

Furness, Mark; Vollmer, Frank

Research Report

EU Joint Programming: Lehren aus dem Südsudan

Analysen und Stellungnahmen, No. 10/2013

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Furness, Mark; Vollmer, Frank (2013) : EU Joint Programming: Lehren aus dem Südsudan, Analysen und Stellungnahmen, No. 10/2013, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/199975>

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.



EU Joint Programming: Lehren aus dem Südsudan

Zusammenfassung

Gemeinsame Programmierung (*Joint Programming* – JP) werden die jüngsten Bemühungen genannt, die Entwicklungspolitik von EU und Mitgliedstaaten auf höchster Ebene besser abzustimmen und die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) auf Länderebene zu straffen. JP soll die Fragmentierung der EZ-Programme und Projekte von EU-Gebern reduzieren und so die europäische EZ effizienter gestalten. Zugleich plant die EU, die Eigenverantwortung der Partnerländer zu stärken, indem sie deren Entwicklungsstrategien zur Grundlage ihrer Programmierungsdokumente macht.

Mittlerweile nimmt der Prozess Fahrt auf: Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und die *Directorate General for Development and Cooperation – EuropeAid* (DG DevCo) der EU-Kommission drängen auf verstärkte gemeinsame Programmierung im EU-Haushalt 2014–2020. Die Erarbeitung gemeinsamer Länderstrategien für ca. 20 Länder, in denen der JP-Ansatz bis Ende 2014 umgesetzt sein soll, ist zwar unterschiedlich weit gediehen. Doch bis 2020 könnten bis zu 50 JP-Verfahren laufen (vgl. Tabelle 1). Obwohl die gemeinsame Programmierung ein EU-Ansatz ist, können sich Nicht-EU-Geber wie die USA, Norwegen, Japan, die Weltbank oder das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) anschließen, und einige wollen dies von Fall zu Fall tun. Für Partnerländer hat JP den Vorteil, dass ihre Zusammenarbeit mit EU-Akteuren und -Agenturen gebündelter ist.

Erstmals wurde der JP-Ansatz in zwei der weltweit fragilsten Staaten umgesetzt: Haiti und Südsudan. Theoretisch bot Südsudan vielversprechende Bedingungen: Zwar war das jüngste Land der Welt nach der Unabhängigkeit von

Khartum (Juli 2011) kein „weißer Fleck“, doch die meisten Geber waren eher „Neuankömmlinge“. Abstimmungsprobleme und Fragmentierung waren nicht so ausgeprägt wie in Ländern, in denen zahlreiche Geber mit etablierten Programmen Koordinierungsbemühungen vereitelten.

Im Januar 2012 wurde ein Länderstrategiepapier der EU publiziert, das auf Südsudans Entwicklungsplan 2011 bis 2013 abgestimmt ist. Seine Umsetzung kann nicht als uneingeschränkt erfolgreich bezeichnet werden. Die gewaltigen politischen und ökonomischen Risiken sowie die Gefahren für die Sicherheit im Südsudan wirkten sich auf das JP-Verfahren aus, woraus Schlüsse für JP in anderen Szenarien gezogen werden müssen. Aus den Südsudan-Erfahrungen ergeben sich drei Prioritäten für künftige Verfahren:

- Flexibel sein: Umstände können sich schnell ändern, gerade in fragilen Staaten. Starre Programme, die sich den raschen Veränderungen nicht anpassen können, setzen ihre Legitimität aufs Spiel.
- Engagement sicherstellen: Die Unterstützung der Mitgliedstaaten ist unverzichtbar, wenn JP mehr als ein Strategiepapier sein soll. Maßnahmen zur Abstimmung von Projektzyklen könnten ein erster Hinweis auf größeres Engagement sein. Gemeinschaftlich finanzierte und umgesetzte Programme versprechen mehr Stabilität.
- JP ist kein Allheilmittel: Dem, was die EU allein erreichen kann, sind Grenzen gesetzt. Der politische Wille der Partnerregierungen, sich JP zunutze zu machen, und die Leistungsfähigkeit ihrer Systeme sind entscheidende Variablen.

Warum gemeinsame Programmierung?

Der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zufolge nimmt die Fragmentierung von EZ im Inland zu, wenn Geber in vielen verschiedenen Sektoren mit Kleinprojekten agieren (OECD, 2011). Eine fragmentierte EZ-Landschaft kann die Wirksamkeit der EZ ungewollt schwächen. Jedes zusätzliche EZ-Verhältnis verkompliziert für Geber die Abstimmung und macht politische Inkohärenz, sektorale Vernachlässigung, Ineffizienz und Vergeudung wahrscheinlicher.

Für Partnerländer bedeutet jedes weitere EZ-Verhältnis Transaktionskosten, die die Verwaltung belasten. Oft müssen Partnerregierungen knappe Ressourcen einsetzen, um den Überblick über Dutzende von Agenturen und viele tausend Projekte zu behalten. Natürlich sind fragile Staaten durch eine fragmentierte EZ besonders gefährdet: Viele leiden unter der steigenden Zahl schlecht koordinierter Entwicklungsakteure, die manche Sektoren bevorzugen, andere vernachlässigen. Zudem haben viele fragile Staaten weniger Möglichkeiten, diese Situation zu ändern (OECD, 2011).

Obwohl die EU als weltweit führend bei der EZ-Koordination gilt, haben ihre Bemühungen um bessere Arbeitsteilung und weniger fragmentierte EZ-Programme der Gemeinschaft und Mitgliedstaaten zu gemischten Ergebnissen geführt. Gemäß dem internationalen Prozess für mehr Wirksamkeit der EZ von Paris, Accra und Busan hat die EU eine bessere Koordination auf Programmebene zum Ziel erklärt. Mit dem Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik von 2005 wurden EU-Akteure dazu verpflichtet, eine mehrjährige gemeinsame Programmierung gemäß den Entwicklungsstrategien und Haushaltsprozessen der Partnerländer zu entwickeln, und Geber aufgefordert, sich auf Bereiche zu fokussieren, in denen sie einen komparativen Vorteil haben. Das Instrument JP entstand aus dem 2007 von der EU beschlossenen Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik, in dem sich Geber zu einer Beschränkung auf drei Sektoren pro Land und fünf Geber pro Sektor verpflichteten. JP wurde durch den Vertrag von Lissabon und die Einführung des EAD verzögert, soll jedoch im EU-Haushalt 2014–2020 Standard werden.

Gemeinsame Programmierung: der Prozess

Der JP-Prozess beginnt meist mit der Erfassung der Schwerpunkte und Planungszyklen der EU-Geber und ihrer Arbeitsgebiete sowie der laufenden oder geplanten Programme und Projekte. In Abstimmung mit den Partnerregierungen werden Bedarfsanalysen durchgeführt und gegebenenfalls Nicht-EU-Geber zur Mitwirkung aufgerufen. Der jeweils in einem Sektor federführende Geber koordiniert die Beiträge, und es wird eine indikative Mittelzuweisung pro Sektor und Geber erarbeitet. Wenn die EU-Delegation und die Botschaften der Mitgliedstaaten die vorläufige JP-Strategie vereinbart haben, starten

sie in ihren jeweiligen Zentralen das Genehmigungsverfahren. Jeder Geber ist für die Billigung seiner bilateralen Programmkomponente zuständig.

Tabelle 1: Mögliche JP-Länder im EU-Haushalt 2014–2020

2012 –2014	Ägypten, Äthiopien, Bangladesch, Birma, Bolivien, Burundi, Côte d'Ivoire, Ghana, Guatemala, Haiti, Kambodscha, Kenia, Laos, Liberia, Mali, Namibia, Paraguay, Ruanda, Senegal, Südsudan, Togo, Tschad
2015	Komoren
2016	Afghanistan, Benin, Burkina Faso, El Salvador, Jemen, Malawi, Marokko, Mauretanien, Mosambik, Niger, Pakistan, Simbabwe, Tansania, Tunesien, Uganda, Vietnam
2017	Georgien, Nepal, Philippinen, Sierra Leone
2018	Honduras, Nicaragua
Noch unbestätigt	Algerien, Republik Moldau, Palästina, Timor-Leste
Quelle: EAD	

Lehren aus den Erfahrungen mit Südsudan

Südsudan und Haiti sind die Pilotländer für die gemeinsame Programmierung der EU. Die Entwicklungslandschaft Südsudans bietet günstige Ausgangsbedingungen: Obwohl seit der Unabhängigkeit Geberorganisationen ins Land strömen, ist die Fragmentierung der EZ noch nicht so stark wie in vielen anderen Ländern. Die Koordination dürfte für die EU relativ unkompliziert sein: Neben der Delegation haben nur acht Mitgliedstaaten Vertretungen im Südsudan, günstig auf dem EU-Gelände in Dschuba gelegen.

Das auf Südsudans Entwicklungsplan 2011–2013 abgestimmte EU-Länderstrategiepapier wurde im Vorfeld der Unabhängigkeit erarbeitet, in der zweiten Jahreshälfte 2011 ratifiziert und im Januar 2012 veröffentlicht. Das Dokument konzentriert sich auf die Schlüsselbereiche des Entwicklungsplans Justiz und Rechtsstaatlichkeit, Bildung, Gesundheit, Wasserinfrastruktur und Ernährungssicherung auf dem Land. Eine formale Länderstrategie zu vereinbaren, war lobenswert, und bislang haben sich EU-Mitgliedstaaten in ihren bilateralen Programmen an sie gehalten. Ihre Umsetzung kann jedoch nicht als voller Erfolg bezeichnet werden.

Für die gemeinsame Programmierung der EU in anderen Ländern und für die nächste Phase im Südsudan lassen sich drei Lehren ziehen:

1. JP muss sich an veränderte Gegebenheiten anpassen können

Der Südsudan-Prozess zeigte, wie veränderte Verhältnisse in einem fragilen Staat die besten Pläne durchkreuzen können. Die EU-Länderstrategie ist mit dem im August 2011 von der Regierung der Republik Südsudan (GRSS) verabschiedeten nationalen Entwicklungsplan abgestimmt. Er geht davon aus, dass Öleinnahmen die Staatseinnahmen erhöhen und ehrgeizige Entwicklungsprojekte ermöglichen würden. Leider fiel die Veröffentlichung des Dokuments im Januar 2012 mit dem Beschluss der GRSS zusammen, den Ölexport durch die Pipeline nach Port Sudan im Norden zu unterbrechen. Die Dschuba-Gebergemeinschaft verlagerte also ihren Fokus darauf, der GRSS beim Umschiffen der „Fiskalklippe“ zu helfen, die drohte, sobald die Reserven aufgebraucht waren.

Trotz der neuen Spielregeln blieb die EU-Strategie unverändert, zum Teil weil man hoffte, die Ölkrise sei von kurzer Dauer, aber auch wegen des Risikos, das eine *de facto*-Aussetzung des JP-Verfahrens in einem Pilotland für den EU-Prozess insgesamt bedeutet hätte. Allerdings wurde im Zusammenhang mit dem Ölexportstopp kaum auf das JP-Verfahren zurückgegriffen, primär weil eine Überarbeitung und erneute Ratifizierung zu lange gedauert hätte, aber auch weil das JP-Verfahren nicht etabliert und robust genug war, um als geeignetes Werkzeug im Krisenmanagement wahrgenommen zu werden.

Ein weiterer Stolperstein ist darin zu sehen, dass die GRSS das Abkommen von Cotonou aufgrund seiner Verweise auf den Internationalen Strafgerichtshof noch nicht ratifiziert hat. Die JP-Vorbereitungen für den EU-Haushalt 2014 bis 2020 basieren auf der Annahme, dass die EU-Delegation den 11. Europäischen Entwicklungsfonds nutzen kann. Wenn Südsudan Cotonou nicht ratifiziert, wird ein anderes, von den Mitgliedstaaten koordiniertes und finanziertes JP-Modell benötigt.

2. Ohne die Unterstützung der Mitgliedstaaten geht es nicht

Der JP-Ansatz ist für die Kommission, den EAD und die Dschuba-Delegation der EU wichtiger als für die Mitgliedstaaten und ihre Botschaften. Von offizieller Seite heißt es, die Zusammenarbeit der drei EU-Organisationen sei offen und produktiv. Die EU-Delegation nutzte JP als Chance, der Gebergemeinschaft und der GRSS den Zusatznutzen des gemeinsamen Ansatzes unter Führung der EU zu demonstrieren. In den Augen der meisten Mitgliedstaaten ist der Ansatz jedoch mehr eine Ergänzung ihres bilateralen Engagements als ein übergeordneter Koordinationsmechanismus. Wie berichtet sahen manche darin einen Weg, EU-Mittel zur Förderung bilateraler Programme und Einrichtungen zu erhalten.

Die wichtigste mitgliedstaatliche Vertretung im Südsudan mit dem größten bilateralen EZ-Programm hat Großbritannien. Seine Motivation, massiv in gemeinsame Pro-

grammierung zu investieren, ist gering. Der britische Botschafter ist Mitglied der Geber-„Troika“ aus Großbritannien, den USA (ebenfalls ein einflussreicher bilateraler Geber) und Norwegen (das die *Sudan People's Liberation Army* im Bürgerkrieg unterstützte). Die britische Botschaft in Dschuba ist generell einverstanden, dass die EU-Delegation die gemeinsame Programmierung federführend organisiert, doch nicht mit einer Koordination durch sie von Rechts wegen.

Die eindeutige Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten würde die Legitimität des JP-Verfahrens gegenüber der GRSS und anderen Gebern stärken. Doch trotz formeller Bekenntnisse signalisieren nur wenige Maßnahmen, dass die Mitgliedstaaten in JP einen zukunftsfähigen Leitansatz sehen. Deutschland bekennt sich in einem kurzen bilateralen „Chapeau-Papier“ explizit zur EU-Länderstrategie. Großbritannien und die Niederlande dagegen haben ausführliche Länderstrategien veröffentlicht, in denen der JP-Ansatz kaum erwähnt wird. Andere Mitgliedstaaten würdigen auf ihren Websites die EU, betonen jedoch bilaterale Programme und Nicht-EU-Mechanismen wie den gemeinsamen Gebertreuhandfonds oder die UN. Ohne gemeinsame Finanzierung und Umsetzung durch EU-Mitgliedstaaten ist JP kaum mehr als ein Papiertiger.

3. Die Einbeziehung des Partnerlandes – ein Muss

Die JP-Erfahrungen im Südsudan haben einmal mehr den Stellenwert von Partnerlandsystemen bestätigt. Geber lassen sich am besten koordinieren, wenn ein starker lokaler Partner den Ton angibt. Die Südsudan-Erfahrung wirft die Frage auf, was zu tun ist, wenn ein Partnerland wenige Kapazitäten hat, Geber zu leiten, und seiner Regierung der politische Wille fehlt, sich in die Geberkoordination einzubringen.

Der Kapazitätsaufbau der GRSS hatte für die EU und andere Geber in Dschuba schon vor der Unabhängigkeit Vorrang. Gleichwohl ist das Vermögen der Fachministerien Südsudans, komplexe Projekte und Programme zu überblicken, noch gering. Das Finanzministerium hat zehn Sektorarbeitsgruppen gebildet, die in unterschiedlichem Maße arbeitsfähig sind. Es heißt, die Gesundheits- und Bildungsgruppen würden gut arbeiten; doch die Bereiche Sicherheit, öffentliche Verwaltung und Rechtsstaatlichkeit agieren deutlich weniger koordiniert.

Teilweise sind Kapazitätsprobleme auf die instabile politische Situation und Sicherheitslage zurückzuführen. Machtkämpfe im Inneren der GRSS entlang regionaler und stammesgebundener Linien gewinnen an Schärfe und lassen befürchten, dass lokale Gewaltausbrüche zu einem Bürgerkrieg eskalieren, der das Ende der *Sudan Peoples' Liberation Movement* bedeuten würde. Es überrascht daher nicht, dass die GRSS mehr mit ihren internen Spannungen als mit der Geberkoordination beschäftigt ist.

Der instabile Kontext wirft einen langen Schatten auf das Land, der die nächste Phase seiner Entwicklung schwächen kann. Gleichwohl muss JP als laufender Prozess für die

GRSS wie auch für die EU gesehen werden. Die jüngste Bekanntgabe eines Öl-Transitabkommens zwischen Khartum und Dschuba könnte das JP-Verfahren neu beleben, doch das politische Spiel mit dem Öl wird weitergehen. Eine engere Ausrichtung am „New Deal“ für fragile und von Konflikten betroffene Staaten könnte helfen, JP auf die Stärkung von Ländersystemen zu fokussieren.

Niemand hat gesagt, dass es einfach sein würde

JP ist wichtig für die Entwicklungszusammenarbeit von EU und Mitgliedstaaten. Neben der Möglichkeit, die EU-Geber besser zu koordinieren, bietet JP einen Weg, Fragmentierung zu verringern und die Wirksamkeit der europäischen EZ zu steigern. Doch das Beispiel Südsudan zeigt, dass JP allein die Faktoren der politischen Ökonomie, die hinter der Zuweisung von Entwicklungsgeldern und Durchführungsbeschlüssen stehen, nicht ändern kann. Eine Aussöhnung der mitgliedstaatlichen Präferenz für ein bilaterales Engagement mit dem größeren Gewicht, das JP der Kommission und dem EAD gibt, ist auf EU-Ebene ein schwieriges Unterfangen. Auf Länderebene spüren die meisten Amtsträger die Grenzen einer Geberkoordination in komplizierten Umfeldern mit unzureichenden lokalen Kapazitäten. Wenn der JP-Ansatz Erfolg haben soll, muss er beweisen, dass er mehr als nur zusätzliche Bürokratie bietet. Neben diesen politischen bestehen auch technische Herausforderungen. So müssen

die verschiedenen Haushaltszyklen und Berichtsfristen unter Mitgliedstaaten und zwischen Gebern und Partnerländern besser synchronisiert werden. Hierzu bedarf es Treffen und Konsultationen, die die Transaktionskosten kurzfristig steigen lassen, mittel- bis langfristig jedoch Kapazitäten freischalten und Wirkung erhöhen dürften.

Während JP in weiteren Ländern zum Einsatz kommt, ergeben sich aus den Südsudan-Erfahrungen drei Prioritäten für künftige Verfahren:

- Flexibel sein: Umstände können sich schnell ändern, gerade in fragilen Staaten. Starre Programme, die sich den raschen Veränderungen nicht anpassen können, setzen ihre Legitimität aufs Spiel.
- Engagement sicherstellen: Die Unterstützung der Mitgliedstaaten ist unverzichtbar, wenn JP mehr als ein Strategiepapier sein soll. Maßnahmen zur Abstimmung von Projektzyklen könnten ein erster Hinweis auf größeres Engagement sein. Gemeinschaftlich finanzierte und umgesetzte Programme versprechen mehr Stabilität.
- JP ist kein Allheilmittel: Dem, was die EU allein erreichen kann, sind Grenzen gesetzt. Der politische Wille der Partnerregierungen, sich JP zunutze zu machen, und die Leistungsfähigkeit ihrer Systeme sind entscheidende Variablen.

Literatur

Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (2012): EU single country strategy (response strategy) for South Sudan 2011–2013, 25. Januar 2012

Europäischer Auswärtiger Dienst (2013): Synthesis of heads of missions' reports on synchronisation and joint programming, Vortrag auf einem Fachseminar über EU-Planung und gemeinsame Programmierung, 26. April 2013

OECD (2011): Report on division of labour : addressing cross-country fragmentation of aid; online: www.oecd.org/dac/aid-architecture/49106391.pdf (accessed 08 Oct. 2013)



Dr. Mark Furness
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Abteilung „Bi- und multilaterale
Entwicklungspolitik“
German Development Institute /
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)



Dr. Frank Vollmer
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Abteilung „Bi- und multilaterale
Entwicklungspolitik“
German Development Institute /
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)