

Paris Deklaration, Armutsbekämpfung, Partizipation – passt das zusammen?

12



2015 im Gespräch

VENRO-Projekt »Perspektive 2015 –
Armutsbekämpfung braucht Beteiligung«

Inhalt

Einleitung – 3 CLAUS KÖRTING

Die Rolle der Zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Umsetzung der Paris Declaration on Aid Effectiveness – 5

THOMAS FEIDIEKER UND JOST KADEL

1. Ursprung und Grundlagen der Paris Declaration on Aid Effectiveness – 5
 2. Geltungsumfang der Paris Declaration und Stellenwert der Zivilgesellschaft – 6
 3. Der Beitrag ZGO zur Umsetzung der Paris Declaration – 8
 4. Die internationale Debatte zu Zivilgesellschaft und Aid Effectiveness – 9
 5. Resümee – 10
- Literaturverzeichnis – 11

Zivilgesellschaftliche Anforderungen an eine Reform der Entwicklungszusammenarbeit – wird die Paris Deklaration ihnen gerecht? – 12

DR. BERND BORNHORST

1. Die Paris Deklaration – Möglichkeiten und Grenzen als Instrument der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit – 12
 2. Das Potential der Paris Deklaration, gemessen an ihren fünf zentralen »Partnerschaftsverpflichtungen« – 13
 3. Das Verhältnis von nichtstaatlichen und staatlichen Akteuren im Licht der Paris Deklaration – Konvergenzen und Differenzen – 18
 4. Wird die Paris Deklaration den zivilgesellschaftlichen Ansprüchen an eine erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit gerecht? – 19
- Literaturverzeichnis – 21

»Allheilmittel« für die Probleme der Entwicklungszusammenarbeit? Empfehlungen für die Accra-Konferenz und Reformbedarf über die Pariser Erklärung hinaus – 22

JENS MARTENS

1. Antwort auf die Defizite der Entwicklungszusammenarbeit – 22
 2. Grenzen und Schwächen der Pariser Erklärung – 22
 3. Empfehlungen aus der Zivilgesellschaft für das dritte High-Level Forum in Accra – 24
 4. Reformbedarf über die Pariser Erklärung hinaus – 27
- Literaturverzeichnis – 31

Weiterführende Literaturhinweise zum Thema Aid Effectiveness – 32

Das VENRO-Projekt »Perspektive 2015« – 33

VENRO-Mitglieder – 34

Einleitung

VON CLAUD KÖRTING

Seit es Entwicklungspolitik gibt, ist diese umstritten. Die Kluft zwischen ihrem hohen Anspruch und der oft unzureichenden Umsetzung ihrer weitreichenden Ziele, wie der Bekämpfung von Armut, der Sicherung des Friedens, der Verwirklichung von Demokratie und Menschenrechten sowie der gerechten Gestaltung der Globalisierung und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, wird immer stärker wahrgenommen. Kritische Fragen sind zum Beispiel: Reichen die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel aus, um die Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) zu erreichen und werden sie effizient und wirksam eingesetzt? Sind die Entwicklungsländer tatsächlich gleichberechtigte Partner in der Zusammenarbeit? Sitzen sie wirklich »in the drivers seat« oder eher auf der hinteren Rückbank? Hilft es den Menschen vor Ort, wenn kleinere Entwicklungsländer jährlich hunderte von Delegationen unterschiedlichster Geberinstitutionen »über sich ergehen« lassen müssen, vom ausufernden Berichtswesen ganz zu schweigen? Müssen »alle alles machen«, immer neue Institutionen und Fonds eingerichtet werden oder ließe sich durch eine bessere Arbeitsteilung und Koordination mehr Wirkung bei weniger Kosten erzielen? Sagt die Summe des jährlichen Mittelabflusses schon etwas über Erfolg oder Misserfolg der Zusammenarbeit aus? Oder müssen nicht neue Verfahren und Instrumente zur qualitativen Bewertung der Wirkungen von Entwicklungsmaßnahmen gefunden werden?

Unzweifelhaft hat es bei diesen Fragen in den letzten Jahren gerade auch in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ein erheblich höheres Problembewusstsein und einige Verbesserungen gegeben. So wurden zum Beispiel klarere Schwerpunktsetzungen in den Partnerländern und eine bessere Kooperation der Durchführungsorganisationen deutlich.

Trotzdem bleibt die Kernfrage weiterhin aktuell: Wie kann die Entwicklungszusammenarbeit sowohl in ihren inhaltlichen Schwerpunktsetzungen als auch in ihrer institutionellen Aufstellung in die Lage versetzt werden, ihre selbst gestellten Ziele und Aufgaben, vor allem die Minderung der Armut in der Welt, erfolgreicher und wirksamer zu erreichen als bisher?

Vor diesem Hintergrund haben im März 2005 beim zweiten »High-Level Forum on Aid Effectiveness« in Paris mehr als 100 Vertreter von Geber- und Partnerländern sowie von internationalen Entwicklungsorganisationen die »Paris Declaration on Aid Effectiveness« verabschiedet. In dieser

Erklärung, die als freiwillige Selbstverpflichtung aller Beteiligten zu verstehen ist, wurden fünf zentrale Prinzipien und eine Vielzahl von Indikatoren und Zielvorgaben vereinbart. Im Mittelpunkt stehen dabei Grundprinzipien wie die Eigenverantwortung der Partnerländer für ihre Entwicklungsstrategien, die Anpassung der Zusammenarbeit an die Systeme der Partner, die bessere Harmonisierung der Aktivitäten von Geberstaaten, die stärkere Orientierung der Entwicklungsmaßnahmen an Ergebnissen und Wirkungen sowie die gegenseitige Verantwortung und Rechenschaftspflicht von Geber- und Partnerländern.

Die Pariser Erklärung erkennt ausdrücklich die Defizite des bestehenden Systems der Entwicklungszusammenarbeit an. Sie formuliert konkrete Zielvorgaben und Indikatoren, um bis zum Jahr 2010 die Entwicklungszusammenarbeit weltweit effektiver, effizienter, wirksamer und nachhaltiger zu gestalten und damit einen Beitrag zur Erreichung der globalen Entwicklungsziele zu leisten.

Fast drei Jahre nach der Konferenz in Paris ist es an der Zeit, eine zivilgesellschaftliche Betrachtung und Bewertung von Inhalt und Umsetzung der Erklärung von Paris vorzunehmen. Kann sie eine bessere Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit im Sinne der Armutsbekämpfung und der Millenniums-Entwicklungsziele fördern? Oder ist sie zu technokratisch angelegt und führt zu mehr und neuer »Entwicklungsbürokratie«, die die politischen Ziele aus dem Blick verliert? Finden die zentralen Prinzipien der Erklärung – vor allem die Eigenverantwortung der Partnerländer – in der entwicklungspolitischen Praxis tatsächlich ein stärkeres Gewicht? Wie wurde die Erklärung von Paris bisher umgesetzt? Welche Erfolge und welche Probleme gab es bei der Umsetzung? Wie kann eine wirksamere Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der Ziele der Deklaration erreicht werden?

Zur Diskussion dieser und weiterer Fragen veranstaltete das VENRO-Projekt »Perspektive 2015« am 16. November 2007 ein Fachgespräch in Berlin, dessen Beiträge in dieser Broschüre dokumentiert sind.

Das Thema der Veranstaltung: »Paris Deklaration, Armutsbekämpfung, Partizipation – passt das zusammen?« wirft keine rhetorisch gemeinte Frage auf. Es gibt zwar viel »begründetes Unbehagen« (Warning/Post in E+Z, 2/2007), aber eine klare Bewertung der Paris Deklaration liegt seitens der deutschen NRO-Szene noch nicht vor. In der vorliegenden Dokumentation geben Jost Kadel und Thomas Feidieker

(BMZ) zunächst einen Überblick über die Inhalte der Erklärung von Paris, den Stand der Umsetzung, die Bedeutung und den Reformbedarf für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Dabei gehen sie insbesondere auf die Möglichkeiten und Chancen zivilgesellschaftlicher Beteiligung am Paris-Prozess ein. Dr. Bernd Bornhorst (MISEREOR) nimmt eine Bewertung der Paris Deklaration aus zivilgesellschaftlicher Sicht vor, analysiert deren Stärken und Schwächen und zieht Schlussfolgerungen für die weitere Strategie der Zivilgesellschaft in der EZ-Reformdebatte. Jens Martens (Global Policy Forum Europe) stellt schließlich die Pariser Erklärung in den größeren Rahmen des Reformbedarfs der internationalen Zusammenarbeit und formuliert in diesem Zusammenhang Forderungen an die Konferenz in Accra, die »über Paris hinaus« gehen.

Die Debatten um eine Reform der Entwicklungspolitik im Allgemeinen und die Paris Deklaration im Besonderen werden weiter an Fahrt gewinnen. Im September 2008 wird in Accra/Ghana das dritte »High-Level Forum on Aid Effectiveness« zusammenkommen und eine Bilanz über die bisherigen Bemühungen um mehr »Aid Effectiveness« ziehen. VENRO wird sich an dieser Debatte weiterhin aktiv beteiligen mit dem Ziel, dass bei allem notwendigen institutionellen Reformbedarf ihr Kern nicht aus dem Blick gerät: Gradmesser jeder Reform ist es, ob sie dazu beiträgt, dass mehr Menschen in der Lage sind, die Armut zu überwinden und ein selbstbestimmtes menschenwürdiges Leben zu führen.

Claus Körting
ist Leiter des
VENRO-Projekts
»Perspektive
2015 – Armutsbekämpfung
braucht Beteiligung«.

Die Rolle der Zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Umsetzung der Paris Declaration on Aid Effectiveness

VON THOMAS FEIDIEKER UND JOST KADEL

1. Ursprung und Grundlagen der Paris Declaration on Aid Effectiveness

In der Millenniumserklärung vom September 2000 haben sich 189 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen auf gemeinsame, verbindliche Ziele verpflichtet. Diese dienen der globalen Zukunftssicherung und stecken so einen hohen Erwartungshorizont an die Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Die Millenniumserklärung und die daraus abgeleiteten Millenniums-Entwicklungsziele (MDG), die erstmals das Anliegen, Armut weltweit zu verringern, mit quantitativen und damit auch überprüfbaren Zielgrößen belegen, sind *das* Fundament der internationalen Entwicklungspolitik. Dabei ist die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele nicht allein durch ein Mehr an Mitteln zu erzielen – entscheidend dürfte sein, inwieweit es gelingt, die Wirksamkeit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen.

Mit der »Paris Declaration on Aid Effectiveness« haben rund 100 Geber- und Partnerländer sowie 26 multilaterale Organisationen im März 2005 Grundsätze vereinbart, die einen ebenso wichtigen wie ehrgeizigen Fortschritt in den Bemühungen um eine wirksamere Entwicklungszusammenarbeit darstellen: Wichtig, weil Lehren aus Fehlschlägen bisheriger Zusammenarbeit gezogen und einvernehmlich Prinzipien in Hinblick auf deren Grundsatzfrage, nämlich ihre Wirksamkeit, formuliert wurden; ehrgeizig, weil der Konsens von Paris Anforderungen an Partner- und Geberländer stellt, die bei weitem noch nicht erfüllt sind und beiden Seiten erhebliche Veränderungen abverlangen.

Zu Unrecht wird die Paris Declaration zuweilen als technisch oder technokratisch apostrophiert, bedeuten die ihr zugrundeliegenden Partnerschaftsverpflichtungen, wie zum Beispiel zu Komplementarität und Arbeitsteilung, zur Nutzung der Partnersysteme im Haushalts- und Beschaffungswesen oder auch zur wechselseitigen Rechenschaftslegung ein politisches Umdenken. Dieses vollzieht sich nur allmählich und bedarf in Hinblick auf seine weitere Umsetzung noch einer intensiven Debatte mit unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren auf Partnerland- und Geberseite. So gibt es bei etlichen Gebern noch immer weit verbreitete Vorbehalte gegen eine programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit, beispielsweise aufgrund eines befürchteten Verlusts an Sichtbarkeit von Maßnahmen, die in programmorientierte Ansätze eingebettet sind, aufgrund von institutionenpolitischen Eigeninteressen oder auch aufgrund von

Risiken der Mittelfehlverwendung. Die Liste der Beispiele ließe sich fortsetzen. Es ist gerade die politische Dimension der Paris Declaration, die erklärt, weshalb deren Umsetzung bei *allen* Gebern nur in einem mühsamen Schritt-für-Schritt Prozess erfolgt, mit gelegentlichen Rückschlägen oder auch Stillstand in einigen Bereichen. Auch auf Seiten der Partnerländer gibt es zahlreiche Herausforderungen für den Umsetzungsprozess. So verlangt die Umsetzung der Prinzipien der Paris Declaration institutionelle und strukturelle Kapazitäten, die vielfach noch nicht im erforderlichen Umfang verfügbar sind.

Die »Aid Effectiveness«-Debatte hat im Jahr 2003 in der Erklärung von Rom erstmals zu konkreten Ergebnissen geführt in Form eines dort verabschiedeten Maßnahmenkatalogs, um »Gute Praktiken« zur Harmonisierung und Koordinierung umzusetzen. Mit der Paris Declaration wurden neben dem Prinzip der Harmonisierung vier weitere Prinzipien postuliert:

- Das **Ownership-Prinzip**, also die Unterstützung und Respektierung der Eigenverantwortung und Selbstbestimmung der Partnerländer im Entwicklungsprozess;
- Das **Alignment-Prinzip**, also die Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit an den entwicklungspolitischen Zielen, Strategien und Strukturen der Partnerländer; die Nutzung der Partnerland-Systeme, zum Beispiel der Haushalts- und Beschaffungssysteme sowie die Nutzung von Verfahren und Institutionen der Partnerländer;
- **Ergebnisorientierung**, also Konzentrierung auf Entwicklungsziele wie Armutsreduzierung anstatt Inputorientierung;
- **Wechselseitige Rechenschaftslegung**; unter anderem bedeutet dies, dass Geber und Partnerländer gemeinsam die Umsetzung der Paris Declaration bewerten, es bedeutet aber auch, dass Geber und Partnerländer für Transparenz ihres entwicklungspolitischen Handelns sorgen, um beispielsweise parlamentarische und zivilgesellschaftliche Kontrolle beziehungsweise Mitbestimmung zu ermöglichen.

Anhand von zwölf in der Deklaration enthaltenen Fortschrittsindikatoren soll überprüft werden, inwieweit bis 2010 die fünf Prinzipien der Erklärung und die in ihr enthaltenen 56 Partnerschaftsverpflichtungen umgesetzt werden.

Fortschrittsindikatoren, Partnerschaftsverpflichtungen, der in der Paris-Erklärung beschlossene Aufbau eines

Monitoring-Mechanismus zur Überwachung der Umsetzung der Erklärung und die große Zahl von Gebern und Partnerländern, die sich zu ihr bekennen, haben bewirkt, dass von der Paris Declaration ein starker Impuls für eine wirksamere Entwicklungszusammenarbeit ausgeht.

Ausgehend von den zwölf Fortschrittsindikatoren der Erklärung hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) einen Operationsplan zur Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf die MDG und die Umsetzung der Paris Declaration entwickelt. Dieser stellt eine verbindliche Vorgabe für die in der Verantwortung des BMZ gesteuerte staatliche Zusammenarbeit dar.¹ Basierend auf den Ergebnissen des im August 2007 veröffentlichten ersten Monitoringberichts des Entwicklungshilfesausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC) zur Umsetzung der Paris Declaration² sowie des im Januar 2008 erwarteten Berichts zur Evaluierung ihrer Umsetzung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wird der Operationsplan angepasst und weiterentwickelt. Die Umsetzung der Paris-Prinzipien, die Erreichung der Paris-Indikatoren und das Mitwirken am internationalen Prozess der Weiterentwicklung der »Aid Effectiveness«-Agenda hat im BMZ politische Priorität.

2. Geltungsumfang der Paris Declaration und Stellenwert der Zivilgesellschaft

Die Paris Declaration wurde von etwa 60 Partnerländern, allen wichtigen Geberländern sowie von zahlreichen multilateralen Organisationen per Akklamation angenommen. Sie besitzt keinen völkerrechtlichen Charakter, faktisch bewirken die in ihr enthaltenen Fortschrittsindikatoren mit ihren messbaren Zielgrößen jedoch für die sich zu der Erklärung bekennenden Geber- und Partnerländer einen erheblichen Umsetzungsdruck. 10 Geber – darunter Deutschland – und 10 Partnerländer unterziehen sich zudem derzeit einer Evaluierung der Umsetzung der Paris Declaration; dieser Kreis stellt den Kern der Akteure dar, die der Umsetzung der Er-

klärung und ihren Partnerschaftsverpflichtungen offensichtlich besondere Aufmerksamkeit widmen.

Eine der Paris Declaration angehängte Teilnehmerliste führt auch 14 zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO) der nördlichen und südlichen Hemisphäre auf. Welche Bedeutung die Erklärung im Einzelnen für ZGO hat, welche Kriterien für »Aid Effectiveness« aus ihrer Sicht von zentraler Bedeutung sind, diese Thematik gewinnt erst allmählich an Konturen. Noch befindet sich die nicht-staatliche Entwicklungszusammenarbeit in einem Prozess der intensiven Auseinandersetzung mit der Paris Declaration und ihrer Relevanz für zivilgesellschaftliches, entwicklungspolitisches Handeln. Zweifellos hat diese dazu beigetragen, der Diskussion über Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit aus Perspektive der ZGO neue Impulse zu verleihen.

Entscheidend für die Beantwortung der Frage, in welchen Bereichen die Paris Declaration Gültigkeit für die ZGO besitzt, ist das Verständnis der originären Funktionen zivilgesellschaftlicher Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit und der Rolle der Zivilgesellschaft bei der Armutsbekämpfung. Auf Basis dieses Verständnisses kann der Versuch unternommen werden, Prinzipien zu formulieren, wie die Maßnahmen der ZGO im Hinblick auf größtmögliche Wirksamkeit ausgestaltet werden können. Zu differenzieren ist zwischen zwei grundsätzlichen Typen von Maßnahmen zivilgesellschaftlicher Akteure:

- Der **Advocacy- und Lobbying-Arbeit**, verstanden als Interessensvertretung, Stärkung der Partizipation und Teilhabe armer, benachteiligter und marginalisierter Bevölkerungsgruppen;
- Der **Bereitstellung von Basisleistungen und sozialen Diensten** (zum Beispiel in den Bereichen Ernährung und Gesundheit) oder **Bereitstellung von Beratungs-, Aus- und Fortbildungsleistungen** (die auf die Initiierung von Selbsthilfe- und Einkommensbildungsprozessen sowie soziale oder institutionelle Strukturbildung abzielt).

Die Advocacy-Arbeit dient dazu, arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen in die Lage zu versetzen, ihre Interessen selbst zu formulieren und zu vertreten. Sie zielt auf die Initiierung zivilgesellschaftlicher Meinungsbildungs-, Partizipations- und Demokratisierungsprozesse ab. Hierdurch kann benachteiligten Bevölkerungsgruppen eine Stimme verliehen und können deren Bedürfnisse in die Ausarbeitung von »Poverty Reduction Strategy Papers« (PRSP) oder nationalen Entwicklungsstrategien eingebracht wer-

1 Vgl. BMZ-Spezial Entwicklungszusammenarbeit 130: »Mehr Wirkung erzielen: Die Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf die Millenniums-Entwicklungsziele – Die Umsetzung der Paris Declaration on Aid Effectiveness«

2 Vgl. http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_15577209_38521876_1_1_1_1,00.html



Bananenverkäufer in Bamako, Mali

den. Implizit nimmt die Paris Declaration diesen Punkt auf (vgl. Paris Declaration, para 48). Für die Stärkung einer demokratischen Rechenschaftslegung des (Partnerland-) Staates gegenüber seinen Bürgern und für andere Aspekte guter Regierungsführung ist die größtmögliche Unabhängigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure eine zentrale Voraussetzung. Gleichwohl gilt auch hier, dass durch Kooperation der ZGO untereinander und durch Abstimmung verschiedenster Advocacy-Maßnahmen im Hinblick auf Strategie- und Schwerpunktbildung (ebenso wie durch Vermeidung von Überlappungen und Redundanzen) Wirkungserhöhungen erreicht werden können, die die Zivilgesellschaft soweit sinnvoll und möglich nutzen sollte.

Anders verhält es sich bei der Bereitstellung von Basis- und Beratungsleistungen durch ZGO. Im Gegensatz zur Advocacy-Arbeit ist die Vielfalt der Maßnahmen und die Pluralität der ZGO in diesen Bereichen der Technischen Zusammenarbeit nicht per se eine Qualität an sich. Vielfach ersetzen diese Leistungen Defizite der staatlichen Dienste, sie können in ihrer Vielfalt aber auch die Umsetzung kohärenter Programme erschweren. Die Abgrenzung zwischen Advocacy-Arbeit und Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit ist in der Praxis sicherlich nicht immer trennscharf zu vollziehen. Unter Berücksichtigung der Zielsetzung der Maßnahme oder der Stoßrichtung einzelner Komponenten ist eine Einordnung aber in der Regel möglich und im beschriebenen Sinne sinnvoll.

Die Förderprinzipien des BMZ orientieren sich wesentlich an dem oben dargelegten Funktionsverständnis der Advocacy-Arbeit und gewähren ZGO die benötigten Freiräume in der Ausgestaltung ihrer Maßnahmen, wie auch der Auswahl der Länder. Die durch die Förderprinzipien gewährte Unabhängigkeit und Autonomie der ZGO kann diesen jedoch eine intensive Auseinandersetzung mit der »Aid Effectiveness« Debatte nicht ersparen. Das BMZ erwartet, dass ZGO die Umsetzung der Paris Declaration soweit möglich und sinnvoll unterstützen. Was dabei sinnvoll und möglich ist und wie eine Art »Aid Effectiveness Verhaltenskodex« oder Leitsätze für ZGO aussehen könnten, muss sich noch herauskristallisieren. Dazu wird inzwischen auch eine umfassende internationale Debatte mit Nord- und Süd-ZGO unter Beteiligung einiger Geber- und Partnerländer geführt (vgl. Abschnitt 4).

ZGO oder auch private Stiftungen bilden einen wichtigen Teil der Geberlandschaft vor Ort. Im Sinne der Paris Declaration sollte nicht-staatliche und staatliche Entwicklungszusammenarbeit die Potenziale zur Wirkungserhöhung in ihrem Zusammenwirken sowie zwischen den ZGO-Maßnahmen untereinander identifizieren und im Sinne der Wirkungserhöhung nutzbar machen. Welchen Stellenwert die nicht-staatliche Entwicklungszusammenarbeit in der bilateralen Zusammenarbeit des BMZ einnimmt, verdeutlicht die Tatsache, dass der Anteil der finanziellen Zuwendungen an die nicht-staatliche Technische Zusammenarbeit im langjährigen Mittel bei 28 Prozent der Zuwendungen für die

gesamte Technische Zusammenarbeit (ohne entwicklungs-
politische Not- und Übergangshilfe) liegt.

3. Der Beitrag von ZGO zur Umsetzung der Paris Declaration

Ohne den Ergebnissen der laufenden internationalen Diskussion zu Zivilgesellschaft und »Aid Effectiveness« vorgreifen zu wollen (vgl. Abschnitt 4), werden hier einige Ansatzpunkte für den Beitrag der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der Paris Declaration aufgezeigt.

Im Zusammenhang mit dem **Ownership-Prinzip** stellt die Paris Declaration einen klaren Bezug zur Zivilgesellschaft her: »Partner countries commit to take the lead in co-ordinating aid at all levels in conjunction with other development resources (...) encouraging the participation of civil society« (Partnerschaftsverpflichtung 14). Dieser Aspekt stellt einen wichtigen Bezugspunkt zur oben genannten Advocacy-Arbeit der ZGO her: Dort, wo die zivilgesellschaftliche Beteiligung nicht in zufriedenstellendem Maße erfolgen kann, können Süd-ZGO zur Stärkung des gesellschaftlichen Dialogs mit den Partnerregierungen hinsichtlich der Herausbildung von Entwicklungsprioritäten und -strategien auf allen Ebenen beitragen. Nord-ZGO können die Süd-ZGO dabei durch »Capacity Development« befähigen und unterstützen. Insofern liefert die Paris Declaration nicht nur einen klaren Bezugspunkt für die Advocacy-Arbeit der ZGO, sondern es wird an dieser Stelle deutlich, dass sich staatliche und nicht-staatliche Entwicklungszusammenarbeit entsprechend ihrer komparativen Vorteile höchst sinnvoll ergänzen können. Komplementarität kann allerdings nur dann funktionieren, wenn die Beteiligten einen ausreichenden Informationsaustausch pflegen. Dieser ist im gegenseitigen Interesse sicherzustellen.

Mit dem **Alignment-Prinzip** verpflichten sich die Geber, ihre Unterstützung (und eventuell daran gebundene Konditionalitäten) aus den nationalen Entwicklungsstrategien der Partner abzuleiten. Außerdem verpflichten sie sich, unter bestimmten Voraussetzungen die Partnerlandstrukturen und -systeme – zum Beispiel die Haushalts- und Beschaffungssysteme – zu nutzen. In diesem Kontext könnte die Funktion der ZGO darin liegen, ihre Beratungsmaßnahmen auf der Mikro- und Mesoebene so auszurichten und zu gestalten, dass die Planungs-, Management- und Implementierungskapazitäten der Zivilgesellschaft und der lokalen Be-

hörden vor Ort bei der Umsetzung der Nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer erhöht werden. Bei der Stärkung, Reform und Kapazitätserhöhung der öffentlichen Haushalts- und Beschaffungssysteme der Partnerländer ergeben sich auf der Ebene lokaler Behörden ebenfalls Ansatzmöglichkeiten und Handlungsfelder für die ZGO. Auch hier zeigt sich, dass sich staatliche und nicht-staatliche Entwicklungszusammenarbeit gegenseitig wirkungsvoll ergänzen kann, um gemeinsam mit den Partnerländern die Voraussetzungen zur Umsetzung der verschiedenen Aspekte des Alignment-Prinzips zu schaffen.

Das **Harmonisierungs-Prinzip** zielt darauf ab, die Maßnahmen der Geber besser zu koordinieren sowie die Verfahren der Planung, Umsetzung und Steuerung besser aufeinander abzustimmen. Ineffiziente oder fehlende Koordinierung, nicht selten gepaart mit Geberkonkurrenz und Eigeninteressen, begünstigt parallele, sich wiederholende und zersplitterte Aktivitäten ohne klare Prioritäten- und Schwerpunktsetzung auf geografischer oder inhaltlicher Ebene.

Voraussetzung für eine signifikante Reduzierung zersplitterter, sich überlappender Maßnahmen ist letztlich, dass sich die Geber in der Entwicklungszusammenarbeit arbeitsteiliger aufstellen. Zum Aspekt der **Arbeitsteilung** heißt es in der Paris Declaration: »Excessive fragmentation of aid at global, country or sector level impairs aid effectiveness. A pragmatic approach to the division of labour and burden sharing increases complementarity and can reduce transaction costs.« Die Geber haben sich in der Paris Declaration verpflichtet, sich entsprechend ihrer komparativen Vorteile auf der Sektor- und Länderebene (beziehungsweise der lokalen Ebene) zu konzentrieren. Die Partnerländer wollen ihrerseits ein klares Bild der komparativen Vorteile der Geber und Wege hin zu einer verbesserten Komplementarität aufzeigen (Partnerschaftsverpflichtungen 33ff). Im Sinne der Paris Declaration und darauf aufbauender politischer Erklärungen – wie beispielsweise dem EU-Verhaltenskodex zu Komplementarität und Arbeitsteilung – gilt es, sich dieser Aspekte systematisch anzunehmen und sie auf ihre praktische Umsetzbarkeit – auch im ZGO-Kontext – zu prüfen. Im Ergebnis könnte eine systematischere Abstimmung der ZGO-Aktivitäten sowohl horizontal – mit anderen Nord- und Süd-ZGO – als auch vertikal – mit bi- und multilateralen Gebern – stehen.



Straßenverkäuferin in Accra, Ghana

Erforderlich im Sinne der Wirkungsorientierung wären auch eine verbesserte Verzahnung von »bottom-up« und »top-down« Ansätzen und die Herausbildung von koordinierten Geber- und ZGO-übergreifenden Mehrebenenansätzen. So wäre zum Beispiel in den Bereichen soziale Sicherungs- und Transfersysteme, Mikrofinanzsystementwicklung oder kommunale Bereitstellung sozialer Leistungen und öffentlicher Güter die arbeitsteilige und komplementäre Beteiligung der ZGO an solchen Programmen zu begrüßen, die übergreifend auf der Makro-, Meso- und Mikroebene ansetzen.

Zur Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten verpflichten sich die Geber in der Paris Declaration ausdrücklich zur Nutzung von Nicht-Regierungssystemen (Partnerschaftsverpflichtung 39: »Donors should make maximum use of country, regional, sector or non-government-systems«). Auch diese Aussage ist ein Be-

zugspunkt, der auf die Komplementarität staatlicher und nicht-staatlicher Entwicklungszusammenarbeit rekurriert und einen Kontext zwischen zivilgesellschaftlichen Strukturen und »Aid Effectiveness« herstellt.

Mit dem Prinzip der **Mutual Accountability** (wechselseitige Rechenschaftslegung) verpflichten sich Partner und Geber zur partizipativen Zusammenarbeit und zur breiten Einbindung nationaler Akteure. Dies ist nur möglich bei ausreichender Transparenz der Partner und Geber über die eingesetzten Mittel und fördert so deren Glaubwürdigkeit und Akzeptanz in der Öffentlichkeit. Die Partnerländer verpflichten sich in der Paris Declaration, bei der Formulierung und Anpassung ihrer Entwicklungsstrategien eine breite Palette nationaler – also auch zivilgesellschaftlicher – Akteure systematisch und partizipativ einzubinden. Nord- und Süd-ZGO haben bei der Stärkung der »Domestic Accountability« eine zentrale und unverzichtbare Funktion.

4. Die internationale Debatte zu Zivilgesellschaft und Aid Effectiveness

Aufgrund unterschiedlicher Funktionen und Rollen staatlicher und nicht-staatlicher Entwicklungszusammenarbeit ist offensichtlich, dass die Ziele und Prinzipien der Paris Declaration nicht vollständig und unmittelbar auf die nicht-staatliche Zusammenarbeit übertragbar sind. Gleichzeitig haben ZGO nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ – mit einem Finanzvolumen von etwa 11 Milliarden US-Dollar für Maßnahmen der internationalen Kooperation im Jahr 2004 – ein Gewicht, das etliche Geber, vor allem die *Canadian International Development Agency* (CIDA), die nordischen Entwicklungsagenturen und das britische *Department for International Development* (DFID), zu der Frage veranlasst hat, wie die zivilgesellschaftliche Entwicklungszusammenarbeit zur »Aid Effectiveness« Agenda beitragen kann.

ZGO haben die Paris Declaration zunächst als eine wichtige Reforminitiative begrüßt, dabei aber immer wieder betont, dass eine nachhaltige Verminderung von Armut und Ungleichheit den *eigentlichen* Maßstab einer wirksamen Entwicklungszusammenarbeit darstellt. ZGO vertreten außerdem die Auffassung, dass die Partnerschaftsverpflichtungen der Paris Declaration zu wenig ehrgeizig sind – nicht in dem Sinn, dass die in der Paris Declaration enthaltenen Zielgrößen unzureichend wären, sondern im qualitativen

Sinne: Zu viele Dimensionen, die auf die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit erheblichen Einfluss haben, seien in der Paris Declaration nur unzureichend oder gar nicht berücksichtigt. So fehlten darin beispielsweise der absolute Vorrang der ärmsten Bevölkerung im Allokationsprozess der Entwicklungshilfemittel; »Gender Blindness« der Paris Declaration und das Festhalten der Geber an Konditionalitäten und Lieferbindungen werden kritisiert. Auch sehen ZGO die Notwendigkeit der Einrichtung einer unabhängigen internationalen Struktur, die es Partnerländern ermöglicht, Geber – einschließlich Nicht-DAC-Geber und private Geber wie Stiftungen und ZGO – anhand international vereinbarter, zeitgebundener Ziele rechenschaftspflichtig zu machen.

Die Berücksichtigung dieser Themen ist für die Weiterentwicklung der »Aid Effectiveness«-Agenda zweifellos von großer Bedeutung. Es stellt sich aber auch die Frage nach dem »wie« der Umsetzung der Paris Declaration durch ZGO. Auf kanadische Initiative hat sich eine »Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness« gegründet, in der drei Geber (Kanada, Frankreich, Norwegen), drei Partnerländer (Nicaragua, Ruanda und Sambia), drei Nord-ZGO (darunter Action Aid/UK und EURODAD), sowie drei ZGO aus Partnerländern vertreten sind. Ein erstes Konzept der Ziele und Aufgaben der Gruppe wurde im November 2006 präsentiert, anschließend gewann der Prozess rasch an Fahrt und führte zu einer intensiven, unter anderem auf sieben Regionalkonferenzen geführten Debatte zu »Aid Effectiveness« aus Süd- und Nord-ZGO-Perspektive. Ergebnisse des Prozesses werden in Ottawa Anfang Februar 2008 auf einem »International Civil Society Organisations Forum«, auf dem 150 bis 200 Süd- und Nord-ZGO erwartet werden, erörtert. Das Forum dient auch der Vorbereitung des dritten High-Level Forum on Aid Effectiveness, das vom 02. bis 04. September 2008 in Accra/Ghana stattfindet. Auch dort wird es eine breite Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen geben (etwa 80 Vertreter der Zivilgesellschaft von insgesamt etwa 800 Teilnehmern).

Die zivilgesellschaftliche Perspektive auf die »Aid Effectiveness«-Agenda wird auf der Accra-Konferenz viel stärker ins Blickfeld rücken, als in den vorangegangenen »Aid Effectiveness«-Foren in Paris und Rom. Dies ist eine Chance, unter anderem um im beschriebenen Sinne das Potenzial der Komplementarität der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit besser zu heben und dafür

Wege aufzuzeigen. Und es bietet sich auch eine Chance, den bislang eher »top-down« lastigen Ansatz der »Aid Effectiveness«-Agenda durch Aufnahme der »bottom-up« Perspektive zivilgesellschaftlicher Entwicklungszusammenarbeit künftig besser auszubalancieren.

5. Resümee

ZGO tragen bei der Interessenvertretung ärmster und benachteiligter Bevölkerungsgruppen oder bei der Initiierung zivilgesellschaftlicher Partizipations- und Demokratisierungsprozesse eine Schlüsselrolle. Sie verfügen über komparative Vorteile aufgrund ihrer Basisnähe, der Initiierung von Basisprozessen und Basisleistungen sowie ihrer Funktion bei der sozialen- und institutionellen Strukturbildung auf Mikroebene, insbesondere in ärmsten und fragilen Ländern. Diese Merkmale kommen in Hinblick auf Wirkungserhöhung vor allem dann zum Tragen, wenn die Komplementarität zwischen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Entwicklungszusammenarbeit wechselseitig angestrebt und durch entsprechende Abstimmung und Kommunikationsprozesse erleichtert wird. Die Wirksamkeit der staatlichen Zusammenarbeit dürfte in vielen Partnerländern stark positiv mit dem zivilgesellschaftlichen Engagement, sowohl der Advocacy-Arbeit als auch der basisnahen Bereitstellung von sozialen Diensten, Aus- und Fortbildungsleistungen der Nord- und Süd-ZGO korrelieren.

Grundaussagen der Paris Declaration sind zumindest teilweise auf zivilgesellschaftliche Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit anzuwenden, insbesondere soweit diese von einzelnen ZGO in größerem Umfang erbracht werden (unter Anerkennung der hochgradigen Diversität der ZGO). Sie enthält dazu zahlreiche indirekte und direkte Bezugspunkte. Im Kontext des Ownership-Prinzips hebt die Erklärung die Rolle der lokalen Zivilgesellschaft im Entwicklungsprozess hervor. Das Schaffen der Voraussetzungen zur Erfüllung des Alignment-Prinzips wird vielfach auch davon abhängen, ob der Beitrag der Zivilgesellschaft beim »Capacity Development« zur Erreichung verbesserter Komplementarität und Kohärenz enger mit den Aktivitäten staatlicher Geber abgestimmt wird. Das Harmonisierungsprinzip erwähnt explizit die Notwendigkeit verbesserter Komplementarität in der Entwicklungszusammenarbeit. Die Verpflichtung der Partner und Geber zu partizipativer Zusammenarbeit und zu breiter Einbindung nationaler Ak-

teure ist Teil des Accountability-Prinzips, auf das sich zivilgesellschaftliches Engagement beziehen kann.

Die von Kanada angestoßene internationale Debatte zu Zivilgesellschaft und »Aid Effectiveness« ist ein wichtiger Beitrag zu Fortentwicklung der »Aid Effectiveness«-Agenda – was ihre Inhalte, aber auch, was ihre Umsetzung durch die ZGO anbelangt. Wir dürfen gespannt sein, zu welchen konkreten Ergebnissen dieser Prozess bis zum »High-Level Forum on Aid Effectiveness« in Accra führt. Gleichzeitig kann die Paris Declaration nur als ein Beitrag unter mehreren ebenfalls dringlichen Maßnahmen zur Steigerung der »Aid Effectiveness« verstanden werden. Wichtig für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung ist insbesondere auch die Frage der entwicklungspolitischen Kohärenz in der Politik des Nordens, für die sich die deutsche Entwicklungspolitik mit allem Nachdruck einsetzt.

Thomas Feidieker ist Referent im BMZ-Referat 305 Globalisierung, Handel und Investitionen.

Jost Kadel ist Referent im BMZ-Referat 220 Planung, Grundsätze und Qualitätssicherung der Zusammenarbeit mit Ländern und Regionen.

Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder.

Literaturverzeichnis

- BMZ (2005):* »Mehr Wirkung erzielen: Die Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf die Millenniums-Entwicklungsziele; Die Umsetzung der Paris Declaration on Aid Effectiveness«, BMZ Spezial Nr. 130.
- OECD/DAC (2005):* Principles for Good International Engagement in Fragile States, Senior Level Forum, January 2005, London, http://www.oecd.org/document/46/0,2340,en_2649_201185_35233262_1_1_1_1,00.html
- OECD (2005a):* Baselines and suggested targets for the 12 Indicators of Progress – Paris Declaration on Aid Effectiveness, Version Aug. 2005.
- OECD (2005b):* Paris Declaration on Aid Effectiveness, Version Dez. 2005.

Zivilgesellschaftliche Anforderungen an eine Reform der Entwicklungszusammenarbeit – wird die Paris Deklaration ihnen gerecht?

VON DR. BERND BORNHORST

1. Die Paris Deklaration – Möglichkeiten und Grenzen als Instrument der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit

Nach ihrer Verabschiedung 2005 schien die Paris Deklaration zunächst zu einer Art neuem Leitstern am Himmel der Entwicklungszusammenarbeit aufzusteigen, an dem sich alles andere auszurichten habe. In der Zwischenzeit wird aber deutlich, dass sie vielmehr als technische Hilfestellung zu sehen ist, die vor allem im Hinblick auf die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele formuliert worden ist.

Dennoch erscheint es angebracht, zunächst einen grundsätzlicheren Blick auf die Paris Deklaration und ihr Umfeld zu werfen, bevor wir uns ihren Details zuwenden, um die Frage zu beantworten, ob die Erklärung aus Sicht der deutschen Nichtregierungsorganisationen (NRO) einen wichtigen Beitrag zur Optimierung der Entwicklungszusammenarbeit leisten kann. Um diese Frage zu beantworten, muss zunächst offen gelegt werden, in welche Richtung diese Optimierung zu geschehen hat, das heißt, es muss die Frage gestellt werden, was die zentralen Anforderungen an eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit sind.

Aus NRO-Sicht kann dies nur die konsequente Ausrichtung auf Armutsbekämpfung und Demokratieförderung, auf Gerechtigkeit sowohl zwischen Nord und Süd, als auch innerhalb der Länder, auf Menschenrechte sowie auf soziale, ökonomische und ökologische Nachhaltigkeit sein. Wirksamkeit oder Erfolg bei einer solchermaßen ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit ist für uns dann gegeben, wenn die Regierungen im Süden in der Lage sind, die notwendigen Veränderungsschritte selbst in Angriff zu nehmen, die Bevölkerung befähigt ist, dementsprechend auf ihre Regierungen einzuwirken und zivilgesellschaftliche Kontrolle konstruktiv auszuüben sowie die internationalen Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass sie diese Prozesse unterstützen und nicht etwa behindern. Doch führt uns die Paris Deklaration in diese Zielrichtung, sind wir mit ihr auf dem richtigen Weg?

Die Paris Deklaration spricht wichtige Themen zur Frage der Wirksamkeit internationaler staatlicher Entwicklungszusammenarbeit an und analysiert einige zentrale Defizite in diesem Bereich. Darüber hinaus stellt sie einen auf das Jahr 2010 terminierten Aktionsplan mit klaren Vorgaben und Maßnahmen für die Regierungen von Geber- und Partnerländern auf.

Die Analyse benennt etliche Defizite klar und korrekt. So ist es zum Beispiel ein offenes Geheimnis, dass mangelnde oder überforderte staatliche Strukturen ebenso wie unwillige Regierungen im Süden die Umsetzung vieler entwicklungs-politisch sinnvoller Maßnahmen be- oder gar verhindern. Ebenso ist es bekannt, dass die Verzettelung beziehungsweise die mangelhafte Koordinierung staatlicher Hilfen im Norden sowie nach wie vor an vielen Stellen auch dominante Eigeninteressen einen effizienteren Einsatz der Mittel verhindern.

Angesichts der Tatsache, dass diese Defizite von offizieller Seite aus diplomatischer Rücksichtnahme oft nicht so explizit benannt werden, ist es sehr zu begrüßen, dass die Paris Deklaration an dieser Stelle den Finger in die richtigen Wunden legt. Andererseits ist zu beklagen, dass sie an vielen Stellen größere Zusammenhänge und Verantwortungsrahmen für die oben genannten Defizite unberücksichtigt lässt. Machtfragen, internationale Handelssysteme, finanzpolitische Abhängigkeiten, die Verletzung menschenrechtlicher Standards und Demokratiedefizite ebenso wie die dafür jeweilige Verantwortung bei Nord- und Südregierungen sowie multilateralen Institutionen werden ausgeblendet und nicht angesprochen.

Dies liegt sicher in der Natur einer pragmatischen zwischenstaatlichen Vereinbarung, führt aber dazu, dass das Dokument zu einer technischen Handreichung verkümmert, die an der ein oder anderen Stellschraube ansetzt, aber das System insgesamt nicht genügend beachtet und hinterfragt. Diese selbst gewählte Beschränkung auf Symptome grenzt die Wirkung der Paris Deklaration von vornherein ein. Aufgrund ihrer politischen Selbstbeschränkung kann sie keinen umfassenden Ansatz für eine wirksamere Entwicklungszusammenarbeit und diesbezügliche Reformen bieten. Sie selbst spricht ja auch von der Effektivität der Hilfe (»Aid Effectiveness«) und nicht von der Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit (»Development Effectiveness«).

Dennoch enthält sie durchaus Elemente, die trotz ihres auf den ersten Blick technischen Charakters auch politisches Veränderungspotenzial enthalten, wie zum Beispiel die Forderung nach zuverlässigen öffentlichen Beschaffungs- und Finanzmanagementsystemen.

Jenseits der grundsätzlichen Kritik an der Paris Deklaration stellt sich die Frage, inwieweit ihre Anliegen auch für die nichtstaatlichen Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit eine Bedeutung haben können oder müssen. Ei-

nige Fehlermeldungen, die implizit hinter dem Anliegen der Erklärung stecken, sind sicher auch für die ein oder andere NRO eine Herausforderung (wie zum Beispiel gegenseitige Rechenschaftspflicht), andere ihrer Grundannahmen (zum Beispiel Partnerausrichtung) ganz sicher aber nicht. Vor allem aber ist der Ansatz der nichtstaatlichen Zusammenarbeit ein ganz anderer. Dies wird allerdings durch eine oftmals auf beiden Seiten gepflegte Sprachenvielfalt und -unklarheit verdeckt und verschleiert.

Ich möchte dies in einem kurzen Diskurs am Beispiel des Begriffs der »Partnerländer« deutlich machen: Ganz zu Recht wird dieser Begriff in der Paris Deklaration fast ausschließlich als Gegenüber zu den »Geberländern« genutzt. Dies ist zu unterstreichen, um den Partnerbegriff der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit nicht mit dem Partnerbegriff und dem Partnerverständnis der nichtstaatlichen Akteure zu verwechseln. Staatliche Geber-»Partner« Beziehungen sind deutlich asymmetrischer als die der NRO und deutlicher noch von Interessenausgleich geprägt. Vor allem aber sind sie im Kern Regierungsbeziehungen. Hier sind die Partner Regierungen, die miteinander verhandeln, auch wenn das Staatsverständnis gerade der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sicher ein weitergehendes ist.

Die Partner der nichtstaatlichen Akteure sind in der Regel aber keine Regierungen, keine staatlichen Institutionen, sondern Menschen in zivilgesellschaftlichen und kirchlichen Organisationen. Wir, die NRO, entwickeln keine Länder, sondern arbeiten mit Menschen zusammen, die sich darum bemühen, in ihren jeweiligen Kontexten Veränderungen zu erreichen. Das heißt nicht, dass staatliche Projekte nicht mit konkreten Menschen umgesetzt würden, sondern, dass Verhandlungs- und Bezugsrahmen staatlicher Zusammenarbeit die staatliche Ebene im Süden ist. Diese Perspektive führt beispielsweise zu der Wahrnehmung von Indien als Schwellenland mit guten Indikatoren, das keiner externen Unterstützung bedarf. Demgegenüber nimmt die zivilgesellschaftliche Perspektive den einzelnen Menschen an der Basis in den Blick und kommt zu dem Schluss, dass unter Aspekten der Armutsbekämpfung die Unterstützung der Armen – auch im Interessenskonflikt mit ihrer Regierung – nach wie vor eine zentrale Aufgabe ist, auch wenn das abstrakte Staatsgebilde eventuell ganz andere Indikatoren zu erkennen gibt.

Dafür sind staatliche Rahmenbedingungen, sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene, von zentraler

Bedeutung. NRO in Nord und Süd bemühen sich durch »Empowerment«, Lobbyarbeit etc. auch hier Veränderungen herbeizuführen. Dies geschieht aber häufig in starkem Interessengegensatz zu staatlichen Vorstellungen und nicht unbedingt immer in inniger Harmonie mit den jeweiligen Regierungen. Diese Klarstellung ist keine Haarspalterei, sondern wichtig, wenn es später um die Schlussfolgerungen der Pariser Erklärung geht.

2. Das Potential der Paris Deklaration, gemessen an ihren fünf zentralen »Partnerschaftsverpflichtungen«

2.1 Partnerausrichtung (»Alignment«)

Der Kern dieser Verpflichtung liegt darin, dass »die Geber [...] ihre gesamte Unterstützung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer [gründen].« Auf diesen Punkt beziehen sich sieben der insgesamt zwölf Indikatoren, so dass ihm dem Umfang nach in der Paris Deklaration bei weitem die größte Bedeutung beigemessen wird. Er buchstabiert das Prinzip des Ownership für die folgenden zentralen Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit aus: öffentliches Finanzmanagement, Budgetfinanzierung, Beschaffungswesen, Technische Zusammenarbeit und Lieferbindung.

Eine deutlichere »Partnerorientierung«, (das heißt in der Regel »Partnerregierung«) wie sie die Paris Erklärung anstrebt, ist zunächst zu begrüßen. Auf der anderen Seite ist auf der staatlichen Seite zu beachten, dass, selbst wenn man die Partnerorientierung positiv bewertet, zu hinterfragen ist, von welchen Partnern hier die Rede ist und wie deren Interessen entstehen und formuliert werden. Es kann nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass die Interessen eines Partnerstaates (sprich der Regierung in diesem Land) auch gleichzeitig die Interessen derer sind, von denen wir als NRO sprechen, wenn es uns zum Beispiel um Armutsbekämpfung oder Demokratieförderung geht. Gerade der Widerspruch zwischen Regierungsinteressen und tatsächlicher Lage des Volkes ist ja oft eines der zentralen Probleme beziehungsweise eine der Ursachen der Unterentwicklung.

Die angestrebte Ausrichtung auf die Prioritäten der Partnerländer (das heißt Regierungen) macht auch nur dann Sinn, wenn ihr ein gemeinsames normatives Ziel- und Entwicklungsverständnis zugrunde liegen. Hier ist aus der Sicht

der nichtstaatlichen Akteure und der Zivilgesellschaft mindestens zweierlei zu hinterfragen:

a) Sind die Entwicklungsvorstellungen unserer staatlichen Akteure im Norden deckungsgleich mit dem, was uns vorschwebt; sind für uns zum Beispiel Wachstum und Ökonomie die zentralen Entwicklungsdimensionen? Hier erscheint mir in der Zukunft ein erhöhter Diskussionsbedarf auf uns zuzukommen, gerade dann, wenn wir es schaffen, mehr Geld für die Entwicklungszusammenarbeit zu mobilisieren.

b) Die zweite Frage ist, ob nicht ein ähnliches Problem auch im Süden zu erkennen ist: Wer definiert hier wessen Probleme, wer spricht für wen mit welchen Interessen? Die vorrangige Frage lautet also: wer definiert die Prioritäten in den Entwicklungs- und Schwellenländern? Die herrschenden Eliten, die oft eher Teil des Problems als der Lösung sind? Oder, gegebenenfalls in enger Interessensverbundenheit mit diesen Eliten, externe staatliche oder privatwirtschaftliche Akteure, die ihre eigenen politischen und ökonomischen Interessen zu sichern versuchen?

Wenn die Frage nach der Definitionsmacht nicht in demokratischem Sinne geklärt wird, dann bedeutet eine Ausrichtung auf die Prioritäten im Süden noch lange nicht, dass dabei Armutsbekämpfung im Vordergrund steht und nicht zum Beispiel die Sicherung von Absatzmärkten und Rohstoffen. Auch hier gilt wieder, dass es uns nicht um Länder, sondern um Menschen geht. Deswegen steht hinter der strukturellen Forderung nach einer Ausrichtung auf die Prioritäten der Partnerländer, der man so nicht widersprechen kann, die eigentlich interessante Frage, wie diese Prioritäten zustande kommen. In der Praxis wird auch weiterhin die Frage virulent bleiben, wie die Geber ihre Prioritäten und Interessen einbringen. Die idealtypische Orientierung an den Prioritäten der Partnerländer birgt die Gefahr, dass die Geberinteressen nicht transparent in einem politischen Dialog, sondern versteckt durch die Hintertür Eingang finden. Solche Fragen aber werden in der Paris Deklaration ausgeblendet.

2.2 Eigenverantwortung («Ownership»)

Hier geht es um die Grundlage der Paris Deklaration. Die »Partnerländer« sollen nationale Entwicklungsstrategien und Umsetzungspläne aufstellen. An diesen Strategien und Plänen soll sich dann die Harmonisierung und Ausrichtung

der Geber orientieren. Das soll im Dialog mit den Gebern und unter Beteiligung von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft geschehen.

Die hier geforderte Stärkung der staatlichen Eigenverantwortung kann aus den oben genannten Gründen aus NRO-Sicht nur das Endergebnis beziehungsweise das Ziel vieler Entwicklungsprogramme und -projekte sowie Ausdruck einer gesellschaftlichen Diskussion und Entwicklung sein. Sie kann hingegen nicht schon als Ausgangsvoraussetzung formuliert werden. Budgetfinanzierungen beispielsweise kommen daher für die meisten Länder viel zu früh. Viele unserer Partner im Süden haben kein Vertrauen in ihre staatlichen Stellen und warnen daher zu Recht vor der Budgetfinanzierung. Unser Beitrag zur Umsetzung der Paris Deklaration muss es sein, durch die Unterstützung der Zivilgesellschaft die notwendige gesellschaftliche Auseinandersetzung im Norden wie im Süden zu fördern, damit die Basis für dieses staatliche Ownership gelegt wird und die Staaten tatsächlich die Interessen der Bevölkerungsmehrheit vertreten. Insofern könnte man hier von einem arbeitsteiligen Vorgehen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sprechen.

Die »nationalen Entwicklungsstrategien«, eines der zentralen Anliegen der Paris Deklaration, machen den Systemfehler in der Paris Deklaration besonders deutlich. Niemand wird die entscheidende Bedeutung solcher Strategien bestreiten. Zentral – und politisch ein sehr schwieriger Drahtseilakt – ist aber die Frage, wie solche Strategien zustande kommen: Wie kann man verhindern, dass es sich hier nur um einen Formelkompromiss handelt? Wie kann man – ohne sich in innere Angelegenheiten einzumischen –, sicherstellen, dass wirklich wirkungsvolle Strategien erarbeitet werden?

Für die meisten Entwicklungsländer gilt, dass nur dort, wo eine starke Zivilgesellschaft – und insbesondere die ärmsten Volksgruppen – sich an gesamtgesellschaftlichen Entscheidungsprozessen beteiligen, eine Strategie entstehen kann, die tatsächlich auf Armutsbekämpfung ausgerichtet ist. Dies ist aber häufig, zum Beispiel durch korrupte Politiker und Behörden oder die Verflechtung von privaten Wirtschaftsinteressen mit politischer Macht, nicht der Fall und stellt eines der zentralen Probleme der Unterentwicklung dar. Hier sind der staatlichen Einmischung aus dem Norden oft die Hände gebunden. Sie muss akzeptieren, was ihr aus dem Süden geboten wird – und in manchen Fällen könnte man



Schulkinder in Mauretanien

fast vermuten, sie nimmt dies auch (wenigstens billigend) in Kauf. Die nichtstaatliche Zusammenarbeit aber findet gerade hier eines ihrer zentralen Tätigkeitsfelder. Aus unserer Sicht sind die geforderten nationalen Entwicklungsstrategien, die wirklich auf Armutsbekämpfung ausgerichtet sind, in vielen Fällen eher das Endprodukt einer langen Zusammenarbeit (oder jedenfalls ein wichtiger Zwischenschritt), als dass man davon ausgehend könnte, diese tatsächlich an den Beginn der Zusammenarbeit stellen zu können. Gerade der Weg zu diesen Strategien ist ein zentraler Entwicklungsprozess, in dem es vor allem auch um Macht- und Verteilungsfragen geht, die niemals nur durch zwischenstaatliche Kooperation geklärt werden können.

Darüber hinaus sind aber auch Entwicklungsländer, die über solche, partizipativ erarbeiteten, nationalen Strategien verfügen, in ihren Handlungsmöglichkeiten oft sehr begrenzt durch internationale Rahmenbedingungen wie zum Beispiel Handelsbeziehungen und Schulden. Sich hier nur darauf zu beschränken, dass solche Strategien vorliegen sollen, ohne diese Kausalzusammenhänge zu bearbeiten, ist zu kurz gegriffen. Auch wenn die Paris Deklaration vermutlich nicht das Instrument zur Bearbeitung dieser Fragen ist, hätte dieses komplexe Wirkungsgefüge, mit all seiner Verantwortlichkeit im Norden, wenigstens deutlich angesprochen werden sollen, um ihre Möglichkeiten realistischer einordnen zu können. So entsteht entweder der Eindruck einer Selbstüberschätzung oder aber der, einen Beitrag zu einer Entpolitisierung der Entwicklungszusammenarbeit leisten zu wollen.

2.3 Ergebnisorientiertes Management (»Managing for Development Results«)

Diese Verpflichtung zielt auf eine »Ergebnisorientierung beim Ressourcenmanagement und entsprechende Verbesserung der Entscheidungsprozesse« ab. Hier liegt neben der Betonung der Eigenverantwortung der Partnerländer der zweite Angelpunkt der Paris Deklaration. Angesichts einer wachsenden Skepsis gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit in der Öffentlichkeit und der gleichzeitigen Zusage für deutliche Steigerungen der Entwicklungshilfegelder sehen sich die Regierungen der Geberländer unter Druck, die Wirksamkeit ihrer Zusammenarbeit unter Beweis zu stellen. Die Paris Deklaration will das vor allem dadurch erreichen, dass die Fortschritte bei der Umsetzung der nationalen Entwicklungsstrategien gemessen werden.

Die Erhöhung der Wirksamkeit ist als eines der zentralen Leitmotive der Paris Deklaration ein weiterer Punkt, an dem ihre Stärken und Schwächen deutlich werden. Zunächst einmal steckt hinter dieser Forderung auch die Diagnose, die Entwicklungszusammenarbeit sei bisher zu wenig wirksam gewesen. Obwohl dabei implizit behauptet wird, dass dies sowohl für staatliche wie für nichtstaatliche Akteure gelte, zeigt eine differenziertere Betrachtung dass es neben Bereichen, in denen einige Fragen angebracht sind, andere gibt, die als sehr positive Beispiele genannt werden könnten.

Die entscheidende Frage hinsichtlich der Wirksamkeit ist aber letztendlich die nach den angestrebten Zielen und den diesbezüglichen eigenen Handlungsmöglichkeiten und Instrumenten. Hier wird sehr schnell ein fundamentaler Unterschied zwischen nichtstaatlichen und staatlichen Handlungsansätzen deutlich. Diese müssen sich nicht im-

mer widersprechen, aber man muss sie im Blick haben, um nicht aneinander vorbeizureden.

Staatliche Entwicklungszusammenarbeit geht in vielen Fällen von beobachteten Defiziten wie fehlenden Straßen, Schulen und Medikamenten aus und sucht dann technische und/oder institutionelle Lösungen wie zum Beispiel den Bau von Infrastruktur, die Schaffung einer Behörde oder die Einrichtung eines Fonds. Dabei klammert sie die (macht)politische Dimension häufig aus. Obwohl diese einseitige Orientierung an Mangelsituationen oft aus pragmatischen Gründen geboten ist, ignoriert sie die politischen Fragen nach Grundrechten und Machtverhältnissen und unterschätzt damit tendenziell die lokal vorhandenen Potenziale.

Nichtstaatliche, zivilgesellschaftliche Akteure hingegen versuchen, die Potenziale der ärmsten Bevölkerungsschichten und die (häufig politischen) Grenzen in den Blick zu nehmen, die deren Selbsthilfebemühungen behindern oder gar ersticken. Darum zielt zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit neben der konkreten Hilfe zum Beispiel in den Bereichen nachhaltige Landwirtschaft, Gesundheitsversorgung und Bildung immer auch auf die politische Ebene und stellt Fragen wie zum Beispiel: Wem gehört das Land? Warum kann man sich in der Hauptstadt am Herzen operieren lassen, stirbt aber auf dem Land an Durchfallerkrankungen? Dabei kommt es darauf an, die ärmsten Bevölkerungskreise in die Lage zu versetzen, sich in diese gesamtgesellschaftlichen Fragestellungen kompetent einzumischen sowie auch die international notwendigen Veränderungen durch Lobbyarbeit in Nord und Süd voranzutreiben. Das Wirkungsverständnis der nichtstaatlichen Akteure muss deshalb notwendigerweise ein anderes sein als das staatlicher Akteure.

Wenn die Paris Deklaration bei der Beschäftigung mit der Wirksamkeit auf der technischen Ebene des Zählens, Messens und Wiegens stehen bleibt, dann bleibt sie weit hinter ihren Möglichkeiten und könnte sogar einer weiteren Entpolitisierung der Entwicklungszusammenarbeit Vorschub leisten beziehungsweise eine erneute Rechtfertigung durch Nachweis einer oberflächlichen Wirksamkeit erreichen. Wenn sie aber die Frage nach der langfristig anzustrebenden gesamtgesellschaftlichen Wirkung und Wirksamkeit in den Blickpunkt nehmen würde und dies mit der Frage verbände, wie diese zu beobachten sei, wären wir einen großen Schritt weiter.

Viele – vor allem größere – NRO beschäftigen sich seit Jahren mit dieser Frage und haben einige interessante Instrumente entwickelt, über die man teilweise auch mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Austausch steht. So gab es zum Beispiel in den letzten Jahren verschiedene Fachdialoge zwischen Misereor und dem BMZ über das jeweilige Verständnis und die Methoden von Evaluierungen. Hier liegt sicher ein Feld, auf dem gemeinsames Lernen angebracht wäre.

Viele NRO halten heute die Begriffe »Erfolg« und »Erfolgskontrolle« für potentiell irreführend, weil sie im alltäglichen Sprachgebrauch die lineare Erreichung fest definierter Ziele nahe legen. Wie oben dargelegt, geht es den meisten nichtstaatlichen Akteuren aber um die Gestaltung von Prozessen, die zur Befähigung von einzelnen benachteiligten Menschen und von gesellschaftlichen Gruppen führen: Erfolg ist für uns, wenn Menschen und Gruppen befähigt werden, ihre Situation nachhaltig zu verbessern – gemäß ihren eigenen Standards, aber auch gemessen am Kontext des demokratischen Werterahmens und der zentralen Ausrichtung an menschenrechtlichen Prinzipien.

NRO kann es deshalb nicht genügen, in jedem einzelnen Projekt den Erfolg nur daran zu messen, ob das Sachziel, wie zum Beispiel höhere landwirtschaftliche Erträge für Kleinbauern durch Umstellung auf nachhaltige Landwirtschaft, erreicht ist, sondern ebenso daran, ob es gelungen ist, einen Prozess zu gestalten, der es den betroffenen Menschen ermöglicht, mehr Fähigkeiten, mehr Selbstvertrauen und mehr Handlungsspielräume zu erwerben, um ihre Lebensbedingungen selbst zu gestalten. Dies kann bedeuten, dass Entwicklungsprojekte als »erfolgreich« eingestuft werden, obwohl sie ihr ursprünglich definiertes (Sach-)Ziel verfehlen: Wenn es zum Beispiel durch Bewusstseinsbildungsprozesse zu einer Änderung der Prioritäten bei den Zielgruppen kommt oder ein tiefer gehendes Verständnis von Entwicklungshemmnissen zu einer Richtungsänderung in der Projektarbeit führt, wäre ein Festhalten an den ursprünglich formulierten Zielen der weniger befähigende Weg und einer, der die betroffenen Menschen weniger ernst nimmt.

Deshalb plädieren wir dafür, dass in Entwicklungsprozessen statt einer Erfolgskontrolle im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs auf Zielebene eine umfassende Wirkungsbeobachtung stattfinden sollte. Dabei leitet uns das Verständnis, dass Entwicklung ein endogener Prozess von Systemveränderung ist, der von außen nur angestoßen und begleitet, aber

nicht stellvertretend durchgeführt werden kann. Dies gilt auf der Ebene der notleidenden Menschen, der »Zielgruppen«, ebenso wie auf der Ebene größerer gesellschaftlicher Bewegungen in einem Land. Deshalb ist es essentiell, nicht in erster Linie von außen Leistungen bereitzustellen, sondern die Kräfte der Veränderung, die innerhalb von Systemen vorhanden sind, zu unterstützen.

2.4 Gegenseitige Rechenschaftspflicht (»Mutual Accountability«)

Um die Umsetzung der Paris Deklaration überprüfbar zu machen, haben Geber und Partnerländer sich am Ende auf eine wechselseitige Rechenschaftspflicht verständigt. Auf Seiten der Geber beinhaltet das unter anderem eine umfassende transparente Berichterlegung über Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit, auf Seiten der Partnerländer eine (wenn auch unscharfe) Verpflichtung zur Partizipation.

Wenngleich dies ein positiver Anfang ist, wäre es gerade in diesem Bereich sehr sinnvoll gewesen, die Rechenschaftspflicht mit der Frage der Transparenz zu koppeln und beides nicht auf die Entwicklungszusammenarbeit im engeren Sinne zu beschränken. Die Frage, wie mit Gewinnen aus Rohstoffausbeutung umgegangen wird, oder wie Unternehmer ihrer Verantwortung gerecht werden, hätten an dieser Stelle wenigstens erwähnt werden können, um einen politischeren Ansatz deutlich zu machen. Ganz konkret könnte man zum Beispiel die Frage der Teilnahme an der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)³, der »publish what you pay« Initiative⁴ oder der gemeinsame Umgang mit den OECD-Leitsätzen⁵ hier als Bausteine der gegenseitigen Re-

chenschaftspflicht mit berücksichtigen.

Transparenz und Rechenschaftspflicht sind sicher wichtige Herausforderungen für die Zusammenarbeit von nichtstaatlichen Akteuren in Nord und Süd. Da die meisten der Nord-NGO ihre Arbeit auf dem Partnerschaftsprinzip aufbauen, ist die gemeinsame inhaltliche Erarbeitung und Abstimmung von Handlungsstrategien in vielen Fällen ein häufig eingeübtes Vorgehen. Bei den meisten in Deutschland tätigen NRO beruht ihre Lobbyarbeit im Norden in großen Teilen auf einer engen Zusammenarbeit und Mandatierung durch Partner im Süden.

Jenseits der Inhalte könnte bei der Finanzierung der Süd-NRO durch die Nord-NRO in einigen Fällen ein Abhängigkeitsverhältnis entstehen oder vermutet werden. Dies könnte dadurch verstärkt werden, dass die Nord-NRO ihre Rechenschaftsverpflichtungen gegenüber ihren Spendern oder staatlichen Geldgebern (bis hin zum Bundesrechnungshof) in den Süden weitergeben, ohne ihren Partnern deutlich zu machen, dass auch dies Teil einer gemeinsam eingegangenen Verantwortung ist. Vor diesem Hintergrund ist die gegenseitige Rechenschaftspflicht im weiteren Sinne sicher auch eine permanente Herausforderung für die Zusammenarbeit der NRO in Süd und Nord.

2.5 Harmonisierung (»Harmonisation«)

Ziel dieser Verpflichtung ist es, dass »die Aktionen der Geber [...] besser harmonisiert und transparenter [sind] und [...] zu einer kollektiv größeren Wirksamkeit [führen].« Dabei geht es vor allem um eine einheitliche Situationsanalyse seitens der Geber und ein koordiniertes Vorgehen in der Entwicklungszusammenarbeit, um Transaktionskosten und Konflikte zu reduzieren. Dies erscheint bitter nötig, wenn man sich das teilweise vor Ort bestehende Durch- und Nebeneinander unter den verschiedenen Akteuren eines Landes oder mehrerer Länder betrachtet. Die entsprechenden Beispiele sind hinlänglich bekannt. Genauso bekannt sind auch die bisher vergeblichen Bemühungen – jedenfalls im deutschen Vorfeld – für etwas mehr Klarheit zu sorgen. Trotz großer Ankündigungen erscheint ein gangbarer Lösungsweg noch nicht gefunden worden zu sein.

Auf der anderen Seite sollte man unter dem Stichwort Harmonisierung vermeiden, nur noch auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu arbeiten oder eine fragwürdige Arbeitsteilung herauszubilden. Es kann zum Beispiel nicht

3 Die Initiative zur Verbesserung der Transparenz in der Rohstoffindustrie hat zum Ziel, die Einnahmen aus der Förderung von Öl, Gas und anderen Rohstoffen offenzulegen. Die Initiative wird von NRO, Privatunternehmen, Geberländern, Kandidatenländern und internationalen Organisationen unterstützt.

4 Die Initiative unterstützt Bürger in ressourcenreichen Entwicklungsländern dabei, von ihren Regierungen Rechenschaft über die Verwaltung der Einnahmen aus den Erdöl-, Gas- und Bergbauindustrien zu verlangen.

5 Bei den OECD-Leitlinien handelt sich um Empfehlungen der Regierungen der OECD-Länder an multinationale Unternehmen, die in oder bei den der OECD angeschlossenen Ländern tätig sind. Die hier vereinbarten freiwilligen Prinzipien und Standards beziehen sich auf Arbeit und Beschäftigung sowie die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern, Menschenrechte, Umwelt, Offenlegung von Informationen, Bekämpfung von Korruption, Wettbewerb, Verbraucherinteressen, Wissenschaft und Technologie sowie Besteuerung.

in unserem Interesse sein, unter dem Stichwort »Harmonisierung« Afrika erneut in Interessensphären aufzuteilen. So lange die auch historisch gewachsenen Interessen der europäischen Länder deutlich unterschiedlich sind – wie auch die sich daraus ergebenden entwicklungspolitischen Handlungsansätze – kann ein gewisser konkurrierender Wettstreit um die besten Ideen auch für die Partner durchaus von Vorteil sein.

Auch bezüglich der Arbeit von NRO muss natürlich immer wieder die Frage gestellt werden, ob bei der Zusammenarbeit mit den gleichen Partnern vor Ort parallele Kontakte, Maßnahmen, Anforderungen und Evaluierungen sachlich gerechtfertigt sind oder zum Beispiel institutionellen Eigeninteressen entspringen. Das diesbezügliche Problembewusstsein hat in den vergangenen Jahren zu deutlich gestiegenen Absprachen zwischen verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteuren auf nationaler und internationaler Ebene geführt. So wurden zum Beispiel in den Netzwerken der kirchlichen Entwicklungsakteure verstärkt Absprachen bezüglich Kofinanzierungen und »lead-agencies« bei der Zusammenarbeit im gleichen Land oder mit den gleichen Partnern getroffen. Während manche noch vom »deutschen Haus« der Entwicklungszusammenarbeit in den Ländern des Südens träumen, haben zum Beispiel Mitgliedsorganisationen des katholischen europäisch/nordamerikanischen Netzwerkes CIDSE⁶ bereits in einigen Ländern gemeinsame Büros bezogen und stimmen ihr Vorgehen eng ab ohne dabei ihre Eigenständigkeit aufzugeben.

Auf der anderen Seite muss auch gesagt werden, dass manche nichtstaatliche Harmonisierungsbemühungen auf europäischer Ebene dadurch erschwert werden, dass verschiedene nationale staatliche Geldgeber unterschiedliche Verfahren bezüglich der Planung, den Berichten oder der Evaluierung vorschreiben, die dann wieder an die Partner weitergegeben werden müssen. Hier wäre eine Harmonisierung der staatlichen Vergabeverfahren tatsächlich auch eine große Hilfe für die nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit.

3. Das Verhältnis von nichtstaatlichen und staatlichen Akteuren im Licht der Paris Deklaration – Konvergenzen und Differenzen

Gerade die vorangegangenen Überlegungen zur Harmonisierung führen uns nochmals explizit zur Frage der Beziehung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren aus Sicht der Paris Deklaration. Darin werden an zwei der fünf Kernprinzipien Aussagen zur Rolle der NRO (im Süden!) gemacht: Unter dem Stichwort »Ownership« werden die Partnerländer aufgefordert, die Zivilgesellschaft in nationale Konsultationsprozesse zur Erstellung von Entwicklungsstrategien einzubinden. Unter dem Stichwort »Mutual Accountability« wird in relativ allgemeiner Form die Pflicht erwähnt, dass Partner und Geber die Partizipation jeweiliger nationaler Akteure wie Parlamente und Bürger stärken sollten. Neben diesen expliziten Meldungen wird aber auch deutlich, dass andere Ansprüche an die NRO in der Paris Deklaration mitschwingen. So könnte unter dem Stichwort »Partnerausrichtung« eine Abstimmung mit nichtstaatlichen Akteuren in Nord und Süd auf der Hand liegen. Die Frage ist nur, unter welchen Leitlinien? Harmonisierung ist wiederum ein Begriff, der den NRO zunehmend von staatlicher Seite mit der impliziten Botschaft, sie seien bisher nicht kohärent vorgegangen, vorgehalten wird. Und schließlich führt die Beschäftigung mit der Paris Deklaration bei einigen zu der Fragestellung, ob nicht die Pluralität der nichtstaatlichen Ansätze zu Gunsten einer Konzentration auf bestimmte Sektoren eingeschränkt werden sollte.

All diese Fragestellungen mögen berechtigt seien; wenn man sie im Kontext konkreter Interessenslagen und Machtverteilungen betrachtet, können sie uns jedoch auch einige Sorgen bereiten. Im Mittelpunkt steht dabei die Sorge eines zunehmend etatistischen Ansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit. An einigen Stellen drängt sich der Eindruck auf, dass – vor allem auf der Arbeitsebene und bei den »Machern« vor Ort – NRO nur noch als Erfüllungshelfen staatlicher Rahmenbedingungen gesehen werden oder aber als die »Gutmenschen«, denen man eine gewisse Narrenfreiheit einräumt. Der wirkliche Wert eines ausdifferenzierten gesamtgesellschaftlichen Engagements auch in der Entwicklungszusammenarbeit wird aber häufig nicht gesehen, sondern als störend empfunden. Diese Befürchtungen werden vor allem durch Beobachtungen der Entwicklung in unseren europäischen Nachbarstaaten genährt. Gerade

6 »Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité«



Schneider im Sudan

das aber »was stört«, wenn Menschen in Nord und Süd sich einmischen und Position beziehen, ist einer der zentralen Punkte eines jeden Entwicklungsprozesses, der nicht durch falsch verstandene Harmonisierung oder rein technische Ergebnisorientierung zurückgefahren werden sollte.

In diesem Kontext muss es uns auch irritieren, wenn Entwicklungszusammenarbeit sich zunehmend an quantitativen Zielvorgaben ausrichtet und qualitative Aspekte in den Hintergrund gedrängt werden. Ebenfalls besorgniserregend ist es, wenn Armutsbekämpfung nach und nach als eine potentielle Aufgabe von NRO dargestellt wird, nicht aber als eine, die den großen, strategischen Herausforderungen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit entspricht. Beide Tendenzen werden teilweise durch die Ausrichtung der Paris Deklaration gefördert.

Und auch die so notwendige und prinzipiell in der Paris Deklaration anerkannte Einbeziehung der nichtstaatlichen Kräfte im Süden wird kaum über Appelle an die entsprechenden Länder beziehungsweise vor allem Regierungen garantiert werden, sondern durch die konkrete Befähigung der betroffenen Menschen vor Ort. Auch hier könnten NRO aus Nord und Süd einen wichtigen Beitrag leisten, den die staatlichen Akteure nicht unterschätzen sollten. Eine Diskussion und Zusammenarbeit auf gleicher Augenhöhe könnte für das gemeinsame Anliegen sehr fruchtbar sein.

4. Wird die Paris Deklaration den zivilgesellschaftlichen Ansprüchen an eine erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit gerecht?

Die Paris Deklaration ist gut gemeint, aber nicht in allen Bereichen gut gemacht. Sie weist zwar von ihrem prinzipiellen Anliegen her in die richtige Richtung. Dies wird besonders deutlich, wenn man sich die Überschriften der fünf zentralen Partnerschaftsverpflichtungen vor Augen hält. Schaut man sich jedoch die Inhalte der einzelnen Verpflichtungen an, bleiben aus zivilgesellschaftlicher Sicht manche Fragen offen und es gibt Anlass zur konstruktiven Kritik:

Die aus zivilgesellschaftlicher Sicht zentrale Botschaft ist, dass Entwicklungszusammenarbeit eben nicht nur *Entwicklungszusammenarbeit* oder gar nur -hilfe, sondern auch *Entwicklungspolitik* sein muss, wenn sie erfolgreich sein soll, denn die zentralen Ursachen der Unterentwicklung sind politischer und wirtschaftlicher Natur.

Die Paris Deklaration leistet in einigen Bereichen – gewollt oder ungewollt – einer falschen Entpolitisierung der Entwicklungszusammenarbeit Vorschub, indem sie sich zu sehr auf technische Fragestellungen der Hilfe konzentriert und nicht hinterfragt, in welchem nationalen und internationalen machtpolitischen Kontext zum Beispiel Wirkung erzielt werden soll. Diese zentrale Kritik spiegelt sich

schon in der englischen Begrifflichkeit wider, wenn von der »Paris Declaration on Aid Effectiveness« die Rede ist. Hauptaugenmerk unserer Arbeit ist aber nicht die »Aid«, sondern die »Development Effectiveness«. Dies ist ein wesentlich breiterer Anspruch, der auch von der staatlichen deutschen Entwicklungshilfe geteilt wird, wenn sie von »gerechter Gestaltung der Globalisierung« spricht.

Dort, wo die Paris Deklaration richtige Fragen, wie zum Beispiel nach der Ausrichtung auf Partnerinteressen und der Erstellung nationaler Entwicklungspläne aufwirft, scheint ein zu großes Vertrauen in staatliches Handeln durch. Anstatt nur die Regierungen im Süden aufzufordern, Bürger zu beteiligen, sollten dementsprechende Bemühungen durch NRO prominenter unterstützt werden.

Viele Indikatoren, die von der Paris Deklaration zur Erfolgsmessung herangezogen werden sollen, sind aus nicht-staatlicher Sicht viel zu kurzfristig angesetzt oder aber ebenfalls ohne politischen Überbau versehen. Budgethilfe zum Beispiel kann in den meisten Fällen nur dort erfolgreich sein, wo ihr langfristige Aushandlungsprozesse zu Grunde liegen. Sie kann aber auch nur dann eingeräumt werden, wenn sie mit klaren Konditionalitäten verbunden ist. Dies hat nichts mit den abzulehnenden wirtschaftspolitischen Vorgaben zum Beispiel der Weltbank zu tun, sondern bedeutet ganz einfach, dass diese Form der Zusammenarbeit an die Einhaltung menschenrechtlicher und demokratischer Mindeststandards gebunden sein muss. Dies ist auch eine Forderung vieler unserer Partner im Süden.

Die Teilnehmer des High-Level Forum 2005 in Paris haben ihre Beschlüsse auf der Grundlage einer Problemanalyse der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit getroffen, die in vielen Fällen richtig war. Die Schlussfolgerung, die nichtstaatlichen Akteure müssten sich nun genauso an die erarbeiteten Prinzipien und Ziele halten, um die Wirksamkeit der gesamten Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen, ist jedoch vorschnell. Sie setzt nicht nur voraus, dass die NRO die gleichen Ziele verfolgen wie die staatliche Zusammenarbeit, sondern auch, dass sie mit den gleichen Strategien und Instrumenten arbeiten. Beides trifft so grundsätzlich nicht zu.

NRO verstehen ihre Rolle in der Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Veränderungsprozessen entsprechend den Bedürfnissen der betroffenen Menschen – dies kann auch in bewusster Abgrenzung zu staatlichen Strategien und durch die Beeinflussung dieser geschehen. Diese

Unterschiedlichkeiten sollten aus staatlicher Sicht nicht als Bedrohung oder nicht abgestimmtes Vorgehen begriffen werden, sondern als Potential, das es zu nutzen gilt.

Neben einigen Chancen und positiven Ansätzen zeigen die zuvor ausgeführten Grenzen aus der Perspektive der nichtstaatlichen Akteure, dass die staatliche Entwicklungszusammenarbeit nicht nur eines unabhängigen Monitorings, sondern auch einer (aus systematischen Gründen dauerhaften) zivilgesellschaftlichen Ergänzung und Korrektur in Nord und Süd bedarf. Die Pariser Erklärung kann und darf deshalb nicht einfach auf nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit, wie sie von NRO geleistet wird, übertragen werden – auch nicht mit dem Hinweis darauf, dass diese Arbeit mit öffentlichen Mitteln unterstützt wird. NRO sind keine Transmissionsriemen staatlicher Politik, sie sind keine »Vorfeldorganisationen«! Man würde sich gerade der notwendigen Arbeitsteilung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Ansätzen berauben, wenn alles über einen Kamm geschert werden würde.

Vielmehr muss es darum gehen, diese Arbeitsteilung produktiv und strategisch zu nutzen. Es gibt diesbezüglich einige ermutigende Länderbeispiele, wie zum Beispiel Bolivien oder Tansania, wo ein abgestimmtes Vorgehen zwischen verschiedenen Akteuren wie zum Beispiel der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und Kirchen erreicht wurde. Positiv sind diese Versuche immer dann verlaufen, wenn die staatlichen Akteure bereit waren, auf die reichhaltigen und aus vollkommen anderer Perspektive erzielten Erfahrungen der NRO vorbehaltslos zuzugehen und unter Harmonisierung und Abstimmung nicht nur eine Anpassung an staatliche Vorgaben verstanden. Diese hier skizzierte »Vereinnahmungstendenz« wird sicher von den heute entscheidenden Kräften im BMZ so nicht gesehen. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass einige Strukturelemente und Grundgedanken der Paris Deklaration sehr rasch als Argumentationsplattform genutzt werden könnten, um zum Beispiel bei veränderten politischen Vorzeichen die NRO enger »an die Kandare« zu nehmen. Dies aber würde bedeuten, sich des Reichtums der deutschen Entwicklungslandschaft zu berauben und wäre ein Verständnis von zivilgesellschaftlichem und staatlichem Miteinander, welches aus unserer Sicht keineswegs unser Vorbild für den Süden sein sollte.

Um die Stärken der Paris Deklaration zu nutzen und auf die kritischen Punkte hinzuweisen, wird die nationale

wie auch die internationale NRO-Gemeinschaft den diesbezüglichen Diskussionsprozess weiter begleiten. Dies geschieht zum einen durch die für die Begleitung des Prozesses eingerichtete »Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness«, wie auch durch die verschiedenen nationalen oder internationalen Netzwerke wie VENRO, CIDSE, Concord⁷ etc. Neben inhaltlichen Aspekten wird es eines unserer zentralen Anliegen dabei sein müssen, in größerem Maße als bisher die Beteiligung von Süd-NRO sicherzustellen.

Wenngleich zur Zeit (außerhalb der Advisory Group) noch diskutiert wird, in welcher Form sich die NRO am nächsten High-Level Forum im September 2008 beteiligen werden, ist schon jetzt vorherzusagen, dass wir dieses Angebot des konstruktiven Dialogs nicht ungenutzt verstreichen lassen werden.

Dr. Bernd Bornhorst ist Abteilungsleiter Entwicklungspolitik des Bischöflichen Hilfswerks MISEREOR e. V. und Mitglied des VENRO-Vorstands.

Literaturverzeichnis

- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)* (2007): Halbzeit für die Millenniumsziele. Sechster GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. GKKE Schriftenreihe 42, Berlin.
- Kamp, C.* (2007): Auf dem Weg nach Accra. In: eins, Entwicklungspolitik, Information Nord-Süd, Heft 12–2007, S. 7.
- Warning, C./Post, U.* (2007): Begründetes Unbehagen, in E+Z Jg. 48.2007: 2 S. 72–74.
- Canada's Coalition to end global Poverty (CCIC)/Brian Tomlinson (CCIC Policy Team)* (2006): Determinations of civil society aid effectiveness: A CCIC Discussion Paper.
- Eurodad* (2007): Analysis of Paris Monitoring Survey, Brüssel.
- ActionAid* (2007): Making aid accountable and effective. The challenge for the Third High Level Forum on aid effectiveness. Accra, Ghana 2008. Johannesburg: ActionAid.

»Allheilmittel« für die Probleme der Entwicklungszusammenarbeit?

Empfehlungen für die Accra-Konferenz und Reformbedarf über die Pariser Erklärung hinaus

VON JENS MARTENS

Die Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (»Paris Declaration on Aid Effectiveness«) wirkt auf den ersten Blick mit ihren sperrigen Begrifflichkeiten (Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung, Rechenschaftspflicht) wie die Kopfgeburt einiger Entwicklungstechnokraten. Die Erklärung, die im März 2005 beim zweiten »High-Level Forum on Aid Effectiveness« in Paris verabschiedet wurde, hat aber für die entwicklungspolitische Praxis hohe Relevanz, denn sie thematisiert als erstes zwischenstaatliches Dokument umfassend die Qualitätsprobleme auf der Geberseite der Entwicklungszusammenarbeit (EZ).

1. Antwort auf die Defizite der Entwicklungszusammenarbeit

Die Pariser Erklärung ist die Antwort der 23 im Entwicklungshilfeausschuss (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zusammengeschlossenen Geberregierungen auf gravierende Defizite des gegenwärtigen Systems der Entwicklungszusammenarbeit.⁸ Dazu zählen insbesondere:

- Die Dominanz der Geber und ihrer (wirtschafts-)politischen Konditionalitäten;
- Das hohe Maß an Fremdbestimmung und der Mangel an *ownership* der Betroffenen bei Projekten und Programmen der Geberregierungen;
- Die zum Teil widersprüchlichen Entwicklungskonzepte der Geber;
- Der Mangel an Geberkoordination sowohl innerhalb eines »Partnerlandes« als auch innerhalb eines Sektors;
- Die Überforderung der Empfänger durch Parallelstrukturen und übermäßige Berichtspflichten und der damit verbundene hohe Verwaltungsaufwand;
- Die ineffiziente Mittelverwendung, unter anderem durch die Bindung der Entwicklungshilfe an Lieferungen und Leistungen aus dem Geberland (Lieferbindung);
- Der Mangel an Transparenz und langfristiger Planbarkeit der Entwicklungshilfemittel für die Empfänger.

8 Die OECD listet insgesamt 114 Geber- und Empfängerländer auf, die zugesagt haben, die Pariser Erklärung zu befolgen. Die Federführung bei der Formulierung der Erklärung lag jedoch bei den 23 Mitgliedern des DAC.

Die Regierungen haben mit der Pariser Erklärung viele dieser Probleme grundsätzlich anerkannt und konkrete Zielvorgaben und Indikatoren formuliert, um bis zum Jahr 2010 bei der Überwindung der Probleme Fortschritte zu erzielen.

Die OECD hat mit diesem Prozess, der bereits mit dem »High-Level Forum on Harmonization« im Februar 2003 in Rom begann, zweifellos das Problembewusstsein geschärft. Sie hat mit empirischen Arbeiten, insbesondere ihrem Monitoring-Bericht 2007, Material geliefert, das deutlich macht, wie weit die Regierungen noch von der Verwirklichung ihrer eigenen Zielvorgaben entfernt sind.⁹ Der Monitoring-Bericht zeigt zum Beispiel, dass 2005 in den untersuchten Empfängerländern

- nur 55 Prozent der deutschen Entwicklungshilfemittel, die in den öffentlichen Sektor flossen, auch in den Staatshaushalten verbucht wurden (Zielvorgabe 2010: 85 Prozent);
- nur 37 Prozent der deutschen Technischen Zusammenarbeit im Rahmen koordinierter Programme im Einklang mit den nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer eingesetzt wurden (Zielvorgabe 2010: 50 Prozent);
- nur 20 Prozent der deutschen Entwicklungszusammenarbeit als programm-basierte Hilfe bereitgestellt wurde (Zielvorgabe 2010: 66 Prozent).¹⁰

Es ist der Pariser Erklärung zuzuschreiben, dass die Entwicklungspolitik neben den quantitativen nun verstärkt auch die qualitativen Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit ins Visier nimmt. Dabei dürfen allerdings die Schwächen und Defizite der Erklärung selbst nicht übersehen werden.

2. Grenzen und Schwächen der Pariser Erklärung

Selbst wenn alle Ziele der Pariser Erklärung verwirklicht würden, hieße das nicht automatisch, dass damit die Probleme der Entwicklungszusammenarbeit überwunden wären. Die Pariser Erklärung ist kein »Allheilmittel« (und sie hat diesen Anspruch auch nie formuliert). Sie deckt lediglich einen Bruchteil der entwicklungspolitischen Agenda ab. Zudem hat sie einige »eingebaute« Schwächen, die berücksichtigt werden sollten, wenn die Regierungen im Septem-

9 Vgl. OECD (2007a und b).

10 Vgl. OECD (2007a), Statistical Appendices.

ber 2008 beim dritten »High-Level Forum« (HLF) in Accra, Ghana die bisherige Umsetzung der Erklärung bilanzieren:

1. Geberdominanz: Der Diskurs über die Harmonisierung und Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit wird in erster Linie von den traditionellen Geberregierungen geführt. Ihr Forum ist der OECD-DAC, in dem weder die Empfängerländer des Südens noch die »neuen Geber« (China, Indien, Venezuela etc.) vertreten sind. Dass in die zuständige Arbeitsgruppe des DAC, die »Working Party on Aid Effectiveness«, paritätisch 23 »Partnerländer« des Südens handverlesen aufgenommen wurden, hat an der politischen Dominanz der DAC-Mitglieder wenig geändert. Sie bestimmen die Agenda und die Inhalte des »Paris-Prozesses«. Von der postulierten *ownership* des Südens kann in diesem Prozess keine Rede sein.

2. Begrenzte Reichweite: Die Pariser Erklärung formuliert in erster Linie Zielvorgaben für die bilaterale Technische und Finanzielle Zusammenarbeit. Praktisch werden damit die Aktivitäten der Entwicklungsministerien der DAC-Mitglieder erfasst. Sie machen aber nur einen Bruchteil dessen aus, was die OECD als öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) definiert. In Deutschland sind es nur etwa 25 Prozent. Die restlichen 75 Prozent entfallen auf die ODA-Leistungen anderer Ministerien, der Bundesländer und Kommunen, auf Schuldenerlasse und die multilaterale Hilfe. Auch die Entwicklungszusammenarbeit von Nicht-DAC-Ländern, allen voran China, sowie nichtstaatlichen Organisationen und Stiftungen liegt außerhalb der Reichweite der Pariser Erklärung. Dabei übersteigen die Finanzmittel von großen Stiftungen und transnationalen Nichtregierungsorganisationen (NGO) inzwischen die ODA-Leistungen vieler DAC-Länder. So leistet beispielsweise die Bill and Melinda Gates Foundation mit jährlich über drei Milliarden US-Dollar mehr Entwicklungshilfe als Norwegen; das Budget der NGO World Vision überstieg mit 2,1 Milliarden US-Dollar 2006 die ODA-Leistungen Dänemarks.

3. Beschränkte Zieldefinition: Wirksamkeit beziehungsweise Effektivität wird im Lexikon als »Maß der Zielerreichung« definiert. Ob Entwicklungshilfe als wirksam eingestuft wird, hängt daher entscheidend von der Zieldefinition ab. Den Referenzrahmen der Pariser Erklärung bilden die



Landarbeiter in Bangladesch

Millenniums-Entwicklungsziele (MDG). Sie beschreiben jedoch nur einen kleinen Ausschnitt der Entwicklungsagenda. Wie können vor diesem Hintergrund Entwicklungsvorhaben bewertet werden, die außerhalb des MDG-Spektrums liegen, beispielsweise in den Bereichen Klimaschutz, Konfliktprävention oder Steuerverwaltung?

4. Quantität und Rahmenbedingungen ausgeblendet: Die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit hängt auch vom absoluten Umfang der eingesetzten Mittel ab. Wenn mehrere Feuerwehren zu einem brennenden Hochhaus gerufen werden, können sie noch so harmonisch und gut koordiniert auftreten, mit einem Eimer Wasser werden sie den Brand nicht löschen können. Mit anderen Worten: Die ausreichende Mittelbereitstellung ist eine notwendige Voraussetzung für die Wirksamkeit der Hilfe. Ähnliches gilt für die externen Rahmenbedingungen der Entwicklungszusammenarbeit, beispielsweise die Handelsbedingungen und die Wechselkursentwicklung. Auch sie können ihre Wirksamkeit maßgeblich beeinflussen. In der Pariser Erklärung sind sie kein Thema.

5. Verschleierte Zielkonflikte: Gegen die fünf Hauptthemen der Pariser Erklärung (Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung und gegenseitige Rechenschaftspflicht) ist in ihrer Allgemeinheit

nichts einzuwenden. Sie sind aber keineswegs widerspruchsfrei. So ist die Stärkung von *ownership* zweifellos sinnvoll, aber was heißt dies in einem Land mit undemokratischen Strukturen? Bedeutet dort die Stärkung der *ownership* der Machthaber nicht eine Festigung eben dieser Strukturen? Haben menschenrechtliche Konditionalitäten oder das Prinzip der *ownership* in der entwicklungspolitischen Praxis Vorrang? Zielkonflikte bestehen möglicherweise auch zwischen den Prinzipien der Partnerausrichtung und der besseren Geberkoordination und Harmonisierung. Führen diese nicht zu einer Stärkung der Verhandlungsmacht der Geber gegenüber der Partnerregierung? Ist die Bildung eines Geberkartells wirklich in jedem Fall im Interesse des Empfängerlandes, oder könnte es nicht auch von der Pluralität entwicklungspolitischer Angebote profitieren? Und birgt die Harmonisierung von Geberpolitiken nicht die Gefahr der Gleichschaltung beziehungsweise des *mainstreaming* entwicklungspolitischer Ansätze im Sinne der einflussreichsten und finanzstärksten Geber, allen voran der Weltbank?

6. Problematische Fortschrittsindikatoren: Die Indikatoren, mit denen Fortschritte bei der Umsetzung der Pariser Erklärung gemessen werden, sind nicht neutral, sondern zum Teil geprägt von neoliberalen Entwicklungskonzepten. Dies gilt insbesondere für die Zielvorgaben und Indikatoren zum öffentlichen Finanzmanagement (Indikator 2a) und zum Beschaffungswesen (Indikator 2b). Als Gradmesser für Fortschritte beim öffentlichen Finanzmanagement dient das »Country Policy and Institutional Assessment« (CPIA) der Weltbank. Anhand von 20 Kriterien bewertet es unter anderem die Handels- und Finanzpolitik eines Landes. Grundsätzlich negativ bewertet werden beispielsweise Zollschranken, Kapitalverkehrskontrollen und staatliche Wettbewerbsbeschränkungen.¹¹ Auch beim öffentlichen Beschaffungswesen wird eine marktliberale Politik, zum Beispiel die Nichtdiskriminierung ausländischer Unternehmen, als fortschrittlich gewertet. Die Pariser Erklärung fördert damit durch die Hintertür die Liberalisierungsagenda der Welthandelsorganisation (WTO) und der Weltbank.

7. Kontroverse Themen ohne Zielvorgaben: In einigen Bereichen des EZ-Systems haben die Geberregierungen zwar Probleme konstatiert, sie konnten sich in Paris 2005 aber

nicht auf konkrete Lösungsschritte einigen. So werden in der Pariser Erklärung Lieferbindungen zwar als Problem benannt, für ihre Aufhebung aber keine Zielvorgaben gemacht. Die Rede ist lediglich von »kontinuierlichen Fortschritten im Zeitverlauf« (Indikator 8). Zusätzlich ist problematisch, dass die OECD bei der Ermittlung des ODA-Anteils ohne Lieferbindung die gesamte Technische Zusammenarbeit sowie die Nahrungsmittelhilfe herausrechnet. Die OECD-Zahlen liefern daher ein geschöntes Bild.

3. Empfehlungen aus der Zivilgesellschaft für das dritte High-Level Forum in Accra

Zivilgesellschaftliche Organisationen haben aus den Defiziten und Schwächen der Pariser Erklärung und ihrer bisherigen Umsetzung Konsequenzen gezogen. Zur Vorbereitung auf die Folgekonferenz zur Pariser Erklärung im September 2008 in Accra haben sie sich zu einem losen Netzwerk, der »International Civil Society Steering Group for the Accra High Level Forum«, zusammengeschlossen.¹² Diese Gruppe hat in einem Politikpapier Empfehlungen für das High-Level Forum und den weiteren Prozess bis zum Jahr 2010 vorgelegt.¹³ Sie spiegeln die inhaltliche Schnittmenge eines breiten Bündnisses von rund 20 internationalen NGO und Netzwerken wieder und sind aus diesem Grund zum Teil sehr allgemein formuliert.

12 Der Steering Group gehören folgende NGOs und Netzwerke an (vgl. www.betteraid.org): ActionAid, Alliance 2015, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), Arab NGOs Network for Development (ANND), Association for Women's Rights in Development (AWID), BOND, Canadian Council for International Cooperation, Civicus, Concord, Eurodad, Ghana Forum on Aid Effectiveness, IBIS, IBON Foundation, Reality of Aid, SEND Foundation, Social Watch, Third World Network und WIDE.

13 Vgl. International Civil Society Steering Group (2007). Im Folgenden werden die insgesamt 15 Empfehlungen in gekürzter Form dokumentiert. Das Politikpapier enthält ausführlichere Erläuterungen zu diesen Empfehlungen. Die Empfehlungen verstehen sich als Entwurf, der nach regionalen Konsultationen im Laufe des Jahres 2008 gegebenenfalls modifiziert wird.

11 Eine ausführliche Kritik des CPIA findet sich bei Alexander (2004).

1. EMPFEHLUNG:**Armutsbekämpfung, Menschenrechte und Gleichberechtigung müssen als zentrale Punkte anerkannt werden**

Das Accra High-Level Forum muss dafür Sorge tragen, dass die Agenda zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (*aid effectiveness agenda*) unter keinen Umständen die Ziele der Armutsbekämpfung, der Förderung der Gleichberechtigung und der Garantie der Menschenrechte unterläuft. Die Aktionsagenda von Accra (*Accra Action Agenda*) sollte sich zu einem Arbeitsplan bis 2010 verpflichten, der mit Hilfe von Indikatoren die Beurteilung der neuen EZ-Modalitäten ermöglicht. Ziel muss es dabei sein, deren tatsächliche Auswirkungen auf die Armutsbekämpfung, die Gleichberechtigung und den Schutz der Menschenrechte sichtbar zu machen.

2. EMPFEHLUNG:**Beseitigung aller von den Gebern definierten politischen Konditionalitäten**

Die Accra Action Agenda sollte die Verpflichtung enthalten, alle von den Gebern definierten politischen Konditionalitäten aufzugeben; sie sollte anerkennen, dass derartige Konditionalitäten die demokratische *ownership* unterlaufen. Sie sollte einen Arbeitsplan aufstellen, um ambitionierte Ziele zur Vereinfachung und Reduzierung der Gesamtzahl der Konditionalitäten zu verwirklichen; dies sollte im Zusammenhang mit den programm-basierten Ansätzen erfolgen, die von der Pariser Erklärung gefördert werden.

3. EMPFEHLUNG:**Geber und die Regierungen des Südens müssen sich auf höchstmögliche Standards der Offenheit und Transparenz verpflichten**

Die Geber müssen sich in der Accra Action Agenda zur Einhaltung höchster Standards von Offenheit und Transparenz verpflichten, und dabei vor allem zur rechtzeitigen Weitergabe von Informationen, insbesondere während der Verhandlungen mit Partnerländern und über die Auszahlungen der Entwicklungshilfemittel, sowie zur Einführung einer Politik der automatischen Offenlegung aller Dokumente (mit strikt begrenzten Ausnahmen). Regierungen des Südens müssen in Zusammenarbeit mit den gewählten Vertretern und zivilgesellschaftlichen Organisationen ihres Landes offene und transparente Verfahren darüber entwer-

fen, wie Entwicklungshilfe beschafft, verwendet, überwacht und verbucht werden kann.

4. EMPFEHLUNG:**Die Accra Action Agenda muss zivilgesellschaftliche Organisationen (Civil Society Organisations, CSOs) als eigenständige entwicklungspolitische Akteure anerkennen und die Bedingungen benennen, die es ihnen ermöglichen, eine effektive Rolle im Entwicklungsprozess zu spielen**

Geber und Regierungen des Südens sollten Bedingungen schaffen, die es CSOs ermöglichen, ihre Rolle im Entwicklungsprozess wahrzunehmen. CSOs brauchen rechtliche Rahmenbedingungen, die die Vereinigungs-, Organisations- und Pressefreiheit gewährleisten. Darüber hinaus brauchen CSOs langfristige finanzielle Unterstützung – Geber sollten darauf bezogen neue Formen der Unterstützung entwickeln.

5. EMPFEHLUNG:**Einrichtung eines effektiven und unabhängigen Monitoring- und Evaluierungssystems für die Pariser Erklärung und ihre Wirkung auf Entwicklungsprozesse**

Die Accra Action Agenda sollte ein unabhängiges Monitoring- und Evaluierungssystem für die Pariser Erklärung auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene schaffen. Um Geber in die Verantwortung zu nehmen, sind auf internationaler Ebene neue und unabhängige Institutionen nötig. Auf nationaler und lokaler Ebene sollte ein weiterer Kreis von Betroffenen in das Monitoring und die Evaluierung einbezogen werden. CSOs können dabei eine Schlüsselrolle spielen.

6. EMPFEHLUNG:**Einführung gemeinsam vereinbarter, transparenter und verbindlicher Abkommen zur Regelung der Entwicklungszusammenarbeit**

Die Konditionen der Entwicklungszusammenarbeit müssen unter Beteiligung der Menschen, die in Armut leben, fair und transparent ausgehandelt werden. Geber und Empfänger sollten sich darauf einigen, ihre zukünftige Entwicklungszusammenarbeit auf transparente und bindende Abkommen zu gründen. Sie sollten eindeutige Verpflichtungen der Geber in Hinblick auf den Umfang und die Qualität

der Hilfe enthalten und im Falle der Nichteinhaltung Sanktionen gegen diese vorsehen. Derartige Abkommen sollten – wie im vorherigen Punkt dargestellt – unabhängig überwacht werden.

7. EMPFEHLUNG:

Schaffung neuer Multistakeholder-Mechanismen zur Überwachung von Regierungen und Gebern

Es sollten neue Multistakeholder-Mechanismen entwickelt werden, die die Regierungen und Geber über die Verwendung der Entwicklungshilfemittel zur Rechenschaft ziehen. Derartige Mechanismen wären der wirkliche Test, ob die Verpflichtungen zur gegenseitigen Rechenschaft tatsächlich eingehalten werden. Sie sollten offen, transparent und periodisch angelegt sein und auch der Bevölkerung in den Ländern des Südens den Raum bieten, ihre Regierungen und die Geber zur Verantwortung zu ziehen.

8. EMPFEHLUNG:

Schaffung eines gerechten multilateralen Governance-Systems für die ODA, in dem zukünftige Vereinbarungen über Reformen der Entwicklungszusammenarbeit ausgehandelt werden

Reformen der Entwicklungszusammenarbeit sollten künftig in einer offenen, multilateralen Institution erörtert werden, die klare und transparente Verhandlungsmechanismen, die gleichberechtigte Vertretung von Gebern und Empfängern sowie Offenheit gegenüber der Zivilgesellschaft gewährleistet.

9. EMPFEHLUNG:

Geber müssen über die Umsetzung der Verpflichtungen, die sie bereits in der Pariser Erklärung eingegangen sind, Rechenschaft ablegen

Die einzelnen Geber müssen für das Jahr 2010 Zielvorgaben definieren, um zu gewährleisten, dass sie ihre Verpflichtungen aus der Pariser Erklärung einhalten. Die Geber müssen ihre Bereitschaft bekräftigen, die Art und Weise, wie sie ihre Geschäfte der Entwicklungszusammenarbeit tätigen, so zu ändern, dass Mindeststandards für deren Qualität erreicht werden.

10. EMPFEHLUNG:

Entwicklungshilfe muss der Armutsbekämpfung und der Förderung der Menschenrechte dienen

Die Geber müssen sich dazu verpflichten, die Entwicklungshilfe nur zur Reduzierung von Armut und Ungleichheit und zur Förderung der Menschenrechte zu verwenden. Sie müssen aufhören, die Entwicklungszusammenarbeit zur Verwirklichung ihrer eigenen außen- und wirtschaftspolitischen Interessen zu nutzen.

11. EMPFEHLUNG:

Die Verpflichtung zur Aufhebung von Lieferbindungen ausweiten

In Accra sollten sich Geber dazu verpflichten, jegliche Form der Hilfe (einschließlich der Nahrungsmittelhilfe und der Technischen Zusammenarbeit) für alle Empfängerländer ungebunden bereitzustellen. Zu diesem Zweck sollten sie konkrete Zielvorgaben formulieren, um diese Verpflichtung in die Tat umzusetzen. Auch dies sollte unabhängig überwacht werden.

12. EMPFEHLUNG:

Die Technische Zusammenarbeit entsprechend den nationalen Prioritäten reformieren und *capacity building* unterstützen

Die Zielvorgaben zur Verbesserung der Technischen Zusammenarbeit sollen gestärkt werden; dabei muss sichergestellt werden, dass diese zu 100 Prozent nachfrageorientiert ist und sich an den jeweiligen nationalen Strategien ausrichtet. Das Recht der Empfängerländer, Verträge gemäß ihren eigenen Entwicklungsbedürfnissen abzuschließen, muss respektiert werden. Zusätzlich sollten effektivere Formen der Süd-Süd-Kooperation im Bereich der Technischen Zusammenarbeit entwickelt werden.

13. EMPFEHLUNG:

Die Allokation der Hilfe entsprechend den Entwicklungsbedürfnissen verbessern

In Accra sollten sich die Regierungen auf die Entwicklung eines effektiven und transparenten internationalen Mechanismus einigen, um die Allokation der Hilfe so zu verbessern, dass sie denen zugute kommt, die sie am meisten benötigen.

14. EMPFEHLUNG:**Neue Ziele zur Verbesserung der langfristigen Berechenbarkeit der Hilfe**

Die Geber sollten sich in Accra auf neue Zielvorgaben verständigen, um mehrjährige, berechenbare und garantierte ODA-Verpflichtungen einzugehen, die auf eindeutigen und transparenten Kriterien beruhen.

15. EMPFEHLUNG:**Die sinnvolle Mitwirkung von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Accra sicherstellen**

CSOs sollten in allen Bereichen des High-Level Forums einbezogen werden. Zivilgesellschaftliche Perspektiven müssen in allen offiziellen Diskussionen, einschließlich des Ministertreffens und der Vorbereitungen der Aktionsagenda von Accra berücksichtigt werden.

4. Reformbedarf über die Pariser Erklärung hinaus

Die Regierungen haben vereinbart, beim dritten High-Level Forum in Accra keine neuen Themen aufzugreifen oder zusätzliche politische Verpflichtungen einzugehen. Den inhaltlichen Rahmen bildet die Pariser Erklärung, zu deren weiterer Umsetzung in Accra konkrete Aktionen vereinbart werden sollen. Daher ist als Ergebnis des High-Level Forums auch keine neue Deklaration sondern ein Aktionsplan, die »Accra Action Agenda«, vorgesehen. Das mindert nicht die entwicklungspolitische Bedeutung der Konferenz. Ob in Fragen der Lieferbindung, der größeren Berechenbarkeit der Hilfe und der politischen Konditionalitäten in Accra Fortschritte erzielt werden, wird für die entwicklungspolitische Praxis durchaus relevant sein.

Aber der Handlungs- und Reformbedarf reicht angesichts der konstatierten Schwächen und Defizite des gegenwärtigen Systems der Entwicklungszusammenarbeit weit über den inhaltlichen Rahmen der Pariser Erklärung hinaus. Im Diskurs über die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit sollten unter anderem auch die folgenden grundsätzlicheren Themen und Forderungen erörtert werden:

4.1 Geberdominierte Foren überwinden

Ein partnerschaftlicher Diskurs über entwicklungspolitische Fragen ist »auf gleicher Augenhöhe« nicht in einer Institution möglich, die von den Interessen der westlichen Geberländer bestimmt wird. Die Regierungen haben in der UN-Generalversammlung beschlossen, unter dem Dach des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC) alle zwei Jahre ein hochrangiges Forum für Entwicklungszusammenarbeit (Development Cooperation Forum) durchzuführen.¹⁴ Es soll sich mit den Strategien, Politiken und der Finanzierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit befassen und die Kohärenz zwischen den Aktivitäten der verschiedenen »Entwicklungspartner« fördern. Das Pilottreffen des Forums fand am 5. Juli 2007 in Genf statt, das erste ordentliche Treffen soll Ende Juni/Anfang Juli 2008 in New York durchgeführt werden. Dieses Forum könnte ein geeigneter Ort sein, um unter gleichberechtigter Beteiligung von Regierungen und Zivilgesellschaft aus Nord und Süd über alle Fragen der Entwicklungszusammenarbeit zu sprechen. Es wäre damit potentiell die bessere Alternative zu den geberdominierten Foren der OECD und den exklusiven Dialogprozessen der G8.

4.2 Referenzrahmen muss über den engen Fokus auf die MDG hinausgehen

Ob Hilfe effektiv im Sinne des Erreichens bestimmter Ziele ist, hängt auch von der Zieldefinition ab: Die Konzentration auf die MDG greift dabei zu kurz. In den offiziellen Dokumenten der Vereinten Nationen ist meist nie allein von den MDG die Rede, sondern immer von den »international vereinbarten Entwicklungszielen, einschließlich der MDG«. Diese Formulierung soll darauf hinweisen, dass auf internationaler Ebene zahlreiche Entwicklungsziele formuliert wurden, die über die MDG hinausreichen, zu deren Verwirklichung sich die Regierungen aber gleichermaßen verpflichtet haben. Dazu gehören zum Beispiel die beim Weltgipfel 2005 bekräftigten Ziele der produktiven Vollbeschäftigung und einer menschenwürdigen Arbeit für alle sowie des gleichen Zugangs zur reproduktiven Gesundheit für alle Frauen. Im weiteren Sinne zählen dazu auch die grundsätzlicheren Verpflichtungen der Millenniumserklärung, etwa

14 Vgl. dazu www.un.org/ecosoc/newfunct/develop.shtml



Weberinnen in Thailand

im Bereich Menschenrechte, Demokratie und *good governance*. In einer »Matrix der Internationalen Entwicklungsziele« sind die MDG ein wichtiger Bestandteil – aber eben nicht der Einzige.¹⁵

4.3 Wirksamkeit hängt auch von der Quantität der Hilfe ab

Dass die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit auch vom ausreichenden Umfang der bereitgestellten Mittel abhängt, ist eine Binsenweisheit. Die Selbstverpflichtung, die die Mitglieder der Europäischen Union mit ihrem Stufenplan zur Erhöhung der ODA im Jahr 2005 eingegangen sind, war eine überfällige Antwort darauf. Die Regierungen müssen aber ihre Verpflichtungen, die öffentliche Entwicklungshilfe bis 2010 im EU-Durchschnitt auf 0,56 Prozent¹⁶ und bis 2015 auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen, in praktische Politik umsetzen. Das bedeutet auch für die Bundesregierung, dass sie einen nationalen Stufenplan vorlegen sollte, in dem sie festlegt, in welchem Jahr sie welche zusätzlichen Mittel für welche Zwecke bereitstellen will, um ihre Verpflichtungen aus dem EU-Stufenplan

zu erfüllen. Ein solcher Stufenplan wäre – ganz im Sinne der Pariser Erklärung – auch für die größere Berechenbarkeit der deutschen Entwicklungspolitik und die bessere Geberkoordination notwendig.

4.4 Neu-Definition von »Hilfe« erforderlich

Um ihre internationale Verpflichtung zur Erhöhung der ODA-Quote zu erfüllen, deklarieren die Regierungen vieler Geberländer, darunter auch die Bundesregierung, immer mehr Ausgaben, die den Entwicklungsländern nicht oder nur zum Teil zu Gute kommen, als ODA. Besonders fragwürdig ist in diesem Zusammenhang die vom DAC gebilligte Praxis, Schuldenerlasse, die kalkulatorischen Studienplatzkosten für Studierende aus Entwicklungsländern sowie die Kosten für Asylbewerber im ersten Jahr ihres Aufenthaltes (einschließlich der Kosten ihrer »Rückführung« im Fall der Ablehnung des Asylantrages) als ODA anzurechnen. Die ODA-Statistiken durch diese Positionen aufzublähen, ist politisch wie methodisch fragwürdig und steht nicht im Einklang mit der Entscheidung der Regierungen, die gesamte Entwicklungspolitik auf die Bekämpfung der Armut und die Verwirklichung der MDG auszurichten.

Auch der UN-Generalsekretär sieht dieses Problem. In seinem Bericht zur Vorbereitung der Doha-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung 2008 stellt er fest:

¹⁵ Vgl. dazu genauer: Martens (2007), Kapitel 3.

¹⁶ Die Bundesregierung hat sich verpflichtet, die deutsche ODA bis 2010 auf 0,51 Prozent des BNE zu erhöhen.

»There continues to be an urgent need to increase the overall volume of aid flows net of debt relief, technical assistance and emergency relief to meet the internationally agreed development objectives, including the Millennium Development Goals. Donor countries should meet all of their aid commitments. In the spirit of Monterrey, discussions between both donors and recipients need to be rekindled, in the new Economic and Social Council Development Cooperation Forum, on what kinds of flows should really be counted as ›aid‹«¹⁷

Der UN-Generalsekretär macht damit gleichzeitig klar, dass die Frage, was als »Hilfe« zu definieren ist, nicht wie bisher allein von den westlichen Gebern im DAC beantwortet werden sollte, sondern die Empfänger dabei gleichermaßen zu Wort kommen sollten.

4.5 Rahmenbedingungen für Budgetfinanzierung verbessern

Wenn die öffentlichen Finanztransfers in die Entwicklungsländer tatsächlich im versprochenen Umfang steigen, wird es unausweichlich sein, dass die zusätzlichen Mittel als Programm- oder Budgethilfen zur Verfügung gestellt werden. Die Bereitstellung von Entwicklungshilfegeldern in Form von direkter Budgethilfe ist generell sinnvoll, denn sie kann den haushaltspolitischen Gestaltungsspielraum der Empfängerregierungen erweitern und ihre Eigenverantwortung stärken. Transaktionskosten können so reduziert, »Projektitis« überwunden und die Geberkoordination verbessert werden. Zu unterstützen sind Budgethilfen jedoch nur, wenn eine Reihe strikter Voraussetzungen (Prozesskonditionalitäten) erfüllt sind (beziehungsweise im Kontext der Vergabe von Budgethilfen geschaffen werden), insbesondere:

- demokratische Entscheidungsstrukturen (Parlamente);
- umfassende Beteiligungsrechte der Zivilgesellschaft;
- Transparenz der Haushaltsverfahren; und die
- unabhängige Kontrolle der Mittelverwendung (Rechnungshöfe etc.).

Außerdem müssen die Kapazitäten zur effektiven Nutzung der zusätzlichen Budgetmittel vorhanden sein beziehungsweise gezielt aufgebaut werden. Zudem muss sichergestellt sein, dass die Budgethilfe langfristig zugesagt wird, um für die Empfänger Planungssicherheit zu gewährleisten, und nicht an sachfremde politische Konditionalitäten (im Ge-

gensatz zu den notwendigen oben genannten Prozesskonditionalitäten) gebunden wird. Schließlich ist darauf zu achten, dass es durch die Budgethilfe nicht zur Verdrängung (»crowding out«) inländischer Einnahmen (insbesondere Steuern) kommt, sondern dass die Budgethilfen zu einer entsprechenden Erhöhung der verfügbaren Haushaltsmittel führen.

4.6 Stärkere Multilateralisierung der Entwicklungszusammenarbeit

Erhöhte Entwicklungshilfemittel und die Notwendigkeit verbesserter Geberkoordination führen zwangsläufig zu einer Multilateralisierung der Entwicklungszusammenarbeit. Das heißt nicht automatisch, dass die bislang bilaterale Zusammenarbeit nun mehr und mehr über multilaterale Organisationen abgewickelt wird. Vielmehr verschwimmen die Grenzen zwischen bi- und multilateraler Zusammenarbeit, die Grauzone wird immer größer. Zum einen werden immer mehr Entwicklungshilfemittel im Rahmen zweckgebundener Treuhandfonds über multilaterale Organisationen (zum Beispiel das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, UNDP) abgewickelt. Man kann in diesem Zusammenhang auch von einer »Bilateralisierung multilateraler Entwicklungszusammenarbeit« sprechen. Zum anderen werden im Rahmen der neuen EZ-Modalitäten immer häufiger die Mittel verschiedener bilateraler und multilateraler Geber in einem Land zusammengelegt, zum Beispiel in Form der Korbfinanzierung, nicht selten unter Federführung einer multilateralen Organisation (zum Beispiel der Weltbank).

Vor diesem Hintergrund sind fixe Zielvorgaben für die Anteile bi- und multilateraler Zusammenarbeit, wie die alte Regel des Haushaltsausschusses im Deutschen Bundestag, dass nicht mehr als 35 Prozent der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für multilaterale Zwecke verwendet werden sollen, unbegründet und anachronistisch. Sie haben eine Schwächung gerade derjenigen internationalen Organisationen zur Folge, die sich aus freiwilligen Beitragsleistungen finanzieren, insbesondere der entwicklungspolitischen Fonds und Programme der Vereinten Nationen.

17 UN Dok. A/62/217 vom 10. August 2007, Pkt. 78.



Lastenträger in der Altstadt Dehli, Indien

4.7 Langfristige Überwindung des (paternalistischen) Geber-Nehmer-Verhältnisses

Die Beziehung zwischen Geldgebern und Geldempfängern kann nicht gleichberechtigt sein. Trotz aller Partnerschafts-rhetorik sitzen die Geber am längeren Hebel. Sie haben die letztendliche Entscheidungsmacht über die Vergabe und Verwendung der Mittel. Längerfristig können die Länder des Südens ihre Abhängigkeiten von den reichen Gebern des Nordens und den Internationalen Finanzinstitutionen auf dreifache Weise überwinden:

- Die stärkere Nutzung multilateraler Finanzierungskanäle, bei denen Geber und Empfänger gleichberechtigte Entscheidungsgewalt haben – bis hin zu quasi automatischen Formen globaler Umverteilung – gleichsam ein Länderfinanzausgleich auf Weltebene.
- Die verstärkte Süd-Süd-Kooperation, sei es durch verstärkte bilaterale Unterstützung durch die »neuen Geber« (Stichwort: China), sei es durch neue regionale Finanzierungsinstitutionen wie die im Dezember 2007 gegründete südamerikanische Entwicklungsbank »Banco del Sur«.
- Die drastische Erhöhung der eigenen öffentlichen Einnahmen in den Ländern des Südens. Die dazu oft erforderlichen Fiskalreformen hätten nicht nur den Zweck, mehr Mittel zu mobilisieren. Gleichzeitig könnten sie angesichts der enormen Einkommensdisparitäten in vielen Ländern dazu dienen, eine aktive Umverteilungspolitik

zugunsten der ärmeren Bevölkerungsschichten zu betreiben.

Vor allem die verstärkte Mobilisierung heimischer Ressourcen ist für die Länder des Südens ohne Alternative. Die Verantwortung für die dazu notwendigen Reformen liegt aber nicht allein bei ihnen. Gegen den weltweiten Steuerwettbewerb nach unten und die Kapitalflucht in Steueroasen können die Regierungen nur gemeinsam vorgehen. Für die Erosion der Einnahmehasis infolge erzwungenen Zollabbaus sind die westlichen Industrieländer, allen voran EU und USA, mitverantwortlich. Auch die effektivere Besteuerung Transnationaler Konzerne, die Bekämpfung der Bestechung und die Rückführung veruntreuter Gelder von ausländischen Konten in die Länder des Südens sind nur durch eine verstärkte multilaterale Zusammenarbeit möglich. Schließlich können die Regierungen der reicheren Länder in ihrer Entwicklungszusammenarbeit den Aufbau leistungsfähiger und gerechter Steuersysteme in den Ländern des Südens unterstützen und sie können dort eine transparente und partizipative Budgetpolitik aktiv fördern.

Diese Themen können nicht im Kontext der Accra-Konferenz über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit diskutiert werden – und sie sollten es auch aus den oben genannten Gründen (Geberdominanz etc.) nicht. Die neuen Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit werden derzeit in verschiedenen Foren (OECD-DAC, G8, IWF/Weltbank, entwicklungspolitische Forschungsinstitute etc.) und aus verschiedenen Perspektiven

diskutiert. Die Pariser Erklärung und die Accra-Konferenz 2008 spielen in dieser Gemengelage eine wichtige, aber gleichzeitig begrenzte Rolle. Notwendig wäre es, die diversen Diskussionsprozesse in einem Forum zu bündeln, in dem die Regierungen aus Nord und Süd gleichberechtigt vertreten sind und in dem zivilgesellschaftliche Organisationen effektive Mitwirkungsrechte haben. Das Development Cooperation Forum der Vereinten Nationen und der »Financing for Development«-Prozess mit der Follow-up-Konferenz in Doha können dafür den adäquaten Rahmen bilden.

Jens Martens ist Geschäftsführer des Global Policy Forums Europe.

Literaturverzeichnis

- ActionAid (2007):* Making aid accountable and effective. The challenge for the Third High Level Forum on aid effectiveness. Accra, Ghana 2008. Johannesburg: ActionAid.
- Alexander, N. (2007):* The New Aid Model: Implications for the Aid System. Washington, D.C.
- Alexander, N. (2004):* Judge and jury: the World Bank's scorecard for borrowing governments. In: Social Watch Report 2004. Montevideo: Social Watch.
- BMZ (2005):* Mehr Wirkung erzielen. Die Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf die Millenniums-Entwicklungsziele. Die Umsetzung der Paris Declaration on Aid Effectiveness. Bonn: BMZ. (BMZ Spezial Nr. 130).
- Eurodad (2007):* Eurodad brief analysis of the OECD Paris monitoring survey. Eurodad.
- International Civil Society Steering Group (2007):* From Paris 2005 to Accra 2008. Will aid become more accountable and effective? A critical approach to the aid effectiveness agenda. Draft for discussions at regional consultations.
- Martens, J. (2007):* Armutszeugnis. Die Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen. Halbzeitbilanz – Defizite – Perspektiven. Bonn/Osnabrück: Global Policy Forum/terre des hommes.
- OECD (2007a):* Aid Effectiveness. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the Results. Paris: OECD.
- OECD (2007b):* Aid Effectiveness. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Country Chapters. Paris: OECD.
- OECD (2005a):* Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability. Paris: OECD.
- OECD (2005b):* Harmonisation, Alignment, Results. Progress Report on Aid Effectiveness. Paris: OECD.
- Reality of Aid (2007):* Reality Check. The Paris Declaration. Towards Enhanced Aid Effectiveness? Quezon City: Reality of Aid.
- Tomlinson, B. (2006):* Determinants of Civil Society Aid Effectiveness. A CICC Discussion Paper. Ottawa: CCIC.
- Wood, A. (2007):* A Leap of Faith. Putting the »Paris Agenda« into Practice (Working Title). CORDAID.
- World Bank (2007):* Results-Based National Development Strategies. Assessment and Challenges Ahead. Washington, D.C.: World Bank.

Weiterführende Literaturhinweise zum Thema Aid Effectiveness

- ActionAid (2007):* Making aid accountable and effective. The challenge for the Third High Level Forum on aid effectiveness. Accra, Ghana 2008. Johannesburg: ActionAid.
- Alexander, N. (2007):* The New Aid Model: Implications for the Aid System. Washington, D.C.
- Alexander, N. (2004):* Judge and jury: the World Bank's scorecard for borrowing governments. In: Social Watch Report 2004. Montevideo: Social Watch.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2005):* Mehr Wirkung erzielen: Die Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf die Millenniums- Entwicklungsziele/Die Umsetzung der Paris Declaration on Aid Effectiveness. Bonn: BMZ. (BMZ Special Nr. 130).
- Canada's Coalition to end global Poverty (CCIC)/ Brian Tomlinson (CCIC Policy Team) (2006):* Determinations of civil society aid effectiveness: A CCIC Discussion Paper.
- Drescher, R. (2006):* Mit Risiken und Nebenwirkungen verbunden? Die Bedeutung der Paris-Erklärung für zivilgesellschaftliche Organisationen. In: Eins Entwicklungspolitik. Frankfurt am Main. <http://www.entwicklungspolitik.org/home/18-19-006-02/>
- Eurodad (2007):* Eurodad brief analysis of the OECD Paris Monitoring Survey, Brüssel.
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) (2007):* Halbzeit für die Millenniumsziele. Sechster GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. GKKE Schriftenreihe 42, Berlin.
- International Civil Society Steering Group (2007):* From Paris 2005 to Accra 2008. Will aid become more accountable and effective? A critical approach to the aid effectiveness agenda. Draft for discussions at regional consultations.
- Kamp, C. (2007):* Auf dem Weg nach Accra. In: eins, Entwicklungspolitik, Information Nord-Süd, Heft 12-2007, S. 7.
- Langthaler, M./Obrovsky, M./Six, C. (2007):* Die Paris Erklärung und ihre bisherige Umsetzung. (Irr-)Wege zu mehr Wirksamkeit in der EZA, Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe – ÖFSE, Wien. http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP_Pariser_Erklärung.pdf
- Lanzet, P. (2006):* Die »Paris Declaration« und die »Paris Agenda« der Bundesregierung aus Sicht der kirchlichen Hilfswerke. http://www.eed.de/fix/files/doc/eed_Stellungnahme_Paris_Declaration_06_deu.pdf
- Martens, J. (2007):* Armutszeugnis. Die Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen. Halbzeitbilanz – Defizite – Perspektiven. Bonn/Osnabrück: Global Policy Forum/terre des hommes.
- OECD (2006):* Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Paris: OECD.
- OECD (2007):* Aid Effectiveness. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration – Overview of the Results. Paris: OECD.
- OECD (2007):* Aid Effectiveness. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Country Chapters. Paris: OECD.
- OECD/DAC (2005):* Principles for Good International Engagement in Fragile States, Senior Level Forum, January 2005, London.
- Post, U./ Warning, C. (2007):* Begründetes Unbehagen. In: E+Z, 48(2), 72–74.
- Reality of Aid (2007):* Reality Check January 2007: The Paris Declaration: Towards Enhanced Aid Effectiveness? Quezon City: Reality of Aid.
- Tomlinson, B. (2006):* Determinants of Civil Society Aid Effectiveness. A CICC Discussion Paper. Ottawa: CCIC.
- Wood, A. (2007):* A Leap of Faith. Putting the »Paris Agenda« into Practice (Working Title). CORDAID.
- World Bank (2007):* Results-Based National Development Strategies. Assessment and Challenges Ahead. Washington, D.C.: World Bank.

Weiterführende Links zum Thema Aid Effectiveness:

- Civil Society International Steering Group (ISG) (2008):* Better Aid, <http://betteraid.org>
- Eldis (2008):* Aid Effectiveness, www.eldis.org/go/topics/resource-guides/aid/aid-effectiveness
- Europe's forum on international cooperation (2008):* Aid Evaluation and Effectiveness, www.euforic.org/detail_page.phtml?page=resource_briefing_evaluat
- FRIDE (2008):* A European Think Thank for Global Action, www.fride.org/section/30/politics-of-aid
- OECD/DAC (2008):* Aid Effectiveness, www.oecd.org/newsEvents/0,3382,en_2649_3236398_1_1_1_1_1,00.html

Das VENRO-Projekt »Perspektive 2015«

Um zur Umsetzung der international vereinbarten Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDG) und dem daran anknüpfenden »Aktionsprogramm 2015« der Bundesregierung beizutragen, hat der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) das Projekt »Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung« im Herbst 2001 gestartet. Das Projekt zielt in erster Linie darauf ab, die Informationslage der deutschen Öffentlichkeit über die mit dem Jahr 2015 verbundenen Zielsetzungen zur Halbierung der Armut und zu einer sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung zu verbessern.

Das Projekt besteht im Wesentlichen aus den folgenden Komponenten:

- 1) Die Projektwebseite »www.2015.venro.org« liefert sowohl grundlegende als auch aktuelle Informationen zu den MDG.
 - 2) Der monatlich erscheinenden Newsletter »2015 aktuell« berichtet in knapper Form über Neuigkeiten in der internationalen Debatte rund um die MDG und über Aktivitäten seitens der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) zum Thema MDG. Der Newsletter kann über die beiden Projekt-Webseiten abonniert werden.
 - 3) Unter dem Titel »2015 in der Praxis« werden in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Düsseldorf auf der Webseite »www.prsp-watch.de« Länderprofile bereitgestellt, die v. a. über die zivilgesellschaftliche Beteiligung an der Erstellung, Umsetzung und Überwachung von Armutsminderungsstrategiepapieren (PRSP) informieren.
 - 4) Die Publikations- und Veranstaltungsreihe »2015 im Gespräch« diskutiert grundsätzliche sowie aktuelle Themen, die für die fristgerechte Verwirklichung der MDG von Interesse sind. Die bisherigen Titel der Reihe lauten:
 - Nr. 1: »Armut bekämpfen – Gerechtigkeit schaffen«
 - Nr. 2: »Entwicklung braucht Finanzierung«
 - Nr. 3: »Globale Armut – Europas Verantwortung«
 - Nr. 4: »PRSP – Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung«
 - Nr. 5: »Handel – Ein Motor für die Armutsbekämpfung?«
 - Nr. 6: »Armutsbekämpfung und Krisenprävention«
 - Nr. 7: »Wie kommen die Armen zu ihren Rechten? Armutsbekämpfung und Menschenrechte«
 - Nr. 8: »Verdoppelung der Hilfe – Halbierung der Armut. Die Internationale Finanzfazilität – Neue Zauberformel der Entwicklungsfinanzierung?«
 - Nr. 9: »Die Millenniumsziele in Reichweite? Eine Bewertung des entwicklungspolitischen Ertrags des Entscheidungsjahrs 2005«
 - Nr. 10: »Welche Konditionalitäten braucht die Entwicklungszusammenarbeit?«
 - Nr. 11: »Ausländische Direktinvestitionen – Königsweg für die Entwicklung des Südens?«
 - Nr. 12: »Paris Deklaration, Armutsbekämpfung, Partizipation – passt das zusammen?«
- 5) Unter dem Titel »2015 auf dem Campus« wird eine unregelmäßig erscheinende Reihe von Arbeitspapieren veröffentlicht, die kurze empirische Studien in den Themenfeldern MDG, Armutsbekämpfung und PRSP auf Grundlage sehr guter Studienabschlussarbeiten beinhaltet. Gleichzeitig findet einmal im Jahr eine Veranstaltung zu den Projektthemen in Kooperation mit wechselnden Hochschulen statt. Die bisherigen Titel der Publikationsreihe lauten:
- Nr. 1: »Rücküberweisungen von ArbeitsmigrantInnen als Ausweg aus der Armut? – Eine Studie am Fallbeispiel des indischen Bundesstaats Kerala«
 - Nr. 2: »Exportförderzonen als Entwicklungsmotor? Erfahrungen aus der Bekleidungsindustrie in Choloma, Honduras«

Alle erschienenen Publikationen können auf der Website »www.2015.venro.org« herunter geladen werden sowie kostenlos in gedruckter Form dort oder direkt beim VENRO-Büro in Berlin bestellt werden. Nr. 2–7 der Reihe »2015 im Gespräch« sind auch in einer englischen Übersetzung erhältlich.

Das Projekt wird aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert. Es ist in Berlin angesiedelt und wird durch Claus Körting (Projektleiter) und Merle Bilinski (Projektreferentin) betreut.

Adresse:

VENRO Büro-Berlin
Projekt »Perspektive 2015«
Chausseestr. 128/129
10115 Berlin

Telefon: 030/28 04 66-70/-71

Fax: 030/28 04 66-72

E-Mail: berlin@venro.org

Internet: www.2015.venro.org und www.prsp-watch.de

- action medeor e. V. – Deutsches Medikamenten Hilfswerk
 ADRA – Adventistische Entwicklungs- und Katastrophenhilfe e. V.
 Ärzte der Welt e. V.
 Ärzte für die dritte Welt e. V.
 Ärzte ohne Grenzen e. V.*
 Akademie Klausenhof
 Aktion Canchanabury
 Aktionsgemeinschaft Solidarische Welt (ASW) e. V.
 Andheri-Hilfe Bonn e. V.
 Arbeiter Samariter Bund Deutschland e. V.
 AWO International e. V.
 Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt Landesnetzwerke e. V. (agl) –
 Koordination
 Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend in der Bundes-
 republik Deutschland e. V. (aej)
 Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe e. V. (AGEH)
 Arbeitsgemeinschaft Entwicklungs-Ethnologie e. V.
 AT-Verband*
- Behinderung und Entwicklungszusammenarbeit e. V.*
 Brot für die Welt
 Bündnis Entwicklungspolitischer Initiativen e. V.
 Bund der Deutschen Katholischen Jugend
 Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger
 Behinderung e. V.
- Care International Deutschland e. V.
 Casa Alianza Kinderhilfe Guatemala
 CCF Kinderhilfswerk e. V.
 Christliche Initiative Romero e. V.
 Christoffel-Blindenmission e. V.
- Das Hunger Projekt e. V.
 DEAB – Dachverband Entwicklungspolitik Baden-Württemberg e. V.
 DESWOS – Deutsche Entwicklungshilfe für soziales Wohnungs-
 und Siedlungswesen e. V.
 Deutsche Kommission Justitia et Pax
 Deutsches Komitee für UNICEF*
 Deutsche Lepra- und Tuberkulosehilfe e. V.
 Deutsche Stiftung Weltbevölkerung
 Deutsche Welthungerhilfe e. V.
 Deutscher Caritasverband – Caritas International
 Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
 Deutsches Blindenhilfswerk e. V.
 Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e. V.*
 Deutsches Rotes Kreuz – Generalsekretariat*
 DGB-Bildungswerk e. V. – Nord-Süd-Netz
 Die Lichtbrücke e. V.
 Dritte-Welt-JournalistInnen-Netz e. V.
- Eine Welt Netzwerk Hamburg e. V.
 Eine Welt Netz NRW
 EIRENE – Internationaler Christlicher Friedensdienst e. V.
 Evangelische Akademien in Deutschland e. V.
 Evangelischer Entwicklungsdienst e. V.
- FIAN Deutschland e. V.
- Gemeinschaft Sant' Egidio e. V.
 Germanwatch e. V. Nord-Süd-Initiative
- HelpAge Deutschland e. V.
 Handicap International
 Hildesheimer Blindenmission e. V.*
 Hilfswerk der deutschen Lions e. V.
- Indienhilfe e. V.
 INKOTA – Ökumenisches Netzwerk e. V.
- Internationaler Hilfsfonds e. V.
 Internationaler Ländlicher Entwicklungsdienst (ILD)
 Internationaler Verband Westfälischer Kinderdörfer e. V.
- Johanniter-Unfall-Hilfe e. V. – Johanniter International
 Jugend Dritte Welt e. V.
- Kairos Europa – Unterwegs zu einem Europa für Gerechtigkeit e. V.
 Karl Kübel Stiftung für Kind und Familie
 KATE – Kontaktstelle für Umwelt und Entwicklung
 Kindernothilfe e. V.
- Lateinamerika-Zentrum e. V.
- Malteser International
 Marie-Schlei-Verein e. V.
 matterna – Stiftung Frau und Gesundheit e. V.
 medica mondiale e. V.
 medico international e. V.
 Misereor Bischöfliches Hilfswerk e. V.
 Missionszentrale der Franziskaner e. V.*
- Nationaler Geistiger Rat der Bahà'i in Deutschland e. V.
 NETZ – Partnerschaft für Entwicklung und Gerechtigkeit e. V.
- ÖEIW – Ökumenische Initiative Eine Welt
 OIKOS Eine Welt e. V.
 ORT Deutschland e. V.
 Oxfam Deutschland e. V.
- Peter-Hesse-Stiftung – Solidarität in Partnerschaft für eine Welt
 Plan International Deutschland e. V.
- Rhein-Donau-Stiftung e. V.*
 Rotary Deutschland Gemeindienst e. V.
- Senegalhilfe-Verein e. V.
 SES – Senior Experten Service
 SID – Society for International Development
 Solidaritätsdienst-international e. V.
 Sozial- und Entwicklungshilfe des Kolpingwerkes e. V.
 Stiftung Entwicklung und Frieden
 Stiftung Nord-Süd-Brücken
 Susila Dharma – Soziale Dienste e. V.
- Terra Tech – Förderprojekte Dritte Welt e. V.
 terre des hommes Bundesrepublik Deutschland e. V.
 Tierärzte ohne Grenzen e. V.*
 TransFair – Verein zur Förderung des Fairen Handels mit der
 »Dritten Welt« e. V.
- VEN – Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen e. V.
 VENROB – Verbund entwicklungspolitischer Nichtregierungsorgani-
 sationen Brandenburgs
- Weltfriedensdienst e. V.
 Welthaus Bielefeld e. V.
 Weltladen-Dachverband e. V.
 Weltnotwerk der KAB Deutschlands
 Werkhof e. V.
 Werkstatt Ökonomie
 World University Service (WUS)
 Deutsches Komitee e. V.
 World Vision Deutschland e. V.
 W. P. Schmitz Stiftung
- Zukunftsstiftung Entwicklungshilfe der Gemeinnützigen Treuhand-
 stelle e. V.

*) Gastmitglied

Herausgeber

Verband Entwicklungspolitik deutscher
Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)
Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstr. 201
53113 Bonn

Telefon: 02 28/9 46 77-0
Fax: 02 28/9 46 77-99

E-Mail: sekretariat@venro.org
Internet: www.venro.org

VENRO Projektbüro Berlin
Chausseestr. 128/129
10115 Berlin

Telefon: 030/28 04 66-70
Fax: 030/28 04 66-72

E-Mail: berlin@venro.org
Internet: www.2015.venro.org
und www.prsp-watch.de

Mit finanzieller Unterstützung des
Bundesministeriums für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Redaktion Claus Körting und Merle Bilinski (V.i.S.d.P.)

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben die
persönliche Meinung des Verfassers/der Verfasserin
wieder und stellen nicht unbedingt die Meinung
der Redaktion dar.

Fotos

Umschlag: Ferdinand Reus (Djenné, Mali 2006)
Inhalt: Ferdinand Reus (S. 7/S. 9/S. 15), Rabih Nassar (S. 19),
Arttu Manninen (S. 23), Christiano Ravalli (S. 28), Paul Sikora (S. 30)

Satz & Layout Just in Print, Bonn

Druck Druckerei Leppelt, Bonn

Bonn und Berlin, Dezember 2007

Diese Publikation wurde auf 100 % Recyclingpapier gedruckt

VENRO ist der Bundesverband entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen (NRO). Ihm gehören mehr als 100 deutsche NRO an, die als Träger der privaten oder kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit, der Nothilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit tätig sind. Über Landesnetzwerke sind außerdem rund 2000 lokale entwicklungspolitische Initiativen und NRO vertreten.

Der Verband verfolgt das Ziel, den Einsatz der NRO für die Bekämpfung der Armut, die Verwirklichung der Menschenrechte und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen zu verstärken. VENRO

- vertritt die Interessen der entwicklungspolitischen NRO gegenüber der Politik,
- stärkt die Rolle von NRO und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik,
- übernimmt Anwaltschaft für die Interessen der Entwicklungsländer und armer Bevölkerungsgruppen und
- schärft das öffentliche Bewusstsein für entwicklungspolitische Themen.

VENRO –

Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V.,
www.venro.org

Verband Entwicklungspolitik deutscher
Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO)
Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstr. 201
53113 Bonn

Telefon: 02 28/9 46 77-0

Fax: 02 28/9 46 77-99

E-Mail: sekretariat@venro.org