Gebern der rechtliche und politische Raum zur Beteiligung am Dialog über alle Fragen der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit geschaffen bzw. garantiert wird.

Die Akteure der Zivilgesellschaft fordern, dass die **Anerkennung der Vielfalt der zivilgesellschaftlichen Organisationen, gerade auch der Kirchen**, die Bereitschaft von Seiten des Staates beinhalten muss, sie als politische Akteure zu akzeptieren, die sich für die Rechte der Armen, Frauen, indigenen Völker, benachteiligten Menschen etc. einsetzen, obwohl sie keine politischen Parteien sind. Viele NRO, auch die Geber unter ihnen, sind existentiell auf Mittelmobilisierung und Förderung angewiesen. Oft müssen sie staatliche Programme implementieren oder sich an Ausschreibungen beteiligen, um sich institutionell abzusichern. Sie können dann ihre Aufgaben umso weniger erfüllen, als Anwälte der Gesellschaft die Anliegen marginalisierter Gruppen zu vertreten oder Themen aufzugreifen, die lokal oder national die Entwicklung blockieren. Regierungen oder Geber dürfen die Akteure der Zivilgesellschaft nicht auf die Rolle von Implementierungsorganisationen reduzieren. EED und Südwind glauben, das Subsidiaritätsprinzip muss mehr zum Tragen kommen. Dabei werden vom Staat als wichtig erachtete Aufgaben von NRO auf der Basis ihrer eigenen Analyse und Perspektive durchgeführt, während der Staat sie dafür fördert. Besonders bekannt ist dieses Model aus dem schulischen Bereich.

Nationale NRO-Netzwerke, wie z.B. in Uganda haben sich auf einen für alle Mitgliedsorganisationen obligaten Kodex für Mindeststandards der Rechen-

schaftslegung und institutionellen Verfahren geeinigt und bemühen sich, ihre personellen und organisatorischen Kapazitäten zu verbessern.

Die Pariser Erklärung hat der **Effektivitätsreform der nicht-staatlichen Partner** starke Impulse gegeben. Eine Verbesserung der NRO-Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen eines eigen-gestalteten Prozesses ohne Beteiligungszwang mit dem Ziel, gemeinsame Verfahren und Standards abzustimmen kann helfen, ihre Wirksamkeit zu erhöhen. Ein Anfang dafür wurde mit einer internationalen Konferenz in Paris (30.5.2008) mit über 80 Teilnehmerinnen und Teilnehmern bereits gemacht (weitere Informationen zu diesem separaten Thema siehe www.betteraid.org).

Staatliche Kooperationsmaßnahmen müssen einem in allen Bereichen **konfliktsensiblen Ansatz** folgen (*Do-No-Harm-Ansatz*), dürfen nicht schlechte Regierungsführung konsolidieren und legitimieren, sondern müssen gezielt zur Verbesserung der Lebensverhältnisse armer und benachteiligter Bevölkerungsgruppen sowie der Menschenrechtssituation beitragen. Illegale wirtschaftliche Aktivitäten wie die Abholzung von Edelhölzern durch Kriegsherrn im Sudan oder der Handel mit Konfliktressourcen wie Coltan in Ost Kongo oder Diamanten in Sierra Leone

müssen durch Transparenz und Sanktionen sehr viel stärker geahndet und bekämpft werden. Nur so kann z.B. der Zustrom von Kleinwaffen unterbrochen werden

Der auf der Pariser Erklärung gegründete Reformprozess der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit ist eine Initiative der OECD-Geberländer, der sich die Entwicklungsländer angeschlossen haben. Trotz aller Bemühungen um die *Ownership* der Entwicklungsländer verhandeln die Beteiligten im Referenzrahmen der OECD- Entwicklungshilfe nicht als gleichwertige Partner. Dieser Umstand sowie das Auftreten einer ganzen Reihe neuer Geber, die sich nicht dem OECD-Rahmen zurechnen lassen, macht einen neuen Referenzrahmen, eine **neue internationale EZ-Architektur** erforderlich. Diese sollte in den Rahmen des UN-Systems verlagert werden. Die kirchlichen Akteure der Zivilgesellschaft für die Entwicklung sehen keine Alternative zu einem auf Gerechtigkeit und Teilhaberschaft basierenden Multilateralismus. Sie halten sich aber solange zurück für eine stärkere Rolle der Vereinten Nationen einzutreten, solange den Akteuren der Zivilgesellschaft keine eigenen Vertretungs- und Sprecherrechte eingeräumt werden. Die UN müssen NRO-freundlicher werden.

I. Was ist die Pariser Erklärung?

Von Rom über Paris nach Accra

Drei Jahre sind seit der Unterzeichnung der Pariser Erklärung vergangen. Neben den Beteiligten der bilateralen Kooperation stellt daher auch die Zivilgesellschaft zwei Grundsatzfragen: Ist mit der Unterzeichnung der Pariser Erklärung 2005 eine Wende in der internationalen Entwicklungspolitik eingetreten? Ist die Pariser Erklärung lediglich ein »technokratisches Instrument« für eine Verbesserung der Abwicklung oder ist sie gar ein neues politisches Paradigma der Entwicklungszusammenarbeit mit Ausstrahlung auf andere entwicklungspolitische Akteure?

Die Bewertung der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit steht im Mittelpunkt der dritten Ministerkonferenz über die Wirksamkeit der Hilfe, die in Accra, Ghana vom 2.–4.9.2008 stattfinden wird². Die Pariser Erklärung wurde Anfang März 2005 von rund 91 Regierungen und 26 multilateralen Organisationen unterzeichnet und ist das Ergebnis einer Debatte der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit über enttäuschende Ergebnisse der Entwicklungspolitik, insbesondere in den 90er Jahren³. Sie ist aber auch Teil eines bereits vorher begonnenen Abstimmungsprozesses, dessen Anfang Mitte der 90er Jahre liegt. Damals mussten die Geber erkennen, dass die internationale Zusammenarbeit nicht nur wenig Wirkung zeigte, sondern sogar erhebliche Kosten bei den Partnerländern verursachte.

Aus zivilgesellschaftlicher Sicht ist die Pariser Erklärung ohne Zweifel ein starkes Signal der Industrieländer, ihre Anstrengungen für die Erreichung der Millennium Entwicklungsziele (*Millennium Development Goals* – MDG) wirksamer zu gestalten. Nicht mehr aber auch nicht weniger. Die im Dokument gestellten

Anforderungen an externe und interne Partner der EZ sind ehrgeizig und verlangen von diesen – sollten sie ernst genommen werden – »politisches Umdenken« (*Feidieker/Kadel, in VENRO, 2007*). Aus diesem Grund wird sie von den meisten nichtstaatlichen Akteuren, die sich damit auseinandersetzen, insgesamt positiv aufgenommen und als ein Schritt in die richtige Richtung begrüßt. Diese Haltung ergibt sich aus der Tatsache, dass die Schwerpunktsetzung »nationale *Ownership*« und die Reduzierung der Transaktionskosten schon lange auf dem Forderungskatalog von Kirchen und zahlreichen nicht-staatlichen Organisationen in Entwicklungs- und Industrieländern standen.

Die Pariser Erklärung ist kein rein technokratisches Dokument. Vor dem Hintergrund ihrer Entstehung ist sie in erster Linie eine gemeinsame internationale **Entschlossenheitserklärung** zwischen Entwicklungsländern und deren Gebern, »durch Monitoring überprüfbare Maßnahmen zu ergreifen, um die Modalitäten der EZ-Abwicklung und -Verwaltung zu reformieren« (*OECD, 2005*). Es handelt sich insbesondere im ersten Teil um ein politisches Dokument: Sowohl von nationalen Regierungen in Entwicklungsländern als auch von deren Gebern wird ein politisches Umdenken mit weitgehenden Konsequenzen notwendig sein, sollten die eingegangenen Verpflichtungen von beiden Seiten ernst genommen werden. Aspekte, wie beispielsweise die Programmorientierung, *Ownership* der Partnerländer, Budgethilfe, Aufhebung der Zweckbindung, Berechenbarkeit der Zusagen und Auszahlungen, etc., machen dies deutlich. Sie beschreiben keine rein technischen Prozesse, sondern übergreifende Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit, die schon lange in der allgemeinen Debatte über Wirksamkeit stehen. Die Pariser Erklärung besitzt zudem einen Orientierungsrahmen: Die Reduzierung von Armut und Ungleichheit, die Erhöhung des Wachstums, den Kapazitätsaufbau und die Verwirklichung der MDG. In dieser Hinsicht verfolgt sie auch die Umgestaltung bestehender Instrumente. Sie behandelt also die technische Seite des Problems. Gleichzeitig ist die Pariser Erklärung eine **Verpflichtungserklärung**, durch die Partnerregierungen und Geber im Geist gegenseitiger Rechenschaftspflicht fünf Grundprinzipien als Orientierungsbasis ihrer Partnerschaft übernehmen (sie-

² High Level Forum on Aid Effectiveness III

³ Meilensteine dieses Abstimmungsprozesses waren die vom *Development Assistant Committee* (DAC) formulierten Ziele für Geber (*Shaping the 21st Century, 1996*), das von der Weltbank formulierte *Comprehensive Development Framework*, das Hochrangige Forum über Harmonisierung in Rom (Februar 2003), die Round-Table-Gespräche über ergebnisorientiertes EZ-Management in Marrakesch (Februar 2004) und im weitesten Sinne auch die Monterrey Konferenz für Entwicklungsfinanzierung im März 2002.

he Kasten). Diese fünf Grundprinzipien, *Ownership*, Partnerausrichtung, Harmonisierung, ergebnisorientiertes Management und gegenseitige Rechenschaftspflicht enthalten zwar eine Reihe von Vereinbarungen mit signifikanten politischen Implikationen. Ihre Umsetzung bietet im Kern aber Raum für Interpretation.

Eine »Geberinitiative«

Die von der Pariser Erklärung angestoßenen Impulse haben trotz aller positiven Aspekte ein grundsätzliches Defizit: Sie sind nicht in einen völkerrechtlichen Rahmen eingebettet, sondern als eine von der OECD/Development Action Committee (Entwicklungskomitee der OECD) angestoßene und dominierte Initiative zu sehen. Diese Tatsache hat allerdings Konsequenzen für die Fortsetzung des bereits begonnenen Dialogs:

■ **Erstens** definiert sich die OECD nach ihrem Statut lediglich als eine »Konferenz« mit Beratungs- bzw. Koordinierungsfunktionen. Damit hat sie keinerlei Sanktionsmöglichkeiten für die Umsetzung von wichtigen Politikreformen, wie beispielsweise der Druck auf eine stärkere Harmonisierung von EZ-Instrumenten bei den eigenen Mitgliedern. Wichtige Beschlüsse sind Ergebnis einer langwierigen Kompromissuche, bei der viel Substanz verloren geht. Dieser Mangel erklärt unter anderem die große Kluft zwischen den Richtlinien und Prinzipien, die vom OECD-Entwicklungsausschuss (DAC) zu den relevanten Themen der Armutsbekämpfung formuliert wurden und der Heterogenität der Entwicklungsansätze der Mitgliedsländer mit ihren unzureichenden Wirkungen.

Der Entwicklungsausschuss hat bereits ein weitreichendes Instrumentarium zur Bewertung der Wirksamkeit entwickelt, das auch auf übergeordnete Wirkungen von Maßnahmen der Armutsreduzierung abzielt. Es wird von den meisten Mitgliedern bereits erfolgreich angewandt⁴. Die Pariser Erklärung muss sich den berechtigten Vorwurf gefallen lassen, dieses Instrument ignoriert zu haben. Die Skepsis nicht-staatlicher Akteure bezieht sich u.a. auf die in der Pariser Erklärung angewandte Definition von **Wirksamkeit**, die weit hinter den erwähnten Fortschritten des DAC zurückbleibt. Der konzeptionelle Ansatz der Armutsbekämpfung, wie er innerhalb des DAC verstanden wird, findet allgemeine Anerkennung.

■ **Zweitens**, können viele Akteure und Instrumente der internationalen EZ-Architektur nicht in die OECD-Logik eingebunden werden. Es handelt sich

Prinzipien der Pariser Erklärung

- 1 **Eigenverantwortung:** Die Partnerländer übernehmen eine wirksame Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und -strategien und koordinieren die entwicklungspolitischen Maßnahmen.
- 2 **Partnerausrichtung:** Die Geber gründen ihre gesamte Unterstützung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer.
- 3 **Harmonisierung:** Die Aktionen der Geber sind besser harmonisiert und transparenter und führen zu einer kollektiv größeren Wirksamkeit.
- 4 **Ergebnisorientiertes Management:** Ergebnisorientierung beim Ressourcenmanagement und entsprechende Verbesserung der Entscheidungsprozesse.
- 5 **Gegenseitige Rechenschaftspflicht:** Geber wie Partnerländer legen Rechenschaft über die Entwicklungsergebnisse ab.

Quelle: OECD, 2005

hier nicht nur um wichtige Geber wie China und Brasilien, sondern auch und insbesondere um das ganze UN-Entwicklungssystem, das dieselben Probleme der Fragmentierung aufweist, wie die OECD Länder. Sollten die Bemühungen um eine Verbesserung der internationalen EZ-Architektur im Zusammenhang mit dem *Development Cooperation Forum* der Vereinten Nationen weiter verfolgt werden, dann muss der Entwicklungsausschuss der OECD anschlussfähig bleiben. Die Vereinten Nationen scheinen bis auf weiteres aufgrund der eigenen Fragmentierung weit davon entfernt zu sein, die Rolle des »Architekten« übernehmen zu können. Vor diesem Hintergrund ist es als positiv zu bewerten, dass nun der Versuch unternommen wurde, unter Führung des ECOSOC⁵ ein Dialogforum einzurichten, in dem auch Zivilgesellschaft einen Platz findet.

Die Relevanz der Pariser Erklärung für die internationale EZ-Architektur

Insgesamt besitzt die Pariser Erklärung eine große Relevanz für die Beteiligten der staatlichen Entwick-

4 Siehe hierzu: <http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf>, DAC Principles for Effective Aid, 1992

5 Der »Economic and Social Council« (ECOSOC) ist eines der sechs Hauptorgane der Vereinten Nationen. Er ist gemäß der Satzung der Vereinten Nationen das zentrale Organ der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und Entwicklungsfragen. Darüber hinaus »nimmt er alle Aufgaben wahr, für die er im Zusammenhang mit der Durchführung von Empfehlungen der Generalversammlung zuständig ist«.

I. Was ist die Pariser Erklärung

lungszusammenarbeit Sie greift zentrale Probleme der internationalen EZ-Architektur auf. Sie entwickelt konkrete Lösungsvorschläge, um »technische« und »politische« Probleme der Wirksamkeit zu lösen. Die Pariser Erklärung hat insbesondere für die »interne« Koordinierung der staatlichen Zusammenarbeit der OECD-Mitglieder eine hohe Relevanz und übt einen starken Druck auf Reforminitiativen in einzelnen Mitgliedsländern aus, wie beispielsweise auf die Transaktionskosten-intensive Struktur der Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland mit ihrer Gliederung in finanzielle und technische Kooperation.

Was ist die OECD?

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wird auch als die Organisation der Industriestaaten bezeichnet. Gemäß ihrem am 14. Dezember 1960 in Paris unterzeichneten Übereinkommen fördert die OECD eine Politik, die in den Mitgliedstaaten eine optimale Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung sowie einen steigenden Lebensstandard fördert. Sie will dadurch eine gesunde Entwicklung der Weltwirtschaft fördern und im Einklang mit internationalen Verpflichtungen auf multilateraler und nichtdiskriminierender Grundlage zur Ausweitung des Welthandels beitragen.

Der OECD-Entwicklungsausschuss (DAC)

Die OECD hat verschiedene Fachausschüsse gegründet, um ihre Ziele zu erreichen, darunter den Ausschuss für Entwicklung (Development Assistance Committee, DAC). Ziel des DAC ist es, die Qualität und Quantität der Entwicklungszusammenarbeit seiner Mitglieder zu verbessern.

Der Ausschuss legt Qualitätsstandards für die Entwicklungszusammenarbeit fest. Er erarbeitet Grundsätze und Leitlinien zu bedeutenden entwicklungspolitischen Themen wie Armutsreduzierung, Sicherheit und Entwicklung, Kapazitätsaufbau und Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungsleistungen.

Einen weiteren Arbeitsschwerpunkt des Ausschusses bilden die DAC-Länderprüfungen durch Experten (Peer Reviews): Die DAC-Mitglieder überprüfen dadurch nach einheitlichen Verfahren und in regelmäßigen Abständen ihr entwicklungspolitisches Engagement. Auch die Umsetzung der DAC-Leitlinien ist Gegenstand der Überprüfungen.

Der Ausschuss tagt etwa zwölf Mal pro Jahr und hat 23 Mitglieder: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, USA und die Kommission der Europäischen Union.

Quelle: http://www.bmz.de/de/wege/multilaterale_ez/akteure/oecd/index.html

Die Pariser Erklärung ist besonders für Regierungen von Entwicklungsländern relevant, deren Haushalte und damit auch deren Innenpolitik noch sehr ODA-abhängig sind. In Ländern wie in Indien oder Brasilien, in denen externe Leistungen wie die ODA eine untergeordnete Rolle im Haushalt spielen, ist ihre Bedeutung demgegenüber viel geringer. Die Grenzen der Pariser Erklärung werden daher insbesondere auch bei Ländern wie China, Indien oder Brasilien deutlich, die ihre Unterschrift mit dem Hinweis verbunden haben, dass sie das Dokument als Empfänger von Hilfe unterzeichnen, sich aber als Geber, z.B. in ihrer Zusammenarbeit mit afrikanischen Ländern, keineswegs daran gebunden fühlen.

Pariser Erklärung und Zivilgesellschaft

Die Pariser Erklärung spricht den NRO eine sehr begrenzte Rolle zu. NRO aus Afrika befürchten, dass bei einer konsequenten Umsetzung der Pariser Erklärung ihre Spielräume eingeschränkt werden könnten, weil der Nationalregierung zunehmend Mittel zufließen. Auf der Ebene der bilateralen Kooperation bleiben Fragen offen, um künftig ein stärkeres Engagement nicht-staatlicher Akteure zu gewährleisten. Die Pariser Erklärung – auch als Entschlossenheits- und Verpflichtungserklärung – hat aus zivilgesellschaftlicher Sicht zentrale Fragen der Wirksamkeit von Entwicklungspolitik, die für eine positive Veränderung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit relevant sind, unbeantwortet gelassen (*Advisory Group on Aid Effectiveness 2008b*).

Dieses Defizit wird zum Beispiel bei der Kohärenzfrage deutlich, also wenn die Europäische Union z.B. in Kamerun Kredite für die Geflügelproduktion zur Verfügung stellt, es den Kleinproduzenten aber gleichzeitig unmöglich macht, mit den hoch-subsidierten Hühnerteilen aus der EU zu konkurrieren. Grundsätzlich stellt sich die Frage, inwieweit es möglich ist, **Harmonisierung von EZ-Instrumenten ohne Kohärenz von Politiken** zu betreiben. Die OECD erkennt sowohl in ihrer Satzung als auch in den »*Guidelines Poverty Reduction*« die Notwendigkeit politischer Kohärenz (OECD, 2001) an und identifiziert wichtige Dimensionen, die in Zusammenhang mit der politischen Koordination, Konsistenz und Kohärenz stehen. Kohärenz ist aber in die Pariser Erklärung weder als Prinzip noch in die Indikatoren eingegangen.

Nach Ansicht des »Verband(es) Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. VENRO« bleibt der **Entwicklungsbegriff, der**

Pariser Erklärung unzureichend: »Aus NRO-Sicht kann dies nur die konsequente Ausrichtung auf Armutbekämpfung und Demokratieförderung, auf Gerechtigkeit sowohl zwischen Nord und Süd, als auch innerhalb der Länder, auf Menschenrechte sowie auf soziale, ökonomische und ökologische Nachhaltigkeit sein« (Bonhorst; in VENRO, 2007). Zwar wird diese Orientierung auch von der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit verfolgt, sie wird allerdings von der Realpolitik anderer Ressorts verdeckt: Protektionismus und Agrarsubventionen, wirtschaftsliberale Konditionalität, geringe Beiträge für die Entwicklungszusammenarbeit, das Pochen auf handelsbezogene Eigentumsrechte, Patentrechte und überteuerter Technologietransfer, Biopiraterie, Liberalisierung von Investitionen sind hier zu nennen. Aus zivilgesellschaftlicher und kirchlicher Sicht sind die Fragen der internationalen Gerechtigkeit vor allem einem ethisch-religiösen Prinzip geschuldet: Die Reichen sind verpflichtet, einen Beitrag für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Armen zu leisten. Dieser Beitrag hat aber nur dann einen Sinn, wenn dadurch sowohl interne als auch externe Strukturen der Ungleichheit abgebaut und nicht etwa konsolidiert werden, d.h. wenn an der Stelle von konventionellen Wachstumsstrategien armutsorientiertes Wachstum als ein Prozess gefördert wird, in dem die Armen verhältnismäßig mehr davon profitieren als die Reichen (BMZ, 2004), d.h. wenn es Umverteilung von oben nach unten und vom Norden in den Süden gibt. Fragen der Armut-reduzierenden volkswirtschaftlichen Politik, der Handelsgerechtigkeit oder der Transparenz und Rechenschaftslegung im internationalen Finanzsystem werden in Accra von zivilgesellschaftlicher Seite wohl angesprochen werden. Welchen Niederschlag diese Kritik in den Formulierungen der geplanten »Accra Agenda for Action (s.u.)« finden wird, die verabschiedet werden soll, wird zu prüfen sein.

Für viele zivilgesellschaftliche und kirchliche Akteure bleibt die wirtschaftsliberale Orientierung bilateraler und multilateraler Entwicklungszusammenarbeit zu dominant. Aufgrund der weltweiten Polarisierung von Armut und Reichtum sehen Sie die Dringlichkeit zunehmen, ihre Ideen gegen die wirtschaftsliberale Logik durchzusetzen. Die Berücksichtigung alternativer Wege für den Schutz von landwirtschaftlichen Kleinproduzent/innen, interner Märkte und einheimischer Manufakturindustrien sowie Umverteilungsmaßnahmen, die nach der Vorstellung der Kirchen einen wichtigen Beitrag für eine effektive Armutsbekämpfung leisten würden, werden bislang im Rahmen der zivilgesellschaftlichen Kooperation als Modelle

realisiert oder als Gegenstand der Advocacy-Arbeit bei den Regierungen angemahnt.

Die Accra Agenda for Action (AAA)

Vom 2.–4. September 2008 findet die Dritte Ministerkonferenz über die Effektivität der Hilfe in Ghanas Hauptstadt Accra statt. Diese Konferenz soll eine Zwischenbilanz der bisherigen Umsetzung der Pariser Erklärung von 2005 vornehmen. Der 46 Industrie und Entwicklungsländer zählende OECD Ausschuss zur Vorbereitung der Konferenz kam überdies überein, dass die Konferenz der Aktualität gerecht werden kann, wenn sie auch Orientierung zu Themen bietet, die 2005 noch nicht auf der Tagesordnung standen: Ernährungskrise, Klimawandel, Zivilgesellschaft, Architektur der Hilfe, fragile Staaten.

Die dritte Ministerkonferenz über die Effektivität der Hilfe in Accra soll mit der Verabschiedung der »Accra Agenda for Action« (AAA) enden. Weil es sich um eine Zwischenbilanz handelt sind grundsätzliche Veränderungen der bisherigen OECD-dominierten EZ-Architektur von der Konferenz nicht zu erwarten aber schon untergründige. Z.B. soll sie die Grundlage dafür bieten, die in der Pariser Erklärung eingegangenen Geber-Verpflichtungen der OECD-Länder auf neue Geber in der sich wandelnden Architektur der Entwicklungszusammenarbeit zu übertragen. Die Evaluierungsberichte über die Veränderungen der Entwicklungszusammenarbeit seit der Unterzeichnung der Pariser Erklärung Anfang März 2005 zeigen in Bezug darauf, was in der Zwischenzeit bereits hätte erreicht werden sollen, kritische Punkte auf. (OECD 2008). Vertreterinnen und Vertreter beider Seiten werden jedoch voraussichtlich den bislang eingeschlagenen Kurs weiter bekräftigen wollen und nach einer Zwischenbilanz der Ziele von Rom (2003) und Paris (2005) Ergänzungen an der Pariser Erklärung vornehmen: »Wir können und müssen es besser machen« steht im Entwurf der AAA.

Ziele der Ministerkonferenz in Accra

Ziel der Ministerkonferenz in Accra ist eine Bestandsaufnahme und Bewertung der erzielten Fortschritte bei der Umsetzung der Pariser Erklärung. Darüber hinaus soll der Dialog über die Wirksamkeit der EZ ausgeweitet werden. Nicht nur Partnerregierungen sondern auch Vertreter und Vertreterinnen von zivilgesellschaftlichen Organisationen sollen eigene Vor-

schläge einbringen können. Von neuen Gebern (z.B. China) werden ebenfalls Beiträge erwartet. Die Ministerkonferenz von Accra soll den Blick nach vorne richten, um Handlungsperspektiven und notwendige Aktivitäten für eine Steigerung der Wirksamkeit bis zur nächsten Ministerkonferenz 2011 zu entwickeln.

Die Relevanz für die Akteure der Zivilgesellschaft

Inzwischen hat die AAA Forderungen der Zivilgesellschaft in die neuen Formulierungen aufgenommen, *Ownership* als demokratische *Ownership* stärker zu verankern. Für zivilgesellschaftliche Organisationen eröffnet die AAA auch insofern neue Perspektiven, als wenige, von staatlichen und nicht-staatlichen Netzwerken ausgewählte Akteure der Zivilgesellschaft sich als Sprecherinnen und Sprecher bei den insgesamt neun Dialogforen der Konferenz, genannt *Roundtables*, beteiligen können. Der *Roundtable* 7, eines von insgesamt neun Diskussionsforen der Ministerkonferenz, wird sich mit dem Thema »zivilgesellschaftliche Beteiligung« befassen und soll die Rolle von zivilgesellschaftlichen Organisationen (*Civil Society Organizations*, CSO) bei der Verbesserung der Wirksamkeit ausloten. Es ist eine gute Gelegenheit für zivilgesellschaftliche Organisationen, relevante Themen zur Sprache zu bringen und zu versuchen, die bestehende Agenda zu erweitern. Allgemeine Ziele des Diskussionsforums 7 sind:

- Einen Minimalkonsens über eine Definition der Rolle von zivilgesellschaftlichen Organisationen im Prozess nachhaltiger Entwicklung zu erzielen;
- Ein klares Bild darüber zu gewinnen, wie die Akteure der Zivilgesellschaft zu der Umsetzung der Pariser Erklärung beitragen können;
- Empfehlungen aus der Zivilgesellschaft einzubringen.

Anders als in Rom und Paris wurden zur Vorbereitung und Durchführung des internationalen Dialogprozesses und der Konferenz selbst diesmal Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft zu einer Beratergruppe hinzugezogen, die den Namen *Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness* (AG-CSO) trägt und von der kanadischen und schwedischen Regierung koordiniert wird. In dieser Gruppe sollen NRO sowohl als entwicklungspolitische Akteure als

auch als kritische Begleiterinnen und Begleiter einer gegenseitigen Rechenschaftspflicht zwischen Gebern und Entwicklungsländern mitarbeiten. Bis September 2008 werden dann mindestens sechs regionale Konferenzen mit NRO aus Industrie- und Entwicklungsländern stattgefunden haben (für Europa bereits im November 2007 in Brüssel). Sonderkonsultationen sollen für relevante Fragen organisiert werden, dazu gehören:

- a) Öffentliches Finanzmanagement,
- b) Beschaffungssysteme,
- c) Wirkungsorientiertes Management und
- d) Monitoring der Pariser Erklärung.

Zudem werden weitere Untergruppen aus Mitgliedsländern des OECD/DAC und Institutionen wie die Weltgesundheitsorganisation spezifische Meetings veranstalten. Von diesen Gruppen werden ebenfalls wichtige Inputs für die offiziellen Diskussionen erwartet.

Außerdem gibt es den von der staatlichen Seite völlig unabhängigen globalen Vorbereitungsprozess der Akteure der Zivilgesellschaft. Er nahm seinen Ausgangspunkt im Januar 2006, als sich am Rande des Weltsozialforums in Nairobi etwa 20 größere und kleinere, nationale und internationale NGOs aus Nord und Süd zur Vorbereitung und Begleitung des Accra Prozesses zusammengefunden haben. Über ihre Treffen und Papiere gibt die Website www.betteraid.org Auskunft. Daraus ist die »*International CSO Steering Group* (ISG)« hervorgegangen, die sich in der Zwischenzeit bereits drei Mal mit der Working Party on Aid Effectiveness, dem bereits erwähnten 46-Länder Ausschuss des OECD/DAC zusammengefunden hat. Diese Treffen haben bewirkt, dass wichtige zivilgesellschaftliche Positionen in den Entwurf der AAA aufgenommen wurden.⁶

Der Reflexionsprozess über die Wirksamkeit der staatlichen EZ hat auch die kirchlichen Entwicklungsorganisationen erfasst. In Nairobi fand vom 21.–22.5.2009 ein Treffen statt von 45 katholischen und evangelischen Kirchenführern aus ganz Afrika über die Effektivität der Hilfe zur Vorbereitung ihrer Positionen und zur Teilnahme an der Konferenz von Accra. Ihre wichtigsten Anliegen: Der Kontinent muss sich endlich von Unterdrückung und Bevormundung befreien. Dazu braucht die staatliche Zusammenarbeit eine Exit Strategie. Nachhaltigkeit ist das wichtigste Entwicklungsziel der Kirchen. Die Regierungen afrikanischer Länder sollen sich mit den Kirchen abstimmen, denn sie leisten etwa die Hälfte aller sozialen Entwicklungsarbeit in Afrika (*AACC 2008, Lanzet 2008*).

⁶ http://betteraid.org/index.php?option=com_content&task=view&id=178&Itemid=1

II. Was macht die Zusammenarbeit wirksamer?⁷

2.1. *Ownership* der Partnerländer statt Konditionalität

Nationale Eigenständigkeit und Souveränität, in der Pariser Erklärung *Ownership* genannt, ist ihr Dreh- und Angelpunkt (*Better Aid, 2008; AFRODAD, 2007*). Geber sehen die *Ownership* der Länder als die wichtigste Voraussetzung für eine wirksame Nutzung von externen Ressourcen. Was genau unter *Ownership* zu verstehen ist, bleibt allerdings umstritten. **Entwicklungspolitische *Ownership*** ist, nach Auffassung der Pariser Erklärung, die Fähigkeit und das Recht der Regierung eines Entwicklungslandes, die Kontrolle über die eigene langfristige nationale Entwicklungsstrategie auszuüben. Dabei wird der Regierung des Partnerlandes die zentrale Rolle zugesprochen. Die zivilgesellschaftlichen Akteure sind indessen der Ansicht, dass die Entwicklungsländer in erster Linie der eigenen Bevölkerung rechenschaftspflichtig sind. Der Anspruch der Geber auf Rechenschaft steht erst an zweiter Stelle. Die *Ownership* sollte ferner durch einen partizipatorischen Begleitungs- und Evaluierungsprozess im Land selbst gestärkt und legitimiert werden.

Zwar wird *Ownership* als zentrales Element der Entwicklungspolitik von keinem der staatlichen Akteure angezweifelt. In der Praxis allerdings existieren erhebliche Defizite auf beiden Seiten: Geber koppeln ihre Unterstützung immer noch an **strenge Auflagen, die die *Ownership* untergraben** (*UNDP, 2005*), sie sehen sich immer noch mit erheblichen institutionellen Schwächen auf Seiten der Entwicklungsländer konfrontiert. *Ownership* kann aber gerade nicht mit der Übernahme von politischen Zielsetzungen und Instrumenten der Geberinstitutionen gleich gesetzt werden. Die jüngste Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit zeigt, dass eine starke Einschränkung der *Ownership* der Partnerregierungen sich negativ auf die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit auswirkt, insbesondere dann, wenn der starke Einfluss der Geberinstitutionen mit unpopulären Maßnahmen wie z.B. im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme einhergeht. Wenn die Interessen und Vorstellungen der Bürger/innen keinen Raum in den nationalen

Strategien der Regierungen und deren Geber finden, kann ebenfalls nur begrenzt von *Ownership* gesprochen werden.

Aus den Erfahrungen mit der Umsetzung von Armutsbekämpfungsstrategien (*Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP*) lassen sich mindestens **vier Dimensionen** der *Ownership* erkennen:

- Die politische Dimension: Die Identifizierung der Armut als ein zentrales Problem menschlicher Entwicklung stellt die Partnerregierungen vor die Herausforderung, die Armen als handelnde Akteure in die nationalen Strategien einzubeziehen.
- Die technisch-institutionelle Dimension: Da es sich um einen komplexen Prozess auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene handelt, setzt *Ownership* die Bereitschaft der Regierenden voraus, institutionelle Schwächen durch *Capacity Development* zu überwinden.
- Die soziale Dimension: Die Armen und Marginalisierten, intermediäre Institutionen und weitere wichtige Akteure bilden unterschiedliche Interessenskonstellationen. Armutsbekämpfung als gesellschaftlicher Konsens kann den Interessen interner und externer Akteure widersprechen.
- Die ökonomische Dimension: Eine dauerhafte nationale Strategie zur Armutsbekämpfung kann nur auf der Basis stabiler Wirtschaftsstrukturen und breitenwirksamen Wachstums umgesetzt werden.

Aus den Erfahrungen im Rahmen des PRSP-Prozesses lässt sich feststellen, dass nur mit einer Stärkung der Fähigkeiten der Armen als Zielgruppe in ökonomischer, sozialer und kultureller Hinsicht ein demokratische *Ownership* möglich ist. Undemokratische politische Führung, schwache institutionelle Kapazitäten, geringe soziale Beteiligung und schwache Wirtschaftsstrukturen bzw. geringes Wirtschaftswachstum

⁷ Die Reihenfolge der in diesem Kapitel aufgegriffenen Themen richtet sich nach der für die Konferenz in Accra vorgeschlagenen Folge von Diskussionsforen (Roundtables) und ihren Inhalten.

II. Was macht die Zusammenarbeit wirksamer?

sind ungünstige Voraussetzungen für *Ownership*. Sie treten in unterschiedlicher Ausprägung je nach Land auf und können nicht kurzfristig überwunden werden.

Zwischen ***Ownership* und Konditionalität besteht ein deutlicher Widerspruch**. Konditionalitäten bürden Anderen etwas auf, was sie freiwillig nicht tun würden. Beziehungen, die auf die Einhaltung solcher strikten Auflagen basieren, widersprechen dem Kern von gleichberechtigter Partnerschaft. Konditionalität untergräbt also die *Ownership*. Das war der Fall bei den Auflagen von Strukturanpassungsprogrammen. Hier wurde der Versuch unternommen Strukturreformen durchzusetzen, die von Internationalen Finanzinstitutionen konzipiert wurden, ohne die nationalen Besonderheiten zu berücksichtigen. Anders stellt sich die Situation dar, wenn das Partnerland sich bestimmte Ziele als Teil einer eigenen nationalen Strategie vorgenommen hat und Unterstützung der internationalen Kooperation für die Erreichung solcher Ziele sucht.

Aus Sicht von AFRODAD, dem afrikanischen Netzwerk für Entschuldung und Entwicklung, wird *Ownership* von den Regierungen der Entwicklungsländer **nicht als demokratische Ownership** verstanden. Der Anspruch sich an der lokalen und nationalen Entwicklungsplanung, Umsetzung und Ergebnisauswertung zu beteiligen ist nicht zur Bevölkerung durchgedrungen, nicht in die lokalen Selbstverwaltungen der Stadtviertel und noch weniger zu den Gemeinden auf dem Land. Die zentralistischen Strukturen gerade der afrikanischen Entwicklungsländer behindern die Entwicklung einer stärker demokratischen *Ownership*:

- Die Dezentralisierungsversuche der letzten Jahre waren nicht sehr erfolgreich, die Regierungen haben die Dezentralisierung als politisches Projekt der Machtübertragung nicht wirklich mitgetragen.
- Sektorministerien sehen in der Dezentralisierung

einen Machtverlust an Ressourcen und Dienstleistungsaufgaben (AFRODAD, 2007, eigene Übersetzung).» Die Sektorministerien versuchen in der Regel, die lokale Selbstverwaltung bei ihren Projekten zu bevormunden.

Geber sind dazu aufgerufen, die Fehler der Vergangenheit nicht zu wiederholen und die Entwicklungszusammenarbeit auf einer partnerschaftlichen und nicht auf einer asymmetrischen Beziehung aufzubauen. Anstatt einen politischen Wandel mit Hilfe von Auflagen erzwingen zu wollen, sollte die internationale Zusammenarbeit nationale Armutsbekämpfungsstrategien, die klare Ziele und Instrumente vorweisen, unterstützen. Die technische Zusammenarbeit der Geber (z.B. durch den Deutschen Entwicklungsdienst) kann einen wichtigen Beitrag leisten, Kapazitäten zu stärken und zu entwickeln, dort wo auf Wunsch der Partnerregierung eine wirksame Rechenschaftsprüfung und gesetzgeberische Kontrolle über den Haushalt aufgebaut werden soll.

Die meisten Partnerregierungen in Niedrigeinkommensländern können bislang nur sehr bedingt die Führungsrolle bei der Koordinierung der EZ-Leistungen und weiterer Entwicklungsressourcen übernehmen. Neben den bereits erwähnten institutionellen Schwächen (z.B. beim Amt des nationalen Rechnungshofes) bleiben die mangelhafte Koordination zwischen den Gebern und die damit verbundenen enormen **Transaktionskosten** die Ursache für die mangelnde *Ownership* in dieser Frage. Hier sind die Geber in der Pflicht ihre Instrumente stärker zu straffen und bestehende Ressourcen zu bündeln, so dass für die Partnerregierungen keine übermäßigen Transaktionskosten entstehen. Eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft und der betroffenen Teile der Bevölkerung sollte insbesondere bei der Überwachung und Evaluierung realisierter Initiativen sichergestellt werden.

2.2. Partnerausrichtung und nationale Entwicklungsstrategien

Partnerausrichtung bedeutet nach der Pariser Erklärung die Verpflichtung der Gebergemeinschaft, ihre Entwicklungszusammenarbeit auf den nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -prozessen aufzubauen und somit einer politischen wie

institutionellen *Ownership* der Empfängerregierung zu unterstellen (vgl. OECD, 2005). Mit Hilfe der Partnerausrichtung soll zwei Tendenzen fehlgeschlagener Entwicklungszusammenarbeit entgegen gewirkt werden: Die Tendenz der Geber, den Entwicklungslän-

dern ihre eigenen Strategien aufzuzwingen, und die verbreitete Praxis nationale Systeme zu ignorieren. Dabei umfasst die Partnerausrichtung **sowohl politische Aspekte** (Ausrichtung auf die Entwicklungsstrategie der Partner) als auch **administrative Aspekte** (Nutzung des öffentlichen Finanzmanagements, der öffentlichen Beschaffungssysteme etc.). Wenn Geber einem Entwicklungsland schwache Institutionen attestieren, neigen sie dazu, eigene Umsetzungseinheiten einzurichten, die z.T. in Konkurrenz zu den nationalen Systemen stehen. Die technische Zusammenarbeit bleibt in vielen Fällen unkoordiniert und angebotsorientiert, d.h. sie gestaltet sich nach den Vorstellungen der Geber. Die Bereitschaft mit nationalen Systemen zu arbeiten ist umso geringer, je schwächer die institutionellen Strukturen sind.

Wenn z.B. Universitäten gebaut und eingerichtet, wenn Kraftwerke erstellt und ausgestattet werden oder die Verwaltung erweitert wird müssen auf dem nationalen und internationalen Markt die notwendigen Maschinen, Instrumente, Fahrzeuge uvm. beschafft werden. Dieser Bereich ist besonders anfällig für die Korruption. Die Pariser Erklärung widmet sich ganz besonders dem Beschaffungswesen. Ein eigenes Kriteriensystem bewertet, bis zu welchem Grad die Entwicklungsländer »reif« sind, ihre Beschaffungen eigenständig vorzunehmen. Die Stärkung der nationalen Beschaffungssysteme des Partnerlandes erfordert **Kapazitätsentwicklung**. Gerade in diesem Bereich kann die technische Zusammenarbeit eine wichtige Rolle für den politischen Dialog zwischen Gebern und Entwicklungsländern spielen. Die Akteure der Zivilgesellschaft fordern daher stärker in die Kapazitätsbildung der Entwicklungsländer und ihre Verfahren und Systematiken zu investieren und diese sobald wie möglich auch im Beschaffungsbereich zu akzeptieren.

Partizipatives Monitoring und Kapazitätsentwicklung

Für die Anpassung an die nationalen Strategien der Entwicklungsländer ist die **Transparenz und Offenlegung von Informationen** über ihre Umsetzungsinstrumente von zentraler Bedeutung. Partnerausrichtung kann und soll auf den unterschiedlichen Ebenen (national, regional und lokal) stattfinden. Sie bleibt jedoch ein komplexer Prozess und bedarf deswegen eines gut funktionierenden Monitoring Systems. Dabei ist die aktive Nutzung der Potentiale nicht-staatlicher Organisationen je nach Kontext von besonderer

Bedeutung. Dieser Bereich, der vor allem auch den **Aufbau von Kapazitäten für verstärktes Monitoring** und bessere Teilhabe am Politikdialog des nicht-staatlichen Sektors umfasst, ist auch nach Meinung vieler NRO in Afrika noch viel zu wenig in die Pariser Erklärung einbezogen. Gerade hier sollten sich Geber und Partnerländer explizit dazu verpflichten, den Aufbau von Kapazitäten eng mit nicht-staatlichen Entwicklungsakteuren zu verbinden.

Budgethilfe und Zivilgesellschaft

Bei der Nutzung und Realisierung der Budget-Hilfe durch Regierung und Verwaltung eines Staates ergeben sich für die Institutionen der Zivilgesellschaft mindestens drei schwerwiegende Fragen: Wie können sie bei der Definition eines Referenzrahmens für die Programmierung der EZ einbezogen werden? Welche Rolle spielen sie bei der Bewirtschaftung von Budgethilfe? Und schließlich: Kann die Anwendung der nationalen Beschaffungssysteme für die Abwicklung von Entwicklungszusammenarbeit gut funktionierende nicht-staatliche Aktivitäten konterkarieren? Bislang bleibt die **Einbeziehung der Zivilgesellschaft in der Pariser Erklärung bei diesen Fragen unklar**, denn die Anpassung der bilateralen Hilfe ist auf die Regierungen im Süden und nicht auf die NRO fokussiert. Im Sinne der Schaffung von mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht sollte allerdings die Rolle der Zivilgesellschaft und der Parlamente viel klarer und verbindlicher definiert werden, ohne ihre *Ownership* in Frage zu stellen. Aus den Erfahrungen des PRSP-Prozesses könnten hierzu *Best Practice*-Beispiele im Bereich Monitoring & Evaluation nutzbar gemacht werden. Für die inhaltliche Gestaltung der Entwicklungsstrategien ist eine stärkere Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen notwendig.

Berechenbarkeit der Zusammenarbeit

Sowohl die Umsetzung nationaler Entwicklungsstrategien als auch die institutionelle Stärkung bzw. Kapazitätsentwicklung sind langfristige Prozesse, die eine Berechenbarkeit der Zusammenarbeit erfordern. Es gibt gute Beispiele für die wirksame Umsetzung von Entwicklungsstrategien auf der Basis einer berechenbaren Zusammenarbeit: Mit Tansania, Mosambik und Rwanda werden langfristige Planungen verwirklicht. Leider hindert die **Ungewissheit** über Höhe, Auszahlungsmodalitäten, Verteilung und Bedingungen der

II. Was macht die Zusammenarbeit wirksamer?

internationalen Zusammenarbeit die Regierungen der Entwicklungsländer daran, ihre Haushalte an eine mittel- und langfristige Entwicklungsstrategie anzupassen. Die Notwendigkeit die Entwicklungszusammenarbeit berechenbar zu gestalten bleibt deswegen aktuell.

Gebundene Hilfe: eine schädliche Praxis

Ein weiteres Problem in Verbindung mit der notwendigen Partnerausrichtung ist die schädliche Praxis zahlreicher Geber ihre Zusammenarbeit an den Einkauf von Waren und Dienstleistungen aus dem »Geberland« zu binden, auch Lieferbindungen oder gebundene Hilfe genannt. Trotz der Empfehlungen des DAC 2001 bleibt gebundene Hilfe an Länder mit niedrigem Einkommen eine **weitverbreitete Praxis, die einer konsequenten Partnerausrichtung im Wege steht**. Zwar stieg der nicht gebundene Anteil der Finanzhilfe von DAC-Mitgliedern im Zeitraum 2002–2006 von 42,5% auf 53,0% (*OECD, 2008*). Das Bild ist jedoch verzerrt, da bei einem großen Teil der Finanzhilfe keine diesbezügliche Meldung erfolgt. Darüber hinaus fließt ein großer Teil der aus nicht gebundener Hilfe finanzierten Verträge weiterhin an Anbieter aus jeweils anderen Geberländern. Ohne Lieferbindun-

gen könnten Lieferungen nach Schätzung der Europäischen Kommission um 15–30% kostengünstiger erbracht werden. Diese Mittel stünden dann den Entwicklungsmaßnahmen selbst zur Verfügung (*EU, 2007b*).

Damit erhöht gebundene Hilfe die Transaktionskosten und verringert die Effektivität insbesondere im Fall der technischen Zusammenarbeit. Nach Einschätzungen des United Nations Development Program (UNDP) belaufen sich die Gesamtverluste für Entwicklungsländer auf 5 bis 7 Milliarden US\$ für das Jahr 2003 (*UNDP, 2005*). Zum Vergleich: Diese Summe würde ausreichen, um allen Kindern der Welt den Besuch der Grundschule zu finanzieren. Die Öffentlichkeit in den Industrieländern sollte gebundene Hilfe als Verschwendung von Steuergeldern ablehnen. Die in diesem Bereich definierten Indikatoren der Pariser Erklärung für die Evaluierung der Umsetzung beziehen sich jedoch sehr viel stärker auf die oben genannten administrativen Aspekte der Partnerausrichtung. In der AAA muss dieses Defizit nun angegangen werden. Sie muss die Lieferbindung als ein Problem für die Nachhaltigkeit identifizieren und als ineffektiv ächten. Die Bindung der Entwicklungszusammenarbeit an die Lieferung von Geräten oder Dienstleistungen, auch im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit muss vollständig eingestellt werden.

2.3. Harmonisierung und Koordination zwischen den Gebern

Harmonisierung ist in der Sprache der OECD definiert als »die Verpflichtung der Geber, ihre vielfältigen und in vielen Fällen völlig unkoordinierten Aktivitäten auf eine Weise zu rationalisieren und aufeinander abzustimmen, die im Rahmen der *Ownership* des Empfängerlandes ein Maximum an Wirksamkeit in Form von Armutsreduktion erlaubt.« (*OECD, 2006*). Dabei sollen Aktivitäten vermieden werden, die dem Aufbau nationaler Institutionen abträglich sind. Wichtige Folgen der Harmonisierungsagenda sind die programm-basierten Ansätze (*Programm Based Approaches, PBA*), die die sektorweiten Ansätze (*Sector Wide Approaches, SWA*) und die Unterstützung nationaler Strategien mit Hilfe von Budgethilfe (*General Budget Support, GBS*) mit einschließen. Dementsprechend

sind die Geber aus unserer Sicht in mindestens vier Fragen herausgefordert, um eine bessere Abstimmung zu erreichen:

- bei der Vereinfachung der Verfahren,
- bei einer effektiven Arbeitsteilung und Komplementarität,
- bei der Stärkung der Wirksamkeit in fragilen Staaten,
- bei der zivilgesellschaftlichen Partizipation in wichtigen Querschnittsthemen: Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit, nachhaltiger Ressourcenschutz, etc.

Die Pariser Erklärung hat lediglich für die erste Frage insgesamt zwei Zielvorgaben und Indikatoren formuliert: Der Anteil der **Programmhilfe an der**

Gesamthilfe soll erhöht werden. Feldmissionen z.B. für Länderanalysen, Machbarkeitsstudien oder Evaluierungen sollen stärker gemeinsam durchgeführt werden. Damit bleibt die Pariser Erklärung in der Frage der Harmonisierung eine Minimalagenda.

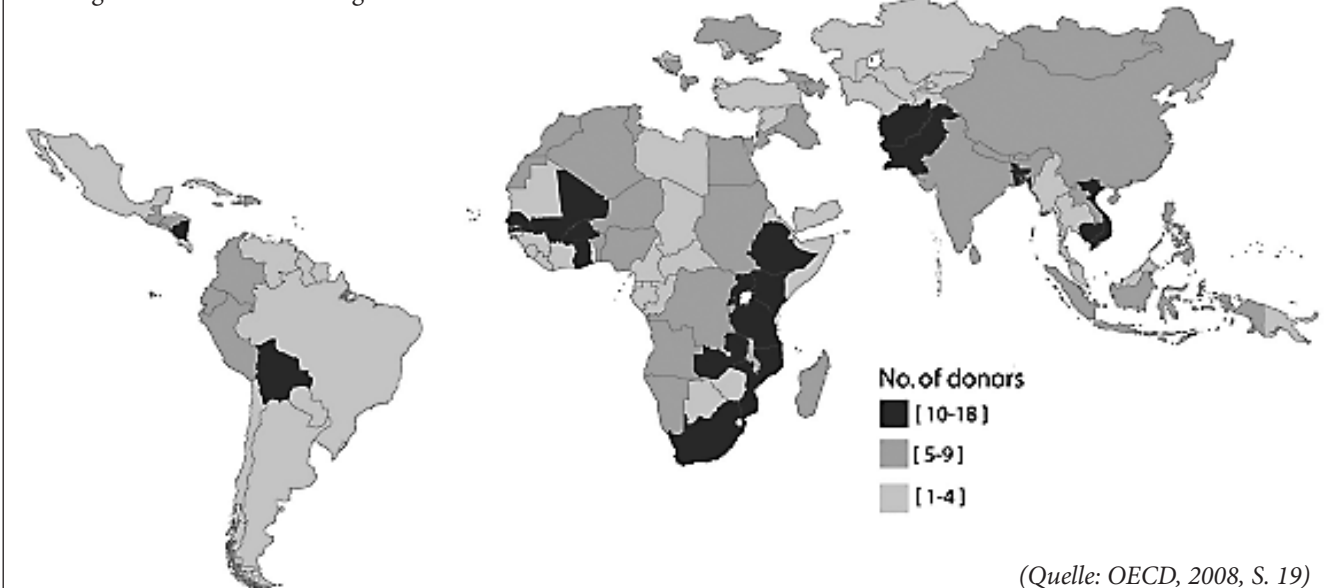
2.3.1. Vereinfachung von Verfahren: Bisherige Erfahrungen

Trotz der z.T. bemerkenswerten Fortschritte, bleiben die Bemühungen externer Partner bei der Harmonisierung ihrer Verfahren hinter den eigenen Erwartungen zurück. Nach einer Evaluierung der OECD sind die Fortschritte bei der Harmonisierung externer Partner nicht immer ermutigend: 42 Prozent der 2006 gewährten Hilfe überwiesen Geber als direkte Budgethilfe (19 Prozent) oder in Form anderer übergreifender Programme (23 Prozent). Bis 2010 soll die Programmhilfe auf 60% erhöht werden. Obwohl es einen Trend hin zu gemeinsam verfassten Länderanalysen gibt, bleibt dieser nur auf wenige Länder beschränkt. Bei der Durchführung gemeinsamer Feldmissionen besteht immer noch ein erheblicher Nachholbedarf: Insgesamt 10.831 Gebermissionen mussten die 31 Länder erdulden, die 2007 untersucht wurden; nicht einmal ein Drittel davon führten zwei oder mehr Geber gemeinsam durch (OECD, 2008). Die Pariser Erklärung bleibt in diesem Punkt hinter den eigenen Ansprüchen zurück. Immer noch bestehen zu viele parallel arbeitende Projekteinheiten und Strukturen. In Äthiopien hat die OECD Evaluierung für 2005 bei-

spielsweise insgesamt 103 parallel arbeitende Projekteinheiten identifiziert.

Hinter den eigenen Ansprüchen der Geber zurück bleibt auch der Anteil der Hilfe, die über die **nationalen Systeme** z.B. im Beschaffungswesen abgewickelt werden soll. Hierbei orientieren sich die Geber noch immer zu stark an den von der Weltbank entwickelten Indikatoren für Regierungsführung: Im Rahmen des *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) bewertet die Weltbank Länder anhand von 16 Kriterien zu makroökonomischer Stabilität, Strukturpolitik, Sozialpolitik, öffentlicher Sektor und Institutionen. Die Anwendung der CPIA-Kriterien für die Bewertung der Regierungsführung bleibt allerdings auch bei staatlichen Akteuren der EZ umstritten. Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive wird dieser Indikator sehr stark kritisiert, aufgrund der fehlenden Transparenz über die Bewertung einzelner Länder und der einseitigen orthodoxen Definition von makroökonomischer Stabilität. Insbesondere die USA und die Weltbank sehen die Ziele der Pariser Erklärung bereits weitgehend erfüllt, wenn die Entwicklungsländer zunehmend bessere Bewertungen nach den CPIA und dem *Performance Based Allocation*-Kriterien erhalten, einem auf Einhaltung von Kriterien der Rechenschaftslegung, Regierungsführungs- und Leistung der Institutionen ausgelegten Kriteriensystem der Weltbank. Es führt dazu, dass z.B. Tansania vergleichsweise viele und die Zentralafrikanische Republik vergleichsweise wenig Mittel erhält, also zu Lieblingen und Waisenkindern der Entwicklungszusammenarbeit (s.u.).

Lieblingsländer der Entwicklungshilfe der OECD-Geber



2.3.2. Bessere Arbeitsteilung: Mögliche Wege

Ein wichtiger Schritt hin zu einer besseren Geberkoordination wurde unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Mai 2007 mit der Verabschiedung des freiwilligen »Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik« unternommen (siehe *EU 2007a*). Die Europäische Kommission und EU-Mitglieder sollen künftig unter anderem abstimmen, in welchen Ländern sie aktiv sind bzw. werden. Diese Selbstverpflichtung ist sinnvoll, denn neben den traditionellen bilateralen Gebern, die Mitglieder der Union sind, tritt die Europäische Kommission selbst als einer der größten multilateralen Geber auf. Bei der Einhaltung des Verhaltenskodex gibt es allerdings noch viel Nachholbedarf, denn dann müsste u.a. die Zahl der Geber aus der EU in Ländern wie Ghana, Sambia oder Mozambique zu Gunsten anderer Entwicklungsländer zurückgehen. Eine ausgewogene Verteilung zwischen Lieblingen und Waisenkindern der EZ bleibt weiterhin auf der Tagesordnung.

Kohärenz: Bei vielen Gebern ist auch die fehlende Kohärenz der Entwicklungszusammenarbeit mit anderen Politikbereichen, die deutliche Auswirkungen auf die Entwicklungsländer haben, ein zentrales Problem: Während sie in den Entwicklungsländern Programme für die Förderung der landwirtschaftlichen Exportproduktion unterstützen, bauen sie z.B. in den eigenen Ländern die Importbarrieren für wichtige Agrarprodukte nicht ab. Genauso widersprüchlich kann die Haltung eines Finanzminister sein, der unnachgiebig Schuldentrückzahlungen von einem Land fordert, das von den eigenen Kollegen im Entwicklungsministerium mit staatlicher Entwicklungszusammenarbeit unterstützt wird. Inkongruente Ressortpolitiken zeigen, dass Harmonisierung in engem Zusammenhang mit Fragen der Kohärenz steht.

Budgethilfe: Die gemeinsame Budgethilfe hat sich in einigen Fällen als sinnvoll erwiesen. Dort wo Industrie- und Partnerländer koordiniert agieren können, reduziert das Instrument für die Behörden der Partnerregierungen den Abstimmungs- und Verwaltungsaufwand, bietet aber zugleich den Gebern Raum für einen umfassenden politischen Dialog. In Ghana fanden beispielsweise früher jährliche Treffen der »Consultative Group« unter Leitung der Weltbank statt, bei dem Geber neue Zusagen machten. Seit 2005 gibt es stattdessen »Annual Partnership Meetings«, bei denen gemeinsam Bilanz gezogen wird. Mit dabei sind Ghanas Kabinett und der Präsident selbst (*Schmitt, J., 2008*). In anderen Fällen, (z.B. Nicaragua, Kenia, etc.) besteht allerdings die Gefahr, dass durch eine starke

Fokussierung auf die Budgethilfe die Armen viel anfälliger für politische Veränderungen in der Politik von Gebern und Partnerregierungen werden. Nicaragua erhielt beispielsweise seit 2003 zehn Millionen Euro Budgethilfe. Seit dem Wahlsieg der Sandinisten unter Daniel Ortega 2006 wird dort jedoch nach Eindruck vieler Beobachter die Justiz massiv gegängelt. Auch die Korruption habe zugenommen. Außerdem erhält das Land jetzt massive Finanzhilfen aus Venezuela, über deren Verwendung es keine Klarheit gibt. Deshalb wurde die deutsche Budgethilfe wieder gestrichen. Durch einen Rückzug der Entwicklungszusammenarbeit auf Grund von Defiziten in der Regierungsführung können also möglicherweise die Armen für die Fehler der eigenen Regierung zusätzlich bestraft werden.

Budgethilfe und nationale Parlamente: Die Entwicklungszusammenarbeit der bi- und multilateralen Geber und hier vor allem die der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds, hat bisher eher zu einer Marginalisierung von Parlamenten beigetragen, denn sie verhandeln mit der Exekutive. In Uganda haben die Geber in den letzten Jahren ihre Strategien verstärkt harmonisiert und mit der Regierung abgestimmt – meist in Form von Budgethilfe. Dabei konnte das Parlament seine Kontrollfunktion nicht erfüllen. Auf diese Weise bestimmten die Geber sehr viel stärker die Politik des Landes als das Parlament. Das wurde umso deutlicher als internationale Bedenken über die politische Entwicklung in Uganda zu einer Reduktion der Budgethilfe führten. Internationaler Druck bewirkte u.a. auch die Durchführung eines Referendums über die Wiedereinführung eines Mehrparteiensystems.

2.3.3. Zivilgesellschaft und Harmonisierung

Zivilgesellschaftliche Organisationen in Nord und Süd sehen sich durch den Trend zu mehr Budgethilfe vor bedeutende Herausforderungen gestellt. Neue Aufgabenfelder und Formen der Zusammenarbeit entstehen, die eine aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und ihrer Interessenvertretungen erfordern. Durch die Budgethilfe wächst die Verantwortung der Zivilgesellschaft für die Überwachung öffentlicher Haushaltspolitik in den Entwicklungsländern ebenso wie die Verantwortung der gewählten Vertreter und Vertreterinnen in den Parlamenten. Geber setzen die Einbeziehung der Zivilgesellschaft oft als Voraussetzung für erfolgreiche Budgethilfe voraus. Es geht jedoch darum, alle relevanten Akteure in den Gesamt-

prozess einzubeziehen und nicht einige wenige NRO. Zudem braucht es für ein Verfolgen und Mitgestalten der Prozesse auch neue Fähigkeiten auf Seiten der Zivilgesellschaft, wie z.B. Kenntnisse über die Budgetgestaltung oder makroökonomische Zusammenhänge. Eine wichtige Rolle der Zivilgesellschaft, wie sie vor allem von Geberseite gewünscht wird, liegt bei der Einforderung von mehr Transparenz bei der Budgeterstellung und bei der begleitenden Kontrolle der staatlichen Aktivitäten. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft kann und soll aber über die Ausübung von Kontrollfunktionen hinausgehen, denn Budgethilfe ist mehr als ein technisches Instrument, und muss in den nationalen und internationalen politischen Dialog eingebettet sein (Küblböck, et al., 2006).

Dabei geht es um essentielle Fragen der menschlichen Entwicklung, die je nach Land und nationaler Situation von allen Gebern in enger Absprache mit der Zivilgesellschaft und der eigenen Verfassung der Partnerländer eingehalten werden sollen. Harmonisierung sollte Geschlechtergerechtigkeit, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte sowie die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen ins Zentrum der entwicklungspolitischen Bemühungen stellen. In diesem Zusammenhang ist aus unserer Sicht zu begrüßen, dass im Prozess der AAA diese Querschnittsthemen in die Diskussion über Harmonisierung aufgenommen wurden. Angesichts der enormen Fülle von Herausforderungen, die in Zusammenhang mit der Harmonisierung stehen, sollten im Rahmen der AAA ehrgeizigere Ziele, als die der Pariser Erklärung definiert und entsprechende Indikatoren vereinbart werden, damit die Harmonisierung tatsächlich zu einer Stärkung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit beiträgt.

Zivilgesellschaftliche Organisationen können eine wichtige Rolle sowohl bei der Planung, Verwendung, der Bewertung und beim Monitoring von *General Budget Support* und von *Sector Wide Approaches* spielen. Die Erfahrung aus den drei regionalen Konsultationen zur Formulierung der AAA zeigt, dass es ausreichende Beispiele von *Good Practices* insbesondere im Bereich Menschenrechte und Geschlechtergerechtigkeit in den *Sector Wide Approaches* gibt (siehe *Advisory Group, 2008a*). Zahlreiche nichtstaatliche Organisationen haben Erfolge als Dienstleistungsträger in vielen sozialen Bereichen (Gesundheit, Bildung, usw.) vorzuweisen. Bei einer stärkeren Ausrichtung der EZ auf nationale Programme besteht z.B. nach Ansicht des »Presbyterian World Service and Development« die Gefahr, dass christliche, muslimische oder säkulare Initiativen zu sehr marginalisiert werden, falls de-

ren Arbeit zwar von den Zielgruppen, nicht aber von der Regierung als relevant angesehen wird (*Advisory Group, 2008a*).

Geber zeigen zunehmendes Interesse, die Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Organisationen stärker zu harmonisieren, so z.B. bei der Schaffung von gemeinsamen Finanzierungsmechanismen. Solche Instrumente können zwar die *Ownership* der NRO in den Partnerländern stärken und dazu beitragen ihre Fragmentierung zu überwinden. Es besteht jedoch die Gefahr der Vereinnahmung und der Spaltung, insbesondere wenn die Geber bevorzugte NRO aus Nord und Süd in ihre Harmonisierungsagenda aufnehmen und andere, weniger bequeme NRO außen vor lassen. Die regionalen Konsultationen haben die Notwendigkeit bekräftigt, die Vielfalt und *Ownership* der NRO als eine wichtige Voraussetzung für eine demokratische Kultur in der Harmonisierungsagenda zu respektieren (*AG, 2008a*).

Das bedeutet nicht, dass NRO ihre Verantwortung in der AAA verkennen. Sie erkennen die Bedeutung der Arbeit in Netzwerken sowohl bei einem politischen Dialog als auch hinsichtlich der oben erwähnten nationalen und sektoralen Programme. Positive Erfahrungen aus Westafrika wurden in den regionalen Workshops insbesondere in der Zusammenarbeit zwischen Nord und Süd NRO zum Thema Geschlechtergerechtigkeit hervorgehoben. Auf dem Workshop zum Thema *Capacity Development* in Bonn Mitte Mai 2008 wurden ebenfalls die enormen Potentiale hervorgehoben, die durch die Harmonisierung einer *Capacity Development* Agenda durch zivilgesellschaftliches Engagement mobilisiert werden können. Chancen und Grenzen neuer Förderinstrumente durch Geber sollen ausgewogen und von Fall zu Fall bewertet werden und an deren Beitrag zur menschlichen Entwicklung und Armutsbekämpfung gemessen werden. Die Erfahrungen aus den regionalen Vorbereitungs-Workshops für die Konferenz in Accra im September d.J. zeigen eines ganz deutlich: Wichtig für die Verbesserung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit durch Harmonisierung und Kohärenz ist, den Raum für eine umfassende Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure als eigenständige Partner bei nationalen und sektoralen Programmen zu schaffen.

2.4. Ergebnisorientiertes Management

Ergebnisorientiertes Management bedeutet in dem Duktus der Pariser Erklärung, »die EZ- Leistungen in einer Weise zu verwalten und einzusetzen, bei der die Realisierung der angestrebten Ergebnisse die Richtschnur bildet und vorhandene Informationen zur Verbesserung der Entscheidungsprozesse genutzt werden« (siehe *OECD, 2005*). Die Überprüfung des ergebnisorientierten Managements wird in der Logik der Pariser Erklärung in der Verantwortung der Partnerregierungen liegen. Sie verpflichten sich dazu für Transparenz zu sorgen. Die Zielvorgaben der Pariser Erklärung beziehen sich dementsprechend lediglich auf das Bestehen eines Monitoring Systems für die Leistungsbewertung und nicht auf Indikatoren für die **Erreichung** von übergeordneten Wirkungen wie MDG. Diese Zielsetzung ist zwar auf der *Input-Output*-Ebene notwendig, bleibt aber leider hinter den bisherigen Erkenntnissen internationaler und deutscher Zusammenarbeit zurück (vgl. *BMZ, 2005, Neubert, 2004*).

Anders als eine wirkungsorientierte Armutskämpfungsstrategie konzentriert sich die Ergebnisorientierung auf die Frage, ob bestimmte Leistungen laut Plan erbracht, bzw. von Zielgruppen oder Intermediären genutzt wurden. Die Ergebnisorientierung will wissen, ob Schulen und Krankenhäuser rechtzeitig gebaut wurden oder ob Personal ausgebildet wurde. Es handelt sich also nicht um die übergeordnete Wirk-

samkeit der Zusammenarbeit, sondern um einfache Effektivität, um mit der Sprache des DAC zu unterscheiden. Dieser Ansatz kann den Herausforderungen von Programmorientierung, MDG-Erreichung und PRSP, die alle die Makroebene in den Vordergrund stellen, nicht gerecht werden. Eine wirkungsorientierte Entwicklungsstrategie verlangt vielmehr die Bewertung und die Analyse von *Stakeholdern*, d.h. von handelnden Akteuren sowie von Transmissionskanälen auf allen Ebenen. Es geht um die Dimensionen menschlicher Entwicklung. Über den Bau von Schulen hinaus ist es wichtig, dass Kinder am Unterricht teilnehmen, dass sie gut ernährt sind, und dass mit zunehmendem Bildungsgrad auch Freiheit, *Empowerment*, Gerechtigkeit und Wohlstand nachhaltig erreicht werden. D.h. neben den quantitativ überprüfbaren Zielen sollte eine qualitative Bewertung für die Messung der Fortschritte sowohl auf der nationalen als auch auf der sektoralen, regionalen und lokalen Ebene stattfinden. Ergebnisorientiertes Management hat nur Sinn, wenn es im Rahmen einer allgemeinen Armutswirkungsanalyse auf der *Impact*-Ebene gestellt wird. Das *Wirkungs-Monitoring* wiederum sollte bereits von der Planung bis zur Umsetzung partizipativ gestaltet werden. Akteure oder Zielgruppen können Wirkungen am besten an Ort und Stelle beurteilen und nur sie sind in der Lage, Wirkungen mit hoher Authentizität zu beschreiben (*Neubert, 2004*).

2.5. Gegenseitige Rechenschaftspflicht

Trotz beachtlicher Veränderungen und Anpassungen durch die internationale Entwicklungszusammenarbeit bleibt die Rechenschaftspflicht eine Einbahnstraße von Entwicklungsländern hin zu den Gebern. Diese haben inzwischen ein komplexes Netz an Rechenschaftsverpflichtungen für Partnerregierungen entwickelt, die an den nationalen Institutionen und der Zivilgesellschaft vorbei gehen. Insbesondere die Bürgerinnen und Bürger in den Partnerländern werden über wichtige Entwicklungsprogramme und Vorhaben unzureichend informiert. Strukturanpassungsprogramme mit z.T. erheblichen Auswirkungen auf die Lebensbedingungen vieler Menschen, wie sie von den Internationalen Finanzinstitutionen eingefordert wurden, sind ein Bei-

spiel dafür, wie wenig die Geber selbst in der Vergangenheit Rechenschaft über ihr Handeln abgelegt haben, insbesondere mit Blick auf die Zivilgesellschaft.

Rechenschaftspflicht darf keine Einbahnstraße werden. Für eine höhere Wirksamkeit der EZ ist Rechenschaftspflicht unabdingbar. Sie kann aber nicht auf die »Geber – Nehmer« Systematik reduziert werden. Rechenschaftspflicht ist ein wichtiger Bestandteil demokratischer Entwicklung und hat nur Sinn, wenn sie als gesellschaftlicher Prozess die Bürger als Adressaten in den Mittelpunkt stellt. Sowohl die Geberregierungen als auch die Regierungen in den Partnerländern sind den Bürgern in ihren jeweiligen Ländern rechenschaftspflichtig.

2.6. Beteiligung der Zivilgesellschaft

Die Pariser Erklärung definiert an einigen Stellen den Raum für eine mögliche Beteiligung nichtstaatlicher Akteure bei der Identifizierung von Prioritäten und der Überwachung von Entwicklungsprogrammen staatlicher Zusammenarbeit. Allerdings ist die im Dokument zugeteilte Rolle aus der Sicht nichtstaatlicher Akteure begrenzt (*Better Aid, 2008, VENRO, 2007, Advisory Group on Aid Effectiveness 2008b*). Die Pariser Erklärung geht zudem von einer Definition der Entwicklungszusammenarbeit aus, in der zwischenstaatliche Beziehungen von Regierungsinstanzen den Prozess bestimmen. Zivilgesellschaftliche Organisationen als entwicklungspolitische Akteure mit eigenen Rechten der Mitgestaltung, eigenen Prioritäten, Programmen und Partnerschaftvereinbarungen kommen darin nicht vor (*AG, 2008c*). Die Definition der Effektivität der Zivilgesellschaft in der Pariser Deklaration geht mit dieser Vorstellung einher. Die im Dokument verwendeten Indikatoren für Effektivität beschreiben lediglich das Ausmaß, in dem geplante Resultate erreicht werden, die insbesondere mit der Verbesserung bestehender Instrumente zu tun haben. Dabei handelt es sich um die erste Phase in der Wirkungskette, d.h. die Art und Weise wie die erbrachten Leistungen genutzt werden und nicht welche direkten und indirekten übergeordneten Wirkungen damit erzielt bzw. herbeigeführt werden. In der Strategieentwicklung hat diese Übung aber nur Sinn, wenn die entwicklungspolitische Wirksamkeit als umfassender Prozess des sozialen Wandels verstanden wird, in dem nicht nur Regierungen miteinander, sondern auch nichtstaatliche Akteure wie beispielsweise Frauenorganisationen, Menschenrechtsgruppen, Gewerkschaften, Bauernorganisationen, etc. mit ihren jeweiligen Interessen einbezogen werden.

In einer Studie über neun Länder in Afrika hat AFRODAD bedeutende Fortschritte hinsichtlich der Öffnung neuer Räume für die Beteiligung der Zivilgesellschaft festgestellt. Allerdings werden neben diesen Fortschritten auch große Herausforderungen für eine verbesserte Partizipation zivilgesellschaftlicher Partner herausgearbeitet (*AFRODAD, 2007*):

- Die Partizipationsansätze sind noch nicht systematisch genug und sind vom Willen der Regierungen abhängig, NRO zu einem breiten Dialog einzuladen;
- Die Ansätze der NRO sind je nach Sektor und Schwerpunkt unterschiedlich;

- Manche Regierungsinstanzen sehen die Legitimität der NRO als Entwicklungspartner mit großer Skepsis;
- Auf lokaler und sektoraler Ebene sehen sie in ihnen eine unerwünschte Konkurrenz
- Es gibt nur eine geringe Bereitschaft von Gebern, die institutionelle Schwäche von NRO durch *capacity development* zu unterstützen;
- NRO haben die Befürchtung, dass Geber jede Unsicherheit nutzen, um die Hilfsleistungen zu unterbrechen.

Entwicklungspolitisch agierende nichtstaatliche Akteure spielen unterschiedliche Rollen und erfüllen unterschiedliche Aufgaben je nach Mandat: sie engagieren sich im Gesundheits-, Bildungs-, Umweltbereich, als eigenständige Institutionen zur Förderung von Menschenrechten und Stärkung der Armen, als Frauenorganisationen, als Hilfswerke, sie leisten Finanztransfers und handeln als Intermediäre zwischen Interessengruppen, sie sind Interessenvertreter der Armen und Marginalisierten, etc. In vielen Dokumenten wird allerdings die Vielschichtigkeit nichtstaatlicher Akteure vernachlässigt. Dem Privatsektor kommt auch eine zentrale Rolle im Entwicklungsprozess zu. Dennoch ist dessen Handeln ökonomischer Natur, Unternehmen definieren sich durch Profit und Rentabilität, während sich NRO durch soziales Engagement, Gemeinnützigkeit und Basisnähe auszeichnen.

Eine Auseinandersetzung mit der entwicklungspolitischen Wirksamkeit der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit ist wegen dieser Vernachlässigung für die Nichtregierungsorganisationen in den Ländern des Südens und ihren Partnerorganisationen in den reichen Ländern unverzichtbar. Die getroffenen Vereinbarungen von Rom und Paris und ihre Umsetzung in den letzten drei Jahren haben nicht nur positive Auswirkungen auf die Arbeit nichtstaatlicher Akteure gehabt. Die Armen selbst in den Entwicklungsländern wollen ihr Recht, von ihren Regierungen und den Gebern Rechenschaft über die Zusammenarbeit zu verlangen, einfordern.

Wie kann ein effektiver Beitrag zivilgesellschaftlicher Organisationen in der AAA gesichert werden? In Deutschland erwartet das BMZ, »dass zivilgesellschaftliche Organisationen die Umsetzung der Pariser Erklärung soweit möglich und sinnvoll unterstützen« (siehe *VENRO, 2007*). Nach Ansicht des BMZ kön-

II. Was macht die Zusammenarbeit wirksamer?

nen staatliche und nicht-staatliche Entwicklungszusammenarbeit sich entsprechend ihrer komparativen Vorteile höchst sinnvoll ergänzen. Die Befürchtungen auf Seiten der NRO sind berechtigt, als Resultat der Reform der Architektur der internationalen Entwicklungszusammenarbeit vereinnahmt zu werden. Die notwendigen Funktionen zivilgesellschaftlicher Akteure als kritische Begleiter des Handelns staatlicher Organe und als aktive Mitgestalter gesellschaftlichen Wandels würden verkümmern: »Aus Sicht zahlreicher NRO tendiert die Pariser Erklärung (...) dazu, zivilgesellschaftliche Organisationen (...) zu Erfüllungsgehilfen staatlichen Handelns zu degradieren« (*Warning/Post, 2007*). NRO und Hilfswerke aus Geberländern werden sich jedoch dagegen wehren, als Durchführungsorganisationen der Regierungsprogrammatik herangezogen zu werden. Ziel muss es vielmehr sein, im Rahmen des AAA-Prozesses Synergien zu erzielen. Dies kann nur geschehen, wenn die bereits bestehende Trennung zwischen staatlicher und nicht-staatlicher EZ nicht nur als sinnvoll, sondern auch als notwendig angesehen wird. Folgende Gründe sprechen dafür:

- Mit einem eigenen Finanzvolumen von etwa 14,6 Milliarden US-Dollar für Maßnahmen der internationalen Kooperation im Jahr 2006 haben zivilgesellschaftliche Organisationen, darunter auch die kirchlichen ein erhebliches Gewicht in der internationalen Finanzarchitektur erreicht. Die öffentliche EZ hat im selben Jahr 104 Mrd. US-Dollar mobilisiert (*OECD, 2008*). Nicht-staatliche Entwicklungsorganisationen kanalisieren zudem 20% der Zuflüsse der öffentlichen EZ.
- Die meisten nicht-staatlichen Entwicklungsinstitutionen verfügen über einen direkten Kontakt zu Basisgruppen und zu den Armen.
- Staatliche EZ allein kann nicht die Gesamtpalette der entwicklungspolitisch relevanten Aufgaben und Länder abdecken.
- Die Vielfalt der nicht-staatlichen EZ und die dadurch entstandenen Ideen und Konzepte erzeugen einen fruchtbaren Wettbewerbsdruck für die staatliche EZ.
- Kritische und unabhängige Aktionen, die die Bevölkerung in den Geberländern mobilisieren (z.B. zum Thema Schuldenerlass, Welthandel, Klimawandel, etc.), tragen nicht nur zur Bewusstseinsbildung und Unterstützung bei, sondern auch zu

einer Verbesserung der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit und ihrem Auftrag gegenüber dem Staat.

- Kirchen und NRO haben ein eigenes Mandat, das sie durch ihre Finanzierungsstruktur (Spenden, Förderbeiträge, freiwillige Arbeit, usw.) unterstützen. Es kann gegebenenfalls dem Mandat der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit widersprechen
- Handlungsorientierte Recherche-, Bildungs- und Lobbyarbeit.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass eine stärkere Verzahnung staatlicher Entwicklungszusammenarbeit mit den Handlungsfeldern zivilgesellschaftlicher Akteure nicht wünschenswert, und auch notwendig sein kann. Insbesondere dort, wo die staatliche Entwicklungszusammenarbeit Themen wie Regierungsführung und gesellschaftliche Teilhabe, Durchsetzung der Menschenrechte, Konflikttransformation und Gewaltprävention, Dezentralisierung oder Gleichberechtigung der Geschlechter als Schwerpunkte definiert hat, erscheint eine solche gegenseitige Bereicherung mehr als wünschenswert. Auch dort wo große NRO sektoral und regional relevante Entwicklungsbeiträge leisten, kann die Einbeziehung der Regierung mit dem Ziel, sie zur Übernahme zivilgesellschaftlicher Konzepte zu bewegen bzw. diese zu fördern, durchaus sinnvoll sein.

Auf Initiative der kanadischen Regierung wurde im Rahmen der AAA eine Beratungsgruppe für zivilgesellschaftliche Beteiligung in der AAA eingerichtet⁸. Die Rolle der Beratergruppe ist, die zivilgesellschaftlichen Organisationen als Entwicklungsakteure, externe Geber, Empfänger und Partner mit eigenen Rechten in Nord und Süd im Blick auf die Verbesserung ihrer Effektivität in den gesamten Diskussionsprozess einzubeziehen. Höhepunkt des Konsultationsprozesses war das International Forum on Civil Society and Aid Effectiveness im Februar 2008 in Kanada, an dem sich mehr als 200 Akteure aus 60 Ländern beteiligten. Als Grundlage für zukünftige öffentliche Entwicklungszusammenarbeit werden die Pariser Erklärung und die AAA eine signifikante Wirkung auf die Arbeit vieler nichtstaatlicher Akteure ausüben, auch wenn viele ihrer Indikatoren nicht auf die Arbeit nichtstaatlicher Akteure angewandt werden können.

⁸ In der »Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness« sind drei Geberländer (Kanada, Frankreich, Norwegen), drei Partnerländer (Nicaragua, Ruanda und Sambia), drei Nord-NRO (darunter Action Aid / UK und EURODAD), sowie drei NRO aus Partnerländern vertreten.

2.7. EZ-Architektur: Traditionelle und neue Finanzierungssysteme und Geber und *Global Governance*

Die finanzielle internationale Entwicklungszusammenarbeit erlebte in den letzten zehn Jahren nur wenig Veränderungen: Insgesamt ist das Volumen der angerechneten Zuwendungen von ca. 60 Mrd. Dollar jährlich in den 1990er Jahren auf ca. 104 Mrd. 2006 angestiegen und wird voraussichtlich bis auf 130 Mrd. im Jahr 2010 ansteigen. Viel davon ist reines Buchgeld, es wird den Entwicklungsländern nie zur Verfügung stehen. Z.B. sind 70% der Steigerung zwischen 2005 und 2006 auf den Schuldenerlass für Irak und Nigeria zurück zu führen (OECD, 2007). Außerdem ist zu berücksichtigen, dass 2006 der Anteil der letztlich in den Entwicklungsländern zur Verfügung stehenden Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit aller Geber bei 77,6% der gesamten ODA lagen (OECD, 2008). Von einem Anstieg der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit kann also nicht die Rede sein.

Aber die Komplexität der EZ-Architektur hat zugenommen. Neue staatliche und private Geber sind auf der Bühne der internationalen Zusammenarbeit aufgetreten und agieren mit zum Teil eigenen und zum Teil bereits bekannten Rollen. Das UNDP schätzt die Zahl aller Finanzierungsmechanismen auf über Eintausend. Davon sind mindestens 150 multilaterale Initiativen, 33 bilaterale Entwicklungseinrichtungen von OECD-Mitgliedern und zehn von *Non-DAC*-Mitgliedern. Dazu gibt es eine wachsende Anzahl von globalen Finanzierungsmechanismen oder Fonds, die sich in bestimmten Sektoren wie Gesundheit und Umwelt engagieren⁹.

Der vom früheren UN-Generalsekretär Kofi Annan initiierte »Globale Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria« ist ein globales Instrument zur Finanzierung der Bekämpfung der drei Infektionskrankheiten HIV/Aids, Tuberkulose und Malaria in den Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen (<http://www.theglobalfund.org>). Er ist keine UN-Organisation, sondern eine *Public-Private Partnership*. Der Bereich Gesundheit war jahrzehntelang von den Gebern vernachlässigt worden. Die Strukturanpassungsprogramme haben zusätzlich zu einer völligen Unterfinanzierung der Gesundheitssysteme geführt. Der globale Fonds hat seit seiner Gründung

2002 über zehn Mrd. US-Dollar mobilisiert. Damit ist er zu einem der bedeutendsten Geber geworden und hat wesentlich zur Erhöhung der Mittel für globale Gesundheit beigetragen. Über 90% der Gelder akquiriert der Globale Fonds von den »traditionellen Gebern«, wie den OECD-Geberländern. Der Fonds hat außerdem das Bewusstsein über die Notwendigkeit der Bekämpfung von Krankheiten und der Bedeutung der Gesundheit für menschliche Entwicklung angehoben und hat maßgeblich dazu beigetragen, dass Gesundheit auf die globale Agenda gelangt ist.

- Aus zivilgesellschaftlicher Sicht ist vor allem sein *Governance* Modell positiv zu beurteilen. Im Vorstand (*Board*) des Globalen Fonds sind außer den Geberländern auch die implementierenden Länder und zivilgesellschaftliche Organisationen einschließlich der Organisationen von betroffenen Menschen mit Sitz und Stimme beteiligt. Dies wird von NROs begrüßt. Dadurch erlangen die Entwicklungsländer einen Einfluss auf die Förderpolicies, im Gegensatz etwa zur bilateralen Förderung, bei der der Einfluss der Empfänger auf die Geberentscheidungen begrenzt ist.
- NROs sind außerdem auf Länderebene in den Entscheidungs- und Policygremien beteiligt, da eine solche Beteiligung vom Globalen Fonds als Voraussetzung für den Erhalt von Mitteln gefordert wird. Dies ist aus NRO Sicht ebenfalls positiv.
- NROs erhalten erhebliche Mittel aus dem Fonds und setzen sie in ihren Programmen um. Für die Umsetzung dieser Policies ist entscheidend, dass Regierungen nachweisen müssen, dass eine »bedeutende« NRO-Beteiligung auf Länderebene stattfindet und es begründen müssen, wenn keine NROs als Empfänger von Mitteln erscheinen. Dies trifft auch auf kirchliche und andere religiöse

9 Die letzten Zuzügler unter den vertikalen Fonds sind: MCC (*Millennium Challenge Corporation* (USA), der Globale Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria, FTI/EA. Viele multilaterale Initiativen leiden an Unterfinanzierung oder schlechtem Ressourcenfluss, obgleich sie mit wenig Geld relativ gute Resultate erzielen konnten, wie die FTI/EA oder GAVI (Globales Bündnis für Impfstoffe und Immunisierung)

II. Was macht die Zusammenarbeit wirksamer?

Gemeinschaften zu. Damit profitieren NROs von staatlichen Geldern der Geber, von denen sie in der bilateralen EZ oft ausgeschlossen sind. Zwar ist die Trennung von staatlicher und nicht-staatlicher EZ aufgehoben. Da jedoch an die Gelder für die NROs keine Bedingungen durch die Geber geknüpft sind – da sie durch den Globalen Fonds kanalisiert werden –, ergeben sich für NROs keine Nachteile, sondern Vorteile durch die erhöhten Mittel, die ihnen zur Verfügung stehen.

- Eine weitere Errungenschaft ist, dass (im Rahmen der NRO Beteiligung) betroffene Menschen selbst mitentscheiden auf nationaler und globaler Ebene, also HIV-Infizierte Menschen, Menschen mit Tuberkulose oder von Malaria betroffene.

Diese Erfolge waren nur durch die jahrelange Lobby- und Advocacyarbeit von internationalen und nationalen NROs möglich. Dieses Instrumentarium hat über die Jahre zu einer effektiven größeren Partizipation der NROs beigetragen. Allerdings bleibt noch viel zu tun: NROs sind im Vergleich zu ihrer qualitativen und quantitativen Bedeutung in der Bekämpfung der drei Krankheiten noch unterrepräsentiert als Empfänger von Mitteln. Um dies zu erreichen, ist vor allem auch *Capacity Building* notwendig. Auch dieses ist jedoch vom Globalen Fonds mittlerweile anerkannt und es wird an der Ausarbeitung von effektiven Instrumenten gearbeitet.

Es stellt sich jedoch die Frage, wie der Globale Fonds und andere Partnerschaften in die Pariser Erklärung einbezogen sind und sich auf deren Kriterien und Prinzipien festlegen (lassen). Dies ist erstrebenswert.

Dabei ist zu beachten, dass der Globale Fonds dem Ansatz folgt, dass der Prozess »ländergeführt« ist, also über die Anträge und die Umsetzung der Mittel die Länder selbst entscheiden. Damit entspricht der Globale Fonds dem Kriterium der Partnerausrichtung. Diese Policy wird in Zukunft noch verstärkt werden, da der Globale Fonds den Schwerpunkt seiner Mittelvergabepraxis von jährlichen Vergaberunden auf die Unterstützung von »nationalen Strategien« im Gesundheitssektor ändern will. Er wird häufig kritisiert, dass er separate Strukturen in einem Empfängerland schafft und sich nicht mit anderen Gebern abstimmt. Der Globale Fonds hat sicher auch in manchen Ländern separate Strukturen in der Antragstellung geschaffen. Allerdings hat er auch die vorhandenen schwachen Strukturen gestärkt.

Der Globale Fonds kann teilweise als ein Modell auch für andere globale Instrumente dienen: NROs sind in Entscheidungsgremien einbezogen und sie erhalten Gelder von Regierungen.

Traditionelle »Empfängerländer« als Geberländer

Einige Schwellenländer sind bereits wichtige Geber in der Entwicklungszusammenarbeit geworden. Das Engagement wichtiger Schwellenländer bei der Unterstützung der Entwicklungsländer ist zu begrüßen. Leider ist bei den meisten neuen Gebern die Zweckbindung ihrer EZ viel stärker ausgeprägt als bei den OECD-Gebern. Es handelt sich jedoch nicht um Hilfe nach den OECD/DAC-Kriterien, nach denen mindestens 25% der Gesamtsumme einer Kooperation als Zuschuss vergeben werden muss, um als ODA angerechnet werden zu können. Indien und China vergeben ihre Hilfe hauptsächlich im Zusammenhang mit Investitionen im Ressourcenbereich. Außerdem verfolgen sie außen- und geopolitische Ziele. Darin unterscheiden sie sich allerdings kaum von vielen OECD-Gebern.

Ein Beispiel: China hat mit der DR-Kongo 2007 eine Kooperation vereinbart. 3500 km Strasse, 3000 km Eisenbahnlinien, drei Universitäten, 150 Krankenhäuser und viele Wohnsiedlungen sollen innerhalb von 36 Monaten gebaut werden. Dafür erhält China die Konzession zum Abbau von 140000 Tonnen Kobalt und 400000 Tonnen Kupfer. China wird 9 Mrd. US Dollar investieren sowie Material und Maschinen und ein Fünftel aller Arbeiter aus China mitbringen. Der Investition steht ein Marktwert der Bodenschätze von 72 Mrd. US Dollar gegenüber. Die Nachhaltigkeit der Maßnahmen ist nicht gesichert. Ein Vorteil der Kooperation besteht sicherlich darin, dass Bodenschätze direkt in Infrastruktur umgewandelt werden. Korruption entfällt weitgehend, die Bevölkerung sieht die Verbesserungen, das politische System wird stabilisiert.

Die Prinzipien der Pariser Erklärung sollten aber auch für China, Indien, Brasilien, Südafrika, Russland, etc. gelten. Sie sollten deshalb die Pariser Erklärung nicht nur als Nehmer- sondern auch als Geberländer unterzeichnen.

Das Forum für Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen

Die Reform des UN-Systems bleibt ein zentraler Baustein für die Gestaltung einer neuen EZ-Architektur. Die notwendigen Reformen zu einer Rationalisierung des UN-Systems sollte eine Voraussetzung sein, um neue wichtige Impulse gegen die Fragmentierung zu setzen. Es wird zwar viel über eine internationale EZ-

Architektur diskutiert, aber die Architekten sind sich weder über ihre Ästhetik noch über ihre Strukturen einig.

In diesem Zusammenhang ist die Einrichtung des *Development Cooperation Forum* durch die Vereinten Nationen in Genf im Juli 2007 zu begrüßen. Das Forum soll unter dem Dach des UN-Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) im Zweijahresrhythmus staatliche und nichtstaatliche Akteure der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu Beratungen zusammenführen. Nur wenn alle Beteiligten die Bereitschaft zeigen, eigene Interessen in den Dienst der internationalen Gemeinschaft zu stellen, werden aus diesem

Gremium wichtige Impulse hervorgehen. Misserfolge werden unweigerlich dazu führen, dass die internationale EZ-Architektur um eine zusätzliche und überflüssige Institution reicher geworden ist, die das System unnötig verkompliziert. Die kirchlichen Akteure der Zivilgesellschaft für die Entwicklung sehen allerdings keine Alternative zu einem auf Gerechtigkeit und Teilhaberschaft basierenden Multilateralismus. Sie halten sich aber solange zurück für eine stärkere Rolle der Vereinten Nationen einzutreten, solange den Akteuren der Zivilgesellschaft keine eigenen Vertretungs- und Sprecherrechte eingeräumt werden. Die UN müssen NRO-freundlicher werden.

2.8. Die Situation von fragilen Staaten

Fragile Staaten, d.h. Länder, in denen die staatlichen Institutionen sehr schwach oder von Zerfall bedroht sind und deren Bevölkerung unter großer Armut, Gewalt und politischer Willkür leidet, erhalten bislang nur unzureichende finanzielle und technische Unterstützung durch die öffentliche internationale Entwicklungszusammenarbeit (*UNDP, 2005, S. 221*).

In der Pariser Erklärung haben sich die Geber das Ziel gesetzt, Staatsversagen und Staatszerfall entgegenzuwirken und in fragilen Staaten legitime, gut funktionierende und verantwortlich handelnde staatliche Institutionen aufzubauen oder zu stärken.

Besonders betroffen von menschlicher Unsicherheit sind Frauen, Kinder und Minderheitsgruppen. In der Demokratischen Republik Kongo sind zwischen August 1998 und April 2007 mehr als 5,4 Millionen Menschen ums Leben gekommen, nur 10% davon sind auf Gewaltakte zurückzuführen, der weitaus größte Teil geht auf das Konto vermeidbarer Krankheiten, Mangelernährung, schlechter Gesundheitsversorgung etc. Mit einer Sterberate von 2,2 auf 1.000 Einwohner, die 57% höher liegt als im Rest Sub-Sahara-Afrikas, existiert in der DR Kongo eine große, andauernde humanitäre Krise (*International Rescue Committee, 2008*). Trotz der vielen Versprechungen in zahlreichen internationalen Konferenzen bleibt der Einsatz der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit in den meisten fragilen Staaten insbesondere in Afrika südlich der Sahara weit hinter den Erwartungen zurück.

Dabei sollte die eigene Verantwortung externer Partner für die Lage dieser Länder nicht erst bei der Krisenbewältigung gesucht werden: Leider haben ein-

seitige kurzfristige Interessen mächtiger Länder die Lage in vielen fragilen Staaten verschärft oder sogar erst herbei geführt. Die Art und Weise, wie etwa die Sicherheitsinteressen der Industrieländer im Kampf gegen den internationalen Terrorismus durchgesetzt oder Einflussphären in ressourcenreichen Ländern abgesteckt werden, trägt zur Erosion von Staatlichkeit und zur Schwächung staatlicher Funktionen bei.

Derzeit vermittelt die Aufmerksamkeit für fragile Staaten und Krisen kein einheitliches Bild. Geo- und Ressourcenstrategische Interessen der Geber spielen bei der Verteilung der Kooperation weiterhin eine dominierende Rolle und nicht die Lage der Menschen in den fragilen Staaten. Seit September 2001 steht der so genannte »Krieg gegen den Terrorismus« und das Engagement in Afghanistan und Irak im Mittelpunkt. Die Lage in der DR Kongo, im Sudan, Somalia und anderen Krisenregionen auf dem afrikanischen Kontinent findet wenig Beachtung.

»Das internationale Engagement in fragilen Staaten muss langfristig auf das Ziel ausgerichtet sein, legitime, gut funktionierende und solide staatliche und soziale Institutionen aufzubauen. Die Leitlinien für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit gelten zwar auch für fragile Staaten, müssen dort aber an ein Umfeld angepasst werden, das durch mangelnde *Ownership* und ungenügende Kapazitäten gekennzeichnet ist und dem dringenden Bedarf an grundlegenden Diensten Rechnung tragen« (*OECD, 2005*).

Wichtig ist, dass in den Bemühungen um die Harmonisierung der Entwicklungszusammenarbeit die Lage in fragilen Staaten eine Rolle spielt. Grundlage

II. Was macht die Zusammenarbeit wirksamer?

für Strategien zur Überwindung fragiler Staatlichkeit müssen aber eingehende Ursachenanalysen sein, die sich nicht lediglich in der Beschreibung von Symptomen erschöpfen. Die vertikalen (zwischen Arm und Reich) als auch horizontalen Ungleichheiten (zwischen Mann und Frau, bzw. zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen) sind zu berücksichtigen.

Staatliche Kooperationsmaßnahmen müssen ihre Konfliktursachen verringernden als auch ihre potentiell konfliktverschärfenden Auswirkungen in allen Bereichen systematisch berücksichtigen (*Do-No-Harm-Ansatz*). Sie dürfen nicht dazu führen, dass schlechte Regierungsführung konsolidiert und legitimiert werden, sondern müssen zur Verbesserung der Lebensverhältnisse armer und benachteiligter Bevölkerungsgruppen sowie der Menschenrechtssituation und zu

einer breiten gesellschaftlichen Teilhabe beitragen. Geber müssen in fragilen Staaten in besonderer Weise darauf achten, dass Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit zum Aufbau eines funktionsfähigen Systems der Rechenschaftslegung führen. Illegale wirtschaftliche Aktivitäten insbesondere in ressourcenreichen Ländern müssen durch Transparenz und Sanktionen gegen Unternehmen ebenso wie gegen staatliche Akteure sehr viel systematischer geahndet und bekämpft werden. Weltwirtschaftliche Zusammenhänge, die zu einer Situation von Fragilität beitragen müssen identifiziert und verändert werden. Hierzu gehören Mechanismen des internationalen Handels, Auslandsverschuldung, die Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen ebenso wie der Handel mit Waffen, insbesondere mit Kleinwaffen.

2.9. Sektorale Umsetzung: Bildung, Gesundheit, Infrastruktur

Die Realisierung der Pariser Erklärung im Bereich der Entwicklungssektoren steht in Verbindung mit den »Sector Wide Approaches« (SWA), die seit Mitte der 1990er Jahre in Gesundheit, Bildung, Landwirtschaft und Infrastruktur umgesetzt werden. Im AAA-Prozess hat sich bei der sektoralen Umsetzung der Gesundheitssektor auf Grund der großen Zahl von Gebern als Schwerpunkt herausgebildet. Im Gesundheitssektor Tansanias sind mehr als zwei Dutzend internationale Organisationen und Nichtregierungs-Organisationen aktiv. Dies bedeutet zum einen einen großen Aufschwung für den Gesundheitssektor – Tansania hat bisher ein sehr schwaches staatliches Gesundheitswesen gehabt, das die Bevölkerung nur unzureichend mit Gesundheitsleistungen versorgen konnte. Andererseits kann die Vielzahl von neuen NROs auf dem Gebiet Gesundheit und besonders HIV/Aids auch eine Belastung für das Land werden, wenn sie sich nicht untereinander koordinieren und mit der Regierungsseite abstimmen, also sich internationale NROs als Finanzgeber nicht an das Kriterium der »Partnerausrichtung« halten.

In Bezug auf die Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Organisationen stellt die sektorale Umsetzung der Pariser Erklärung dieselben Herausforderungen an die Akteure wie die nationale Umsetzung durch

Budgethilfe. Bei der grundsätzlich positiv zu bewertenden Ausrichtung an den Partnern im Sinne der Eigenständigkeit besteht jedoch die Gefahr, dass wichtige Partizipationsansätze in Frage gestellt werden. Von wem? Die bisherigen Erfahrungen mit der Partizipation von zivilgesellschaftlichen Akteuren in Zusammenarbeit mit den globalen Instrumenten sind unterschiedlich.

Zur Beilegung der Ernährungskrise wird es notwendig werden, kleinbäuerliche Strukturen der landwirtschaftlichen Produktion zu fördern, d.h. Zugang zu Land, Betriebsmitteln und Märkten für ihre Bedürfnisse zu schaffen. Das wird sie in die Lage versetzen, Ernährungssicherheit für ihre Gemeinden und Regionen sicherzustellen. Die existierenden multilateralen Institutionen der ländlichen Entwicklung wie die FAO befinden sich in der Krise. Von der Weltbank, die nun Teile ihrer operationalen Aufgaben übernimmt, steht nicht zu erwarten, dass sie ihre marktliberalen Ansätze zugunsten unmittelbarer Ernährungsicherungsmaßnahmen verändert. In diesem Zusammenhang kann diskutiert werden, ob die Strukturen des Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria adaptiert werden können und im Zusammenhang mit der vom Generalsekretär der Vereinten Nationen in 2008 angeregten *Task Force on Hunger*.

III. Wirkung neu gedacht: Chancengleichheit und Menschenrechte für die Ärmsten

Im Folgenden werden die zivilgesellschaftliche und die staatliche Perspektive von Wirksamkeit einander gegenübergestellt. In den vergangenen zwei Dekaden haben die Akteure der Zivilgesellschaft damit begonnen, die globalen Verhältnisse auf die Frage der Armutursachen stärker zu befragen. Heute gelingt es ihnen zunehmend besser, ihren Blick von der Mikroebene auf das gesamtpolitische Umfeld zu richten. Die staatlichen Akteure andererseits haben in den letzten 20 Jahren durch die Übertragung von Modellen der neoklassischen Wirtschaftstheorie auf die Entwicklung des Elend erst geschaffen, zu dessen Abschaffung sie antraten. Das folgende Kapitel entdeckt im Denken des indischen Nobelpreisträgers Amartya Sen neue Möglichkeiten, in kohärenter Weise Wirksamkeit und Entwicklung miteinander zu verbinden.

Wirksamkeit aus zivilgesellschaftlicher Perspektive

Welche Grundsätze und Kriterien sollen aus zivilgesellschaftlicher Perspektive als Orientierung angenommen werden, um die Wirksamkeit der EZ zu bewerten? Darüber hat im Accra-Prozess eine fruchtbare Grundsatzdebatte begonnen. Mit der berechtigten Sorge um die Erreichung von Wirkungen haben national und international agierende zivilgesellschaftliche Organisationen in zahlreichen Positionspapieren Grundsätze und Kriterien für eine Bewertung der Wirksamkeit der EZ formuliert. Das prominenteste Beispiel dafür ist das Positionspapier für das Accra High Level Forum on Aid Effectiveness, das von mehr als 400 NRO in mehr als 80 Ländern unterzeichnet wurde (*Better Aid, 2008*). Es besteht ein weitreichender Konsens darüber, dass eine Bewertung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit dem multidimensionalen Charakter der Armut Rechnung tragen soll. Als wirksam gilt nach diesem Ansatz jene EZ, die sowohl Chancengleichheit und Menschenrechte für die Ärmsten unterstützt, als auch die Verbesserung

ihrer Lebensbedingungen und ihr politisches Empowerment.

Insgesamt haben zivilgesellschaftliche Organisationen bereits jetzt eine Vertiefung der Agenda zu Fragen der Wirksamkeit bewirkt und eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Prinzipien der Pariser Erklärung herbeigeführt. Die Accra-Agenda soll menschliche Entwicklung als einen Zuwachs an Entfaltungsmöglichkeiten und als einen vielschichtigen Prozess verstehen, in dem zahlreiche Akteure beteiligt sind: Regierungspläne allein werden die Armut nicht reduzieren, die Pariser Erklärung braucht eine stärkere Betonung der Wirkungsorientierung internationaler EZ und muss dabei die fünf Dimensionen der Armut ausdrücklich in den Mittelpunkt stellen: die ökonomische, die politische, die soziale, die kulturelle und die schutzrelevante (s.u.).

Die Vereinigung von 16 katholischen Hilfswerken aus Europa und Nordamerika (CIDSE)¹⁰ unternimmt den Versuch, eine breitere Definition von Wirksamkeit der EZ zu formulieren, die das Ziel hat, nicht nur die Effizienz der Durchführung von Programmen und Projekten sondern auch die dauerhaften Wirkungen und den sozialen Wandel zu bewerten. Daraus entwickelt CIDSE ein alternatives Instrumentarium, um Wirksamkeit auf der Basis der christlichen Soziallehre und aus einer menschenrechtlichen Perspektive zu definieren (*CIDSE, 2008*). Danach ist Entwicklungszusammenarbeit wirksam, wenn sie

- für die Menschen selbst spürbar positive Wirkungen auf ihre Lebensbedingungen hat;
- überprüfbar ist und das Lernen fördert;
- Chancengleichheit und Rechte in den Mittelpunkt stellt und die Ärmsten der Armen erreicht;
- Empowerment und demokratische Ownership fördert;
- in Zusammenarbeit mit allen Beteiligten umgesetzt wird;
- und nachhaltig ist.

10 Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité

Positive Wirkungen auf das Leben der Menschen ausüben heißt für CIDSE u.a., dass die Veränderungen von den Menschen selbst in ihren Wahrnehmungen als positiv empfunden werden. Zudem können die Partnerorganisationen die Fähigkeit entwickeln, diese Wirkungen sowohl quantitativ als auch qualitativ zu überprüfen. Nur wenn die Führungsrolle lokaler Partner gestärkt wird und dabei Veränderungen infolge eines ständigen Lernens nachhaltig bleiben, ist die EZ als wirksam zu bewerten. Auf der Grundlage eines solchen Ansatzes wird empfohlen, dass die Rolle der NRO als selbstständige Akteure im Rahmen der Pariser Erklärung anerkannt und respektiert wird: »Die Rolle der Zivilgesellschaft ist eigenständig, manchmal komplementär, aber nie einer Regierungsagenda zur Verbesserung der Wirksamkeit untergeordnet« (CIDSE, 2008, eigene Übersetzung). Mit dieser Formulierung teilt CIDSE den internationalen zivilgesellschaftlichen Konsens. Die Konsequenz daraus ist, dass *Ownership* nur mit einer starken Beteiligung relevanter Akteure des Entwicklungsprozesses denkbar ist. Die *Ownership* wird soweit demokratisiert, dass die Zivilgesellschaft den notwendigen Raum erhält, ihre Arbeit in der oben definierten Form, d.h. zielgruppennah umzusetzen und gleichzeitig eine stärkere Advocacy-Rolle zu entfalten. Die Führungsrolle lokaler Partner basiert auf dem Prinzip der Autonomie, d.h. die *Ownership* liegt für die NRO anders als in der Pariser Erklärung auf der lokalen Ebene und nicht auf der zentralen Regierungsebene. Dieser Ansatz ist ebenfalls in den Dokumenten des Europäischen Verbandes Protestantischer Entwicklungsorganisationen (APRODEV) zu finden. In einem Positionspapier zur AAA hat APRODEV der Europäischen Union empfohlen die Beteiligung von Bürgern, Zivilgesellschaft und Parlamenten bei der Entscheidungsfindung, Planung und Umsetzung von Nationalstrategien durch entsprechende Kriterien zu sichern (APRODEV, 2008).

Der wesentliche Unterschied zu den DAC/OECD Leitlinien zur Armutsminderung liegt darin, dass die große Mehrheit zivilgesellschaftlicher Akteure den Schwerpunkt auf die Mikroebene legt, auf der sie am aktivsten sind. Positive Veränderungen auf der Makroebene sind aus dieser Perspektive nicht von den Prozessen auf lokaler Ebene zu trennen, micro und macro befinden sich in einem dialektischen Prozess: Wenn auf der Mikroebene das Leben der Men-

schen sich spürbar ändert, werden sich auch nationale Strukturen entsprechend verändern. In der staatlichen Zusammenarbeit wird ein Mehrebenen-Ansatz angestrebt, d.h. die Programme sollen Wirkungen auf der Makro-, Meso- und Mikroebene herbeiführen und eine Verbindung von Politik- und Umsetzungsebene sicherstellen (BMZ, 2005). Die Zusammenarbeit mit Sektorministerien im Schwerpunkt eines programmorientierten Ansatzes ist ein zentraler Bestandteil in der Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen der staatlichen Zusammenarbeit.

Der Ansatz auf der Makroebene und die Bedeutung von Institutionen

Es ist die Aufgabe der staatlichen Zusammenarbeit, dass sie mit Regierungen zusammen arbeitet und staatliche Strukturen bzw. Regelwerke in Partnerländern auf der Makroebene zu stärken versucht. Es waren sogar die NRO, die in den 80er und 90er Jahren die Zurückdrängung staatlicher Strukturen und die Schwächung öffentlicher Institutionen durch Strukturanpassungsprogramme kritisiert haben, die von der neoklassischen Wirtschaftstheorie inspiriert waren. Kritisiert wurde an den Rezepten des Washington Konsensus¹¹, dass eine einseitige makroökonomische Stabilitätspolitik betrieben wurde, die den »freien Markt« auch ins Zentrum der Entwicklungspolitik stellte. Eine Senkung der Inflationsrate und die Kürzung staatlicher Ausgaben im sozialen Bereich wurden so mit zunehmender Armut, Arbeitslosigkeit und Verarmung erkaufte.

Die Pariser Erklärung zeigt, dass in Bezug auf die Rolle des Staates ein Umdenken in der staatlichen Zusammenarbeit stattgefunden hat. Die Stärkung von (staatlichen) Institutionen ist wieder wichtiger geworden bei der Gestaltung von Entwicklungsstrategien. Das ist richtig so. Dieser Ansatz auf der Makroebene hat allerdings nur Sinn, wenn gleichzeitig die notwendigen Rahmenbedingungen für Armutsbekämpfung geschaffen werden, d.h. makroökonomische Stabilität nicht auf Kosten von Wohlstand und sozialem Ausgleich erkaufte werden. Die Erfahrung vieler Entwicklungsländer zeigt, dass es eine breite Palette von wirtschaftspolitischen Optionen gibt, die je nach Land und sozialem Kontext erfolgreich umgesetzt werden können, ohne auf die Rezepte des Washingtoner Konsens zurückgreifen zu müssen.

Geber wie der IWF und die Weltbank sind deswegen aufgerufen, Partnerländer aktiv bei der Entwicklung alternativer Politikvorstellungen zu unterstützen

¹¹ Als Washingtoner Konsens werden die Politikempfehlungen für makroökonomische Stabilität in verschuldeten Entwicklungsländern bezeichnet, die von den drei in Washington ansässigen Institutionen, Weltbank, IWF und Federal Reserve entwickelt wurden (siehe BMZ, 2004)

(BMZ, 2004). Einige Geber ignorieren – nicht zuletzt auch aus Eigeninteresse – die Lehren aus der eigenen Geschichte: Sie haben ihre Wirtschaft und insbesondere ihre Manufakturindustrie nicht dem internationalen Wettbewerb schutzlos ausgeliefert, sondern Jahrzehnte und sogar Jahrhunderte eine protektionistische Haltung gegenüber der Außenwirtschaft ausgeübt. Dabei ist – das hat die Geschichte immer wieder gezeigt – kontinuierliches Wirtschaftswachstum die Vorbedingung für Marktöffnung und nicht deren Folge. Wichtige institutionelle Reformen, die in der Pariser Erklärung angestrebt werden, sollten nicht mit den Auflagen einer vollständigen Liberalisierung der Kapitalbilanz und des Investitionsregimes einhergehen. Auch in der Handelspolitik sollten insbesondere die Europäische Union und die USA keine Auflagen stellen, die zu einer Einführung der Singapur – Themen führen könnten.¹² Es gilt das Kohärenzgebot zu respektieren: Die Industrieländer haben sich in der Millenniumserklärung und explizit beim MDG 8 u.a. dazu verpflichtet, Volumen und Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit zu steigern, den Handel mit den Entwicklungsländern durch Marktöffnung auszuweiten, die Stabilisierung des internationalen Finanzsystems herbeizuführen und Informations- und Kommunikationstechnologien in den Entwicklungsländern zu fördern. Wendet man die Überlegungen des UNCTAD-Ökonomen Malhotra auf die Pariser Erklärung an, ist im Zusammenhang mit dem Kohärenzgebot auf mindestens vier Prinzipien zu achten (Malhotra, K, 2004):

- Außenhandel ist ein Mittel und nicht das Ziel von Entwicklung,
- Handelsregeln sollen der Vielfalt an nationalen Institutionen und Standards Rechnung tragen,
- Entwicklungsländer sollen das Recht haben, ihre eigenen Institutionen und Entwicklungsprioritäten zu schützen,
- kein Land hat das Recht, anderen Ländern eigene institutionelle Präferenzen aufzuzwingen.

Die entwicklungspolitischen Ziele können demnach nur durch kohärentes Zusammenwirken von verschiedenen Politikbereichen erreicht werden – national wie international. Eine Politik der Kohärenz beinhaltet eine systematische Förderung sich gegenseitig verstärkender politischer Maßnahmen zwischen verschiedenen Ministerien und staatlichen Institutionen, um das gemeinsam definierte, übergeordnete Ziel zu erreichen.

Kriterien zur Bewertung von Armutswirkungen

Aus der Sicht afrikanischer Kirchen »muss die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit anhand ihres Beitrages zu einer nachhaltigen Überwindung von Armut und Ungleichheit und durch ihre Förderung von Menschenrechten, Demokratie, ökologischer Nachhaltigkeit und Geschlechtergerechtigkeit gemessen werden.«¹³ Übergeordnete Wirkungen, sei es über sektorale, regionale oder nationale Entwicklungsmaßnahmen, über den Ansatz von Institutionen oder bei der Veränderung von Regelwerken sind nur dann als positiv zu bewerten, wenn sie Veränderungen bei der Bevölkerung herbei führen, die in mindestens einer von fünf Dimensionen der Armut spürbar sind:

- Der wirtschaftlichen Dimension (Konsum, Einkommen, Kapital),
- der menschlichen Dimension (Bildung, Gesundheit, Ernährung),
- der politischen Dimension (Menschenrechte, Einflussmöglichkeiten, Frieden),
- der soziokulturellen Dimension (Status, Würde) und
- der sicherheitsrelevanten Dimension (Sicherheit und Vulnerabilität).

Dabei bleiben die Geschlechtergerechtigkeit und der Schutz und Management von Naturressourcen essentielle Querschnittsthemen. In die Bewertung der Entwicklungsmaßnahme muss also beispielweise eine Einschätzung darüber einfließen, inwieweit sie zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter beiträgt.

Leitfragen hierzu sind:

- Ist die Konzeption der Entwicklungsmaßnahme gender-differenziert und lag eine Genderanalyse vor?
- Leisten Frauen und Männer einen gleichberechtigten Beitrag zur Gestaltung der Entwicklungsmaßnahme?
- Ziehen Frauen und Männer gleichberechtigten Nutzen aus der Entwicklungsmaßnahme?

¹² Nach Gründung der WTO 1995 tagte die 1. Ministerkonferenz 1996 in Singapur und legte Themen fest, die vorrangig behandelt werden sollten, die sogenannten »Singapur-Themen«: Schutz von Investitionen, (Gleichbehandlung von in- und ausländischen Unternehmen), Öffentliches Auftragswesen (Verfahren und Regeln für die Ausschreibungen öffentlicher Auftraggeber), Handelserleichterungen (Abbau bürokratischer Handelshemmnisse, z.B. bei der Zollabfertigung). http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/min96_e.htm

¹³ Im Rahmen der All Africa Conference of Churches (AACC) und dem Symposium of Episcopal Conference in Africa and Madagascar (SECAM) haben sich die afrikanischen Kirchen vom 21. bis 23. Mai 2008 in Nairobi zusammen gefunden, um eine gemeinsame Erklärung zu Fragen der Wirksamkeit von EZ zu verabschieden.

Dieser Ansatz zur Bewertung von entwicklungs-politischer Wirksamkeit, der auf den Ausführungen des indischen Wirtschafts-Nobelpreisträgers Amartya Sen über menschliche Entwicklung basiert, sind der öffentlichen EZ nicht fremd. Sie sind Bestandteil einer neuen Form der EZ geworden, die eine stärkere Armutswirkungsorientierung aufweist. Leider finden sie in der Pariser Erklärung wenig Berücksichtigung. Es fehlt insgesamt in der staatlichen Zusammenarbeit ein starkes Bekenntnis zur Verringerung der Ungleichheit sowohl bei den Einkommen als auch bei den Entfaltungsmöglichkeiten.

Formuliert man Amartya Sens Armutsdimensionen zu Wirksamkeitskriterien um, könnten sie wie folgt lauten:

- Inwieweit kann mit den Entwicklungsmaßnahmen die Fähigkeit der Ärmsten gestärkt werden, mehr Einkommen zu erwirtschaften, bzw. den Konsum oder Kapitalausstattung zu verbessern?
- Kann der Zugang zu Bildung, Gesundheit, Ernährung, sauberem Trinkwasser durch die von Gebern und Entwicklungsländern gemeinsam durchgeführten Entwicklungsmaßnahmen verbessert werden?
- Inwieweit wird durch die gemeinsamen Entwicklungsmaßnahmen die Menschenrechtssituation der Betroffenen, deren Stimme und Einflussmöglichkeiten lokal, regional und national gefördert?
- Inwieweit wird durch die gemeinsamen Entwicklungsmaßnahmen die Fähigkeit gefördert, als Mitglied einer Wertegemeinschaft in Würde zu leben?
- Werden fragile Gemeinschaften bzw. Bevölkerungsgruppen durch gemeinsame Entwicklungsmaßnahmen vor externen Schocks (politisch, wirtschaftlich oder umweltbedingt) ausreichend geschützt?

Um eine Bewertung der Wirksamkeit der EZ auf der Grundlage dieser Dimensionen zu unternehmen, sind quantitative Indikatoren zwar wichtig, aber unzureichend. Nur mit Hilfe qualitativer Indikatoren, d.h. durch Partizipation der Menschen, die als Zielgruppen der gemeinsamen Maßnahmen angesprochen werden, und der Vermittlerinstitutionen kann eine umfassende Bewertung der Wirksamkeit unternommen werden. Diese Indikatoren entsprechen einem wirkungsorientierten Ansatz, der weiter geht als der in der Pariser Erklärung definierte ergebnisorientierte Ansatz. Er basiert zudem auf den vom Entwicklungsausschuss DAC definierten fünf Kriterien für die Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit.

Nachhaltige Entwicklung und armutsorientierte Wirkungen

Ein weiterer relevanter Aspekt bei der Bewertung der Wirksamkeit ist die Frage nachhaltiger Entwicklung. Auch hier handelt es sich um Fragen, die in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle spielen, aber in der Pariser Erklärung zu kurz kommen. Nachhaltige Entwicklung hat mindestens vier Dimensionen (OECD, 1991):

- **Die wirtschaftliche Dimension:** Wie stabil bzw. anpassungsfähig sind die Verbesserungen von Einkommen, Konsum und Kapitalausstattung bei den Armen im Hinblick auf deren wirtschaftliche Partizipation auf der lokalen, regionalen und nationalen Ebene zu bewerten?
- **Die politische Dimension:** Wie stabil sind die politischen Verhältnisse, die zu einer Verbesserung der Fähigkeit beitragen, Konfliktsituationen friedlich zu lösen?
- **Die soziale Dimension:** Wie trägt das Vorhaben zu mehr Chancengleichheit, sozialer Gerechtigkeit, besserem Zugang zu sozialen Dienstleistungen und Ressourcen bei?
- **Die ökologische Dimension:** Konnte infolge der Entwicklungsmaßnahme eine ökologische Tragfähigkeit sichergestellt werden?

Eine partizipative wirkungsorientierte Armutsanalyse hilft, die Nachhaltigkeit bei den gemeinsamen Entwicklungsmaßnahmen sicherzustellen. Dabei setzen sich die beteiligten Partner auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zusammen und identifizieren gemeinsam Zielgruppen, Transmissionskanäle und potenzielle übergeordnete Wirkungen. Bei der Analyse und Diskussion werden die Risiken, die die erwünschten positiven Wirkungen verhindern könnten, mit berücksichtigt.

Die Konferenz von Accra: Business as *Usual* oder ein neuer Ansatz?

Angesicht der Erfahrungen aus der Vergangenheit gibt es Grund genug für Skepsis: Nach den Sonntagsreden und Versprechungen von internationalen Konferenzen tritt gewöhnlich der Alltag ein, und trotz aller Zusagen und Beteuerungen der Teilnehmenden kommen notwendige Veränderungen, wenn überhaupt nur schleppend voran. Angesicht der gegenwärtig drängenden Probleme insbesondere in den Bereichen Nahrungsmittel- und Energieverteuerung sowie Klimawandel, sollten die guten Vorsätze der Pariser Erklärung mit mehr Engagement und Elan von nationalen und Partnerregierungen vorangetrieben werden. Kein Problem ist so komplex, dass es nicht möglich ist für die Menschheit, sich für seine Überwindung zu engagieren: Eine Verbesserung der Situation der Ärmsten kann nur über ihre Beteiligung als gleichberechtigte Partner und der Schaffung von mehr Gerechtigkeit im Entwicklungsprozess erreicht werden.

Literaturliste

- AFRODAD (2007): Aid Effectiveness in Africa. A Synthesis, Harare, www.afrodad.org
- All African Council of Churches (AACC 2008)
<http://www.aacc-ceta.org/en/images/Africa%20Church%20Leaders%20Statement%20on%20Aid%20Effectiveness%2025-05-08.pdf>
- Accra High Level Forum on Aid Effectiveness (2008): First Consultative Draft. Accra Agenda for Action, www.accahlf.net.
- Advisory Group on Aid Effectiveness (2007a): Civil Society and Aid Effectiveness. Concept Paper, September 17, <http://web.acdi-cida.gc.ca/cs>
- Advisory Group on Aid Effectiveness (2007b): Issues Paper, Final, September 17, <http://web.acdi-cida.gc.ca/cs>
- Advisory Group on Aid Effectiveness (2008a): A Synthesis of Advisory Group Regional Consultations and Related Processes, January – December 2007, <http://web.acdi-cida.gc.ca/cs>
- Advisory Group on Aid Effectiveness (2008b): The International Forum on Civil Society and Aid Effectiveness: A Multi – Stakeholder Dialogue. Final Report, Quebec <http://web.acdi-cida.gc.ca/cs>
- Advisory Group on Aid Effectiveness (2008c): Civil Society and Aid Effectiveness. Synthesis of Findings and Recommendations, Second Working Draft – April, 2008. <http://web.acdi-cida.gc.ca/cs>
- Alliance 2015 (2008): Fostering Democratic Ownership. Towards Greater Impact on Poverty, An Alliance2015 Report, Copenhagen.
- APRODEV (2007): Recommendations for the EU Statement on the Accra Agenda of Action on democratic ownership; Brussels; <http://www.aprodev.net/main/index.htm>.
- Better Aid (2008): A civil society position paper for the 2008 Accra High Level Forum on Aid Effectiveness, www.betteraid.org
- BMZ (2004): Post-Washington-Consensus – Einige Überlegungen; BMZ-Diskurs Nr. 003; Bonn; <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/diskurs/diskurs003.pdf>.
- BMZ (2005) Mehr Wirkung erzielen. Die Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf die Millenniums-Entwicklungsziele. Die Umsetzung der Pariser Erklärung on Aid Effectiveness, Bonn, <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial130pdf.pdf>
- BMZ (2007): Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung, Bonn, BMZ Konzepte 149.
- CONCORD (2008): Delivering better Aid: An opportunity for European Union leadership in the fight against global poverty, European NGO Confederation for relief and Development.
- CIDSE (2008): Development Aid: Compensation for injustice or Instrument for Justice? CIDSE Working Paper on the Aid Effectiveness agenda, Brussels. <http://www.cidse.org/docs/200803051041149184.pdf>
- Easterly W., Pfütze, T. (2008): Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid, in Journal of Economic Perspectives, Volume 22, Number 2.
- EU (2007a): Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik <http://europa.eu/cgi-bin/etal.pl>
- EU (2007b): Allgemeiner Rahmen Entwicklungspolitik, Die Aufhebung der Lieferbindungen, <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r12108.htm>
- Harford, Tim und Michael Klein (2004): Donor Performance – what do we know, and what should we know?, Weltbank: public policy for the private sector, Note number 278.
- International Rescue Committee (2008): Mortality in the Democratic Republic of Congo – an ongoing crisis.
- Küblböck, K., et al (2006): Budgethilfe als entwicklungspolitische Strategie. Grundlagenpapier zur internationalen Diskussion, ÖFSE, Wien, <http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/Budgethilfe.pdf>
- Lanzet, Peter (2006): Die »Pariser Erklärung« und die »Paris Agenda« der Bundesregierung aus der Sicht kirchlichen Hilfswerke, EED – Stellungnahme, Bonn, [fix/files/doc/eed_Stellungnahme_Paris_Declaration_06_deu.pdf](http://www.eed.de/files/doc/eed_Stellungnahme_Paris_Declaration_06_deu.pdf)
- Lanzet, Peter (2008): Konferenz afrikanischer katholischer und evangelischer Kirchenführer über die Effektivität der Entwicklungsarbeit, <http://www.eed.de/de/de.col/de.col.d/de.sub.33/de.sub.news/de.news.808/index.html>

- Maihold, Günther (2005): Die sicherheitspolitische Wendung der Entwicklungspolitik: Eine Kritik des neuen Profils; in: Internationale Politik und Gesellschaft 4/2005; S. 30–48.
- Malhotra, K. (2004): Trade, Growth, Poverty Reduction and Human Development: Some Linkages and Policy Implications, Geneva, <http://www.g24.org/010gva04.pdf>
- Martens, Jens (2005b): Die Entwicklungsagenda nach dem Millennium+5-Gipfel 2005 – Eine Checkliste unerledigter Aufgaben, Briefing Paper der FES und des GPF, www.globalpolicy.org/eu/de/publ/fespaper5nachdemgipfel2005.pdf
- Messner, D., Scholz, I. (2005): Finanzierung internationaler Zusammenarbeit in der deutschen Außen- und Sicherheits-, Entwicklungs- und Umweltpolitik; DIE Discussion Paper Nr. 11/2005; http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/FSdpub?OpenFrameset.
- Molina, N. 8 (2007): The Ownership – Conditionality Paradox: The Drivers of Conditionality: constraints on the donor side. Ownership in Practice, Paris
- Morazán, P., Knooke, I. (2008): Die Entwicklungspolitik verändern, Institut SÜDWIND, Siegburg, http://www.suedwindinstitut.de/web-beitraege/ab01armutsbek/ab01armut_03entwicklungspolitik.htm
- Neubert, S. (2004): Wirkungsanalysen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sind machbar. (Reihe Analysen und Stellungnahmen 4/2004). Hrsg. DIE, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
- OECD (1991): Principles for Evaluation of Development Assistance; Paris; <http://www.oecd.org/dataoecd/21/32/41029845.pdf>
- OECD (2001): The DAC Guidelines Poverty Reduction; Paris; <http://www.oecd.org/dataoecd/47/14/2672735.pdf>.
- OECD (2005): Pariser Erklärung: http://www.oecd.org/document/15/0,2340,en_2649_3236398_3540_1554_1_1_1_1,00.html
- OECD (2006): Survey on Harmonisation and Alignment of Donor Practices. Measuring Aid Harmonisation and Alignment in 14 Partner Countries, in: The DAC Journal, Volume 6 Supplement 1, Paris.
- OECD (2007): Final ODA Flows in 2006, Room Document 2. <http://www.oecd.org/dataoecd/7/20/39768315.pdf>
- OECD (2008): Development Cooperation Report 2007. http://www.oecd.org/document/32/0,3343,en_2649_201185_40056608_1_1_1_1,00.html
- OECD (2008) Effective Aid by 2010? What will it take?, Draft 2.7.2008)
- Schmitt, J. (2008): Geberharmonisierung in Ghana: Profil eines Geberlieblings, in E+Z, 2008/02, Schwerpunkt, Seite 65. <http://www.inwent.org/ez/articles/065220/index.de.shtml>
- Sen, Amartya: Development as Freedom, 2001
- Tujan, A. (2008): Southern Voices on Conditionality and Ownership: Towards Achieving Authentic National Ownership, Forum on the Future Aid. <http://www.futureofaid.net/files/synthesis.pdf>
- UNDP (2005): Bericht über die Menschliche Entwicklung 2005. Internationale Zusammenarbeit am Scheidepunkt: Entwicklungshilfe, Handel und Sicherheit in einer ungleichen Welt, New York, Berlin. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2005/>
- UN Millennium Development Project (2004): The New York Declaration on the Action against Hunger and Poverty, New York.
- UN Millennium Project (2005): Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. New York. <http://www.unmillenniumproject.org/documents/MainReportComplete-lowres.pdf>
- VENRO (2007): Paris Deklaration, Armutsbekämpfung, Partizipation – passt das zusammen? VENRO, 2015 im Gespräch, Nr. 12, Bonn. http://www.venro.org/publikationen/archiv/2015_12.pdf
- Warning, C., Post, U. (2007): Begründetes Unbehagen, in In: E+Z, 48(2), 72–74, http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/02-2007/trib_art1.html.
- World Bank (2007): Aid Architecture: An Overview of the main Trends in Official Development Assistance Flows, IDA, Washington. <http://www.aideffectiveness.org/flash/pdf/Main-Trends-in-ODA-Flows-World-Bank-2007.pdf>