

Ashoff, Guido

Research Report

Geberkoordinierung: eine wesentliche Voraussetzung für eine effizientere und wirksamere Entwicklungszusammenarbeit

Analysen und Stellungnahmen, No. 7/2004

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Ashoff, Guido (2004) : Geberkoordinierung: eine wesentliche Voraussetzung für eine effizientere und wirksamere Entwicklungszusammenarbeit, Analysen und Stellungnahmen, No. 7/2004, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/199874>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Geberkoordinierung: eine wesentliche Voraussetzung für eine effizientere und wirksamere Entwicklungszusammenarbeit

Die internationale Gemeinschaft öffentlicher Entwicklungshilfeger umfasst zur Zeit 37 Staaten (bilaterale Geber) und ca. 30 internationale Organisationen (multilaterale Geber). Die Vielzahl der Geber mit häufig eigenen Projekten, Programmen, Interessen, Konzeptionen, Strukturen und Verfahren erhöht die Transaktionskosten der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) für Geber und Partnerländer und reduziert die möglichen Wirkungen der EZ. Geberkoordinierung soll dem entgegenwirken und ist zu einem bedeutenden Thema auf der internationalen Entwicklungssagenda geworden.

Hintergrund ist der wachsende Druck, angesichts ehrgeiziger internationaler Entwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDGs) sowie umfassender Armutsbekämpfungsstrategien zahlreicher Niedrigeinkommensländer einerseits sowie knapper EZ-Mittel andererseits die Effizienz und Wirksamkeit der EZ zu verbessern. Auf der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey (2002) haben sich Geber und Partnerländer zu mehr Koordinierung bekannt. Der Entwicklungshilfausschuss der OECD (DAC)

hat detaillierte Empfehlungen erarbeitet, die sich im Februar 2003 zahlreiche Geber und Entwicklungsländer zu eigen gemacht haben (*Rome Declaration*). In der Folge haben eine Reihe von Gebern Aktionspläne vorgelegt (Deutschland im April 2003). Die Umsetzung ist Thema einer internationalen Konferenz Anfang März 2005 in Paris.

Geberkoordinierung bleibt trotz deutlicher Fortschritte eine Herausforderung. Referenzrahmen sollen die von den Partnerländern in eigener Verantwortung (*ownership*) erarbeiteten Strategien sein, in die sich die Geberbeiträge einordnen (*alignment*). Geberkoordinierung wird im Idealfall von den Partnern vorgenommen, die dazu allerdings bereit und fähig sein müssen. Für die Geber bedeutet dies, die Eigenverantwortung und Gestaltungskapazität der Partnerländer in Bezug auf ihre Entwicklung ernst zu nehmen und durch Koordinierung weder zu überfordern noch zu unterminieren. Erforderlich ist darüber hinaus die Bereitschaft der Geber, auf eigene Interessen, Gestaltungsansprüche und Sichtbarkeit zugunsten eines entwicklungspolitisch sinnvollen gemeinsamen Vorgehens zu verzichten.

I Ziel und aktuelle Bedeutung der Geberkoordinierung

Geberkoordinierung bedeutet Abstimmung der Entwicklungshilfeger mit dem Ziel, Effizienz (Wirtschaftlichkeit) und Effektivität (Wirksamkeit) der EZ zu verbessern. Das Thema ist nicht neu, hat aber aus mehreren Gründen erheblich an Bedeutung gewonnen:

- In der *Millennium Declaration* der UN vom September 2000 hat die internationale Staatengemeinschaft u.a. acht Entwicklungsziele (MDGs) vereinbart, die eine stille Revolution in der EZ bedeuten, weil sie nicht primär Inputziele (z.B. mehr finanzielle Mittel), sondern Ergebnisziele, d.h. angestrebte Wirkungen (u.a. die Halbierung der extremen Armut) darstellen und mit einem klaren Zeithorizont (2015) versehen sind. Die Erreichung der MDGs erfordert große sowie zwischen den Gebern und mit den Partnerländern besser koordinierte Anstrengungen.
- Ähnlich ehrgeizig wie die MDGs ist der Anspruch der Armutsbekämpfungsstrategien (*Poverty Reduction Strategies*, PRS), die als Teil der Entschuldungsinitiative zugunsten der hochverschuldeten ärmsten Entwicklungsländer zwischen Gebern und Partnern vereinbart und inzwischen von weiteren Niedrigeinkommensländern eingeführt wurden, die damit Zugang zu besonderen Krediten von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) erhalten. Die PRS verlangen von den Partnerländern die Erarbeitung umfassender Konzeptionen (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSPs) und von den Gebern darauf abgestimmte und koordinierte EZ-Beiträge. Ende September 2004 verfügten 40 Länder über ein PRSP und weitere 14 über ein vorläufiges PRSP.
- Die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) der Gebergemeinschaft bleibt nach wie vor hinter internationalen Vereinbarungen zurück. Obwohl die im DAC vertretenen Geber 2003 ihre ODA auf 68 Mrd. US\$ gegenüber 58 Mrd. US\$ im Vorjahr erhöhten, ist der ODA-Anteil am Bruttonationaleinkommen nur von 0,23 % auf 0,25 % gestiegen und noch weit vom 0,7 %-Ziel entfernt. Dies erhöht angesichts der ehrgeizigen Ziele den Druck, die knappen Mittel möglichst effizient und wirkungsvoll einzusetzen.

II Begründung der Geberkoordinierung

1. Ausgangspunkt: große und noch wachsende Gebervielfalt

Geberkoordinierung ist solange relevant, wie EZ von einer Vielzahl bilateraler und multilateraler Geber betrieben wird. Die internationale Gebergemeinschaft (ohne Nichtregierungsorganisationen, NROs) umfasst nach DAC-Angaben derzeit 37 bilaterale und ca. 30 multilaterale Geber, deren Zahl noch wachsen wird (Kasten 1).

2. Verbesserung der Effizienz der EZ durch Senkung der Transaktionskosten

EZ hat Transaktionskosten für Geber und Partnerländer. Dabei handelt es sich nicht um die Finanzierung der EZ-Maßnahmen, sondern um die Kosten von Vorbereitung (z.B. Prüfungen, Verhandlungen), Durchführung, Monitoring und Evaluierung der Maßnahmen.

Die große Zahl von Gebern mit jeweils eigenen Projekten, Programmen, Interessen, Prioritäten, Konzeptionen, Konditionen, administrativen Strukturen und Verfahren hat zu einer enormen Interventionsvielfalt geführt, die mit hohen Transaktionskosten (z.B. auf Grund vieler Analysen, Verhandlungen, Durchführungsvereinbarungen oder Fortschrittskontrollen) verbunden ist und für die Partner eine beträchtliche Belastung bedeutet. So engagieren sich z.B. in Nicaragua ca. 40 bi- und multilaterale Geber sowie mehr als 200 ausländische NROs. Wegen der Vielzahl von Gebermissionen haben z.B. Tansania und Mosambik eine mehrmonatige "quiet time" im Jahr eingeführt, in der keine Geberbesuche erwünscht sind.

Die Transaktionskosten können durch Verringerung der Gebervielfalt gesenkt werden. Dafür gibt es drei Hauptansatzpunkte:

- die Verringerung der Zahl der Geber durch (i) Konzentration auf weniger Partnerländer, (ii) Konzentration auf weniger Bereiche pro Partnerland, (iii) gemeinsame Durchführung von Maßnahmen mehrerer Geber (z.B. Kofinanzierung),

Kasten 1: Bi- und multilaterale Entwicklungshilfegeber

Bilaterale Geber (Geberländer)

- 22 im DAC vertretene bilaterale Geber: die 15 EU-Mitglieder vor der letzten EU-Erweiterung sowie Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Norwegen, USA
- 6 der OECD, aber (noch) nicht dem DAC angehörende Geber: Island, Korea, Polen, Slowakei, Tschechien, Türkei (Ungarn wird hinzukommen)
- 9 nicht der OECD angehörende Geber: die EU-Neumitglieder Estland, Lettland, Litauen (Slowenien wird hinzukommen), 3 arabische Geber (Kuweit, Saudi Arabien, Vereinigte Arabische Emirate) sowie China, Israel und Taiwan

Multilaterale (d.h. internationale und supranationale) Geber

- EU (die dem DAC angehört)
- 9 internationale Finanzierungsinstitutionen (u.a. Weltbank, IWF, regionale Entwicklungsbanken)
- Zahlreiche UN-Organisationen, -Programme und -Fonds (je nach Zählweise bis etwa 15)
- Globale Fonds: *Global Environmental Facility; Montreal Protocol Fund; Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*
- Mehrere arabische Fonds

Quelle: DAC, *Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*. 2003 Report, Paris 2004, S. 2, 177, 219

- die Verringerung der Zahl der EZ-Maßnahmen durch (i) Zusammenfassung mehrerer Maßnahmen zu einer, (ii) die Anhebung des Interventionsniveaus von der Projekt- auf die Programmebene (wie Sektorprogramme oder Budgethilfe),
- die Harmonisierung der unterschiedlichen Verfahren.

Koordinierung ist bei diesen Ansatzpunkten entweder unmittelbar impliziert (z.B. Harmonisierung der Verfahren; Beteiligung mehrerer Geber an einem Programm) oder trägt dazu bei, dass die Verringerung der Gebervielfalt und damit die Senkung der Transaktionskosten nicht auf Kosten der Wirksamkeit der EZ geht (z.B. wenn Geber ihre Länder- oder Sektorkonzentration so abstimmen, dass nicht bestimmte Länder oder Sektoren vernachlässigt werden).

3. Verbesserung der Wirksamkeit der EZ durch gemeinsame Ansätze und Bündelung der Geberbeiträge

Unkoordinierte Gebervielfalt kann unabhängig von der Erhöhung der Transaktionskosten die Wirksamkeit der EZ auf verschiedene Weise beeinträchtigen.

- Wenn mehrere Geber im gleichen Sektor unkoordiniert tätig sind, besteht die Gefahr nicht nur von Doppelarbeit (die beabsichtigten Wirkungen werden bereits von einem andern Geber erzielt), sondern auch des Gegeneinanderarbeitens mit der möglichen Folge, dass sich die Wirkungen gegenseitig neutralisieren. So haben sich in manchen Ländern mehrere Geber in der Berufsbildung engagiert, dabei aber so unterschiedliche Konzepte verfolgt, dass die von den Ländern beabsichtigte Berufsbildungsreform erschwert wurde. Ein wichtiger Teil von Geberkoordinierung besteht daher in der Vereinbarung gemeinsamer Konzepte oder Leitlinien für die EZ in einzelnen Bereichen (sog. *policy coordination*).
- Zu den negativen Begleiterscheinungen mangelnder Geberkoordinierung gehören "Projektpiraterie" (ausgehend von Mittelabflussdruck Konkurrenz um "gute" Projekte mit der Gefahr der Vernachlässigung entwicklungspolitischer Grundsätze wie z.B. Nachhaltigkeit und Eigenverantwortung der Partner), "Personalpiraterie" (Konkurrenz um knappe lokale Experten mit teilweise abträglichen Folgen für die lokalen Verwaltungen und Arbeitsmärkte) und das Ausspielen der Geber durch die Partner (mit dem Risiko des Aufweichens sinnvoller Konditionen).

Geberkoordinierung verbessert die Wirksamkeit der EZ nicht allein durch Vermeidung der vorstehend genannten Effekte, sondern auch durch Bündelung von Geberbeiträgen (z.B. in Form von Sektorprogrammen oder Budgethilfe), weil dadurch die Chancen steigen, die Partnerländer zu strukturellen Reformen zu ermutigen und diese mit einem größeren Mittelvolumen zu unterstützen. Schließlich ist die Lösung mancher Probleme (z.B. Verschuldung, Umweltzerstörung) nur durch ein abgestimmtes Vorgehen möglich.

III Partnerverantwortung und Partnerorientierung als Bezugsrahmen der Geberkoordinierung

Referenzrahmen der Geberkoordinierung sollen die von den Partnerländern in eigener Verantwortung (*ownership*) erarbeiteten Strategien sein. Geberkoordinierung wird im Idealfall durch die Partner vorgenommen. Dies folgt aus dem Prinzip "Hilfe zur Selbsthilfe" (oder moderner formuliert: "*put the partner country in the driver's seat*"), demzufolge es sich bei EZ immer nur um Beiträge der Geber zu Eigenanstrengungen der Partner handeln kann. Geberkoordinierung verlangt daher Abstimmung der Geber mit den Partnerländern (*alignment*). Die drei Grundsätze *ownership*, *alignment* und *coordination/harmonisation* bilden die sog. "*aid effectiveness pyramid*".

IV Die internationale Agenda der Geberkoordinierung

Geberkoordinierung wird seit langem in vielfältiger Weise praktiziert (Kasten 3), ist aber in den letzten Jahren zu einem immer wichtigeren Thema auf der internationalen Entwicklungsagenda geworden.

- In der Folge der *Millennium Declaration* setzte das DAC im Dezember 2000 eine Arbeitsgruppe ein, die unter Beteiligung von multilateralen Gebern und 16 Entwicklungsländern detaillierte Empfehlungen zur Harmonisierung von Verfahren in sechs Bereichen (Kasten 2) erarbeitete, die vom DAC-Ministerrat gebilligt wurden und die sich im Februar 2003 mehr als 40 bi- und multilaterale Geber sowie 28 Entwicklungsländer zu eigen gemacht haben (*Rome Declaration on Harmonisation*). In der Folge haben zahlreiche Geber Aktionspläne vorgelegt (darunter Deutschland im April 2003). Die Umsetzung der *Rome Declaration* ist Thema einer internationalen Konferenz (*Second High-Level Forum on Aid Effectiveness*) Anfang März 2005 in Paris.

Kasten 2: Bereiche der im DAC erarbeiteten *Good Practices* der Harmonisierung von Geberverfahren

1. Rahmen der Geberbeiträge (Ziel: EZ in einem mit dem Partner und anderen Gebern abgestimmtem Rahmen, z.B. PRSP)
2. Länderanalysen, Projekt- und Programmvorbereitung (Ziel: Nutzung bereits vorhandener Analysen anderer Geber)
3. Öffentliches Finanzmanagement in den Partnerländern (Ziel: gegenseitige Nutzung von Prüfungsergebnissen)
4. Monitoring/Berichterstattung (Ziel: gegenseitige Nutzung; einheitliche Formate; weniger Missionen)
5. Finanzberichterstattung und Rechnungsprüfung (Ziel: Anwendung einheitlicher internationaler Standards)
6. Delegierte Zusammenarbeit (Ziel: ein Geber handelt im Auftrag eines oder mehrerer anderer Geber)

Quelle: OECD, *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*. Good Practice Papers, Paris 2003

- Auf der in der *Millennium Declaration* bereits angekündigten Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey (Mexiko) im März 2002 haben sich Geber und Partnerländer als Teil des sog. *Monterrey Consensus* explizit dazu bekannt, durch Koordinierung sowie Harmonisierung der Verfahren die ODA effektiver und effizienter zu machen.
- Unmittelbar vor der Monterrey-Konferenz hatte die EU (Mitgliedsländer und EU-Kommission) beim Europäischen Rat in Barcelona ihren Beitrag zur Konferenz in Form von acht Verpflichtungen

tungen formuliert, die u.a. eine bessere Koordinierung und konkrete Maßnahmen dazu bis Ende 2004 vorsahen. In einer Zwischenbilanz der Umsetzung der Barcelona-Verpflichtungen vom März 2004 hat die EU-Kommission festgestellt, dass nur geringe Fortschritte im Bereich der Koordinierung erzielt wurden. Eine daraufhin vom Ministerrat eingesetzte Arbeitsgruppe aus Vertretern von Kommission und Mitgliedstaaten hat eine Reihe von Empfehlungen erarbeitet, die dem Ministerrat Ende November 2004 zur Beschlussfassung vorgelegt werden (Kasten 4).

V Herausforderungen der Geberkoordinierung

Geberkoordinierung bedeutet eine Herausforderung für alle Beteiligten. Sie ist auch nicht automatisch positiv, sondern mit Risiken verbunden, die es zu beachten gilt.

1. Generelle Herausforderungen

- Koordinierung bedeutet zusätzlichen Aufwand und ist daher unter Kostengesichtspunkten nur zu rechtfertigen, wenn die durch Koordinierung erzielte Senkung der Transaktionskosten den Koordinierungsaufwand übersteigt. Die Quantifizierung der Koordinierungskosten und -gewinne ist in der Praxis schwierig. Koordinierung sollte aber so effizient wie möglich sein. Hier gibt es Defizite. So hat z.B. die EU wiederholt eigene Leitlinien für ihre EZ in Bereichen erarbeitet, in denen bereits das DAC mit Zustimmung derselben EU-Mitgliedsstaaten und der EU-Kommission, die im DAC vertreten sind, Leitlinien erarbeitet hatte (Doppelarbeit).
- Zu beachten ist, dass steigende Transaktionskosten infolge von Koordinierung nicht unbedingt gegen Koordinierung sprechen, nämlich dann nicht, wenn als Folge der Koordinierung die Wirksamkeit der EZ steigt und sich ein besseres Nutzen-Kosten-Verhältnis ergibt. Dies ist wichtig, weil z.B. die koordinierte Beteiligung von Gebern an umfassenden Sektorprogrammen (zunächst) zu steigenden Transaktionskosten führen kann und deshalb nicht von vornherein abgelehnt werden sollte.
- Wenn mehrere oder im Extremfall alle Geber koordiniert das Falsche machen, kann der Schaden beträchtlich sein. So haben sich z.B. frühere Stabilisierungs- und Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank, die wichtige Referenzrahmen für die Gebergemeinschaft bildeten, zum Teil als problematisch erwiesen. Wenn mehrere Geber ihre EZ-Beiträge in Form von Budgethilfe bündeln und diese wegen unzureichender Planungs-, Umsetzungs- und Kontrollkapazität der Partnerländer nicht sinnvoll genutzt wird oder Korruption begünstigt, können die Wirkungen gering oder negativ sein. Dieses Risiko spricht jedoch nicht gegen Geberkoordinierung, sondern dafür, die Vereinbarung von gemeinsamen Konzepten und Verfahren an *best practices* auszurichten und fortlaufend zu überprüfen sowie die Erfolgsvoraussetzungen koordinierter Geberbeiträge in den Partnerländern sorgfältig zu prüfen.
- Soll EZ wirksam und nachhaltig sein, darf Geberkoordinierung die Eigenverantwortung und Gestaltungskapazität der Partner in Bezug auf ihren Entwicklungsprozess weder überfordern (z.B. dadurch, dass Konzepte von der Gebergemeinschaft "aufgedrückt" werden) noch unterminieren (z.B. wenn Finanzhilfen auf Grund von Mittelabflussdruck und/oder Bündelung von Geberbeiträgen Größenordnungen erreichen, die zu *overaiding* führen und die Anreize zu Eigenanstrengungen der Partner verringern). Die Geber können die Koordinierungskapazität der Partner durch technische Hilfe fördern, Voraussetzung ist aber die Bereitschaft der Partner zur Koordinierung (statt des Ausspielens der Geber gegeneinander).
- Erfolgreiche Koordinierung erfordert die Bereitschaft der Geber, (i) sich aktiv am Geber-Geber- und Geber-Partner-Dialog zu beteiligen, (ii) eigene Interessen und Gestaltungsansprüche zurückzustellen, wenn die Chance zu entwicklungspolitisch sinnvoller Koordinierung besteht, (iii) auf die Sichtbarkeit eines Teils ihrer

Kasten 3: Geberkoordinierung in der Praxis

Typen der Geberkoordinierung

- Konzeptionelle Koordinierung (*policy coordination*): Vereinbarung von Grundsätzen, Leitlinien und *best practices*. Wichtigstes Forum ist das DAC, in dem die Mitglieder gemeinsame Leitlinien erarbeiten (bisher u.a. für Evaluierung, Technische Zusammenarbeit, Umwelt, Gender, Good Governance, Konfliktprävention, Armutsbekämpfung). Die Umsetzung wird vom DAC in den sog. *Peer Reviews* überprüft. Der EU-Ministerrat hat ebenfalls zahlreiche Leitlinien für die EZ der EU und ihrer Mitgliedsländer verabschiedet.
- Operative Koordinierung: Abstimmung bei der Durchführung von Projekten und Programmen (z.B. Kofinanzierung, gemeinsame Prüfungen und Evaluierungen)
- Harmonisierung von Verfahren

Gegenstände und Reichweite der Geberkoordinierung

- Generelle Aspekte der EZ: z.B. Ziele, Grundsätze, Leitlinien, *best practices*, Qualitätsstandards und Verfahrensregelungen
- EZ mit einzelnen Partnerländern: z.B. gemeinsame Länder- und Sektorkonzepte, abgestimmte Hilfezusagen (einschließlich Um- oder Entschuldungen), im Rahmen von PRS vereinbarte Geberbeiträge
- Einzelne Projekte und Programme

Formen, Foren und Ebenen der Geberkoordinierung

- Formelle Koordinierung (als institutionalisiertes Forum oder verbindliche gemeinsame Aktion):
 - generelle EZ-Fragen: UN, Jahrestagungen von IWF und Weltbank, Gruppe der führenden Industrieländer (G 7), DAC, EU-Ministerrat
 - EZ mit bestimmten Entwicklungsregionen: z.B. *Strategic Partnership with Africa, Club du Sahel*
 - EZ mit einzelnen Ländern: z.B. *Consultative Group Meetings, Round Tables, Pariser Club* zur Regelung von Schulden gegenüber öffentlichen Gläubigern
 - thematische Foren: z.B. *Consultative Group to Assist the Poorest* (CGAP, Thema: Mikrofinanzierung), *Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development*
 - sektorale Foren im Zusammenhang mit der Unterstützung von Sektorprogrammen
- Semiformelle Koordinierung (halbinstitutionalisiert): z.B. regelmäßige Gebertreffen in den Partnerländern unter Vorsitz eines Hauptgebers oder unter wechselndem Vorsitz, Gebertreffen auf Ministerebene wie bei der Utstein-Gruppe (EZ-Ministerinnen bzw. -Minister von Deutschland, Großbritannien, Kanada, den Niederlanden, Norwegen und Schweden)
- Informelle Koordinierung (häufig ad hoc, deswegen nicht unbedingt weniger wichtig): Kontakte, Informationsaustausch und Absprachen auf Arbeitsebene zwischen den für EZ zuständigen Ministerien der Geber, den Durchführungsorganisationen der Geber und den Vertretungen der Geber vor Ort in den Partnerländern

Geberkoordinierung in der EU

- EU-Ministerrat: Festlegung von Grundsätzen und Leitlinien für die EZ der EU und ihrer Mitgliedsländer
- Arbeitsgruppen der EU-Mitgliedsländer und der EU-Kommission: Erarbeitung gemeinsamer Orientierungen für die EZ in einzelnen Bereichen
- Abstimmung zwischen EU-Delegationen und Botschaften bzw. EZ-Vertretungen der EU-Mitgliedsländer vor Ort
- Ausschüsse, in denen über Maßnahmen der gemeinschaftlichen EZ entschieden wird (z.B. EEF-Ausschuss)

Kasten 4: Empfehlungen der Ad Hoc Working Party on Harmonisation der EU (Entwurf; Stand November 2004)

1. Fahrplan für die beschleunigte Umsetzung der Harmonisierungs- und Koordinierungsverpflichtungen der Rome Declaration
2. Aufforderung an EU-Kommission und Mitgliedsländer zur Beteiligung an allen mehrere Geber umfassenden Initiativen in einem Partnerland (Nicht-Exklusivität)
3. Weitere Dezentralisierung von Kompetenzen von EU-Kommission und Mitgliedstaaten auf die Vertretungen vor Ort
4. Strategie und Zeitplan für die Anwendung der auf EU-Ebene vereinbarten sektoralen und thematischen Leitlinien auf die bilaterale und gemeinschaftliche EZ
5. Einführung einer mehrjährigen Programmplanung der EU im Einklang mit den Strategien und Haushaltszyklen der Partner
6. Praxisnahe Strategie zur Förderung der Komplementarität zwischen der EU und der EZ ihrer Mitgliedsländer
7. Gemeinsame Durchführungsmodalitäten der EZ auf der Basis größtmöglicher Flexibilität der Leitlinien und Verfahren

EZ-Beiträge zu verzichten (z.B. bei Beteiligung an Sektorprogrammen und Budgetfinanzierung), (iv) gemeinsame, z.B. im DAC und in der EU gefasste Koordinierungsbeschlüsse auch umzusetzen.

- Geberkoordination ist nicht unbedingt attraktiv für EZ-Institutionen und ihr Personal. Attraktiv ist sie nur für solche Arbeitseinheiten, die sich hauptsächlich mit ihr befassen und dadurch unentbehrlich sind. Weniger attraktiv ist sie jedoch für diejenigen, für die Koordination zusätzliche Arbeit bedeutet. Deshalb ist es wichtig, Koordinierungsgesichtspunkte von vornherein in die Länder-, Programm- und Projektplanung einzubeziehen und deutlich zu machen, dass zusätzlicher Aufwand für Koordination Entlastungen erzeugt (z.B. Verzicht auf eigene Konzepte zugunsten bereits in der Gebergemeinschaft vorhandener Konzepte). Überdies sollte unvermeidbarer Zusatzaufwand für Koordination in Aufgabenbeschreibungen und Kapazitätsplanungen berücksichtigt werden. Koordination kann erst recht unattraktiv sein, wenn sie vermehrt auf gemeinsame Geberprogramme hinausläuft und dadurch das Tätigkeitsfeld von EZ-Institutionen einschränkt. Hier bedarf es des politischen Willens, sinnvolle Koordinationen notfalls auch gegen institutionelle Eigeninteressen voranzubringen.

2. Herausforderungen für die EU

Kasten 4 umschreibt die von der EU-Kommission und den Mitgliedsländern selbst definierte Agenda. Zum einen bekräftigt sie bereits frühere, im EU-Rahmen und im DAC (einschließlich Rome Declaration) erklärte Absichten, deren praktische Umsetzung jedoch in einigen Mitgliedsländern nur langsam voranschreitet.

Zum anderen formuliert sie weiter gehende Aufgaben. Dazu gehört die Erarbeitung einer praxisnahen Strategie zur Förderung der Komplementarität. Hintergrund ist das im Vertrag von Maastricht/Amsterdam enthaltene Komplementaritätsgebot, wonach die EZ der Gemeinschaft die EZ der EU-Mitgliedsländer ergänzt. Es ist Aufgabe der EU-Kommission und der Mitgliedsländer, die Art dieser „Ergänzung“ (z.B. Arbeitsteilung) durch Koordination zu konkretisieren.

Dass die zehn neuen EU-Mitglieder fast alle ihre eigene EZ aufbauen, ist zwar als zusätzliches EZ-Engagement erfreulich, macht aber die Erfüllung des ebenfalls im Vertrag von Maastricht/Amsterdam enthaltenen Koordinierungsgebotes noch komplizierter. Die EU soll-

te die neuen Mitgliedsländer dabei unterstützen, sich möglichst rasch mit dem *acquis communautaire* der konzeptionellen und operativen Koordinierung und Harmonisierung vertraut zu machen.

Die Tatsache, dass die EU bereits jetzt mehr als 50 % der ODA aller DAC-Mitglieder aufbringt, dies aber mit bisher 16 und bald mit bis zu 26 einzelnen EZ-Politiken tut, sollte Anlass für verstärkte Koordinierungsanstrengungen sein. Angesichts der Bemühungen um eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU ist eine zersplitterte EZ wenig zeitgemäß. Dies ist auch deshalb wichtig, weil der Vertrag von Maastricht/Amsterdam und auch der Verfassungsentwurf das Nebeneinander von gemeinschaftlicher EZ und der bilateralen EZ der Mitgliedsländer festschreiben, d.h. keine Vergemeinschaftung der EZ vorsehen.

3. Herausforderungen für die deutsche EZ

Der im April 2003 vom BMZ vorgelegte Aktionsplan "Harmonisierung von Geberpraktiken in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit" wird Ende 2004 überprüft. Fortschritte, die teilweise schon vor dem Aktionsplan begonnen haben, betreffen u.a. folgende Punkte:

- Konzentration auf weniger Länder und Schwerpunkte sowie Einführung von Mehrjahreszusagen ähnlich wie bei anderen Gebern,
- aktive Mitarbeit in den Arbeitsgruppen von DAC und EU zur Harmonisierung,
- Beteiligung an Koordinierungsinitiativen der Gebergemeinschaft in verschiedenen Partnerländern,
- Aufnahme der Harmonisierung in Zielvereinbarungen und Fortbildung.

Auf der anderen Seite bleiben mehrere "Baustellen", wo eingeleitete Fortschritte vertieft werden müssen, u.a.:

- zunehmende Berücksichtigung von Länderkonzepten anderer Geber sowie von PRSPs bei den Länderkonzepten und Schwerpunktstrategiepapieren des BMZ,
- weitere Stärkung der Außenrepräsentanz, um intensiv an der Geber-Partner-Koordination vor Ort teilnehmen zu können,
- verstärkte Beteiligung an Sektorprogrammen und Budgetfinanzierung in Partnerländern mit entsprechenden Voraussetzungen.



Dr. Guido Ashoff

Wissenschaftlicher Mitarbeiter
und Abteilungsleiter im DIE

Weiterführende Literatur

BMZ (2003): Harmonisierung von Geberpraktiken in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – Aktionsplan, BMZ Spezial Nr. 73, Bonn

OECD (2003): Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Good Practice Papers, Paris