

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) (Ed.)

**Research Report**

## Österreichische Entwicklungspolitik 2005. Mehr Wirksamkeit in der EZA - Quantensprung oder Rhetorik?

Österreichische Entwicklungspolitik: Analysen - Berichte - Informationen

**Provided in Cooperation with:**

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

*Suggested Citation:* Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) (Ed.) (2006) : Österreichische Entwicklungspolitik 2005. Mehr Wirksamkeit in der EZA - Quantensprung oder Rhetorik?, Österreichische Entwicklungspolitik: Analysen - Berichte - Informationen, ISBN 978-3-9502306-0-4, Südwind-Verlag, Wien,  
<https://www.oefse.at/publikationen/oesterreichische-entwicklungspolitik/detail-oesterr-entwicklungspolitik/publication/show/Publication/Mehr-Wirksamkeit-in-der-EZA-Quantensprung-oder-Rhetorik/>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268186>

**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.*

Analysen • Informationen

# 2005

## ÖFSE

### ÖSTERREICHISCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK

Mehr Wirksamkeit in der EZA  
Quantensprung oder Rhetorik?



Ausgabe: 2006

gefördert durch die

Österreichische  
Entwicklungszusammenarbeit

# 2005

## ÖFSE

### ÖSTERREICHISCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK

**Mehr Wirksamkeit in der EZA  
Quantensprung oder Rhetorik?**

Ausgabe 2006



Aktuelle Informationen über die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit bietet die ÖFSE auf der Homepage:

<http://www.eza.at>

gefördert durch die

Österreichische  
Entwicklungszusammenarbeit

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Österreichische Entwicklungspolitik : Analysen, Informationen

Hrsg. Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe - ÖFSE - 1. Aufl. - Wien : Südwind-Verl., 2006

ISBN-10: 3-9502306-0-2

ISBN-13: 978-3-9502306-0-4

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Übersetzung, Vervielfältigung und Verbreitung vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form ohne schriftliche Genehmigung der ÖFSE reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Die Beiträge geben die Meinung der jeweiligen AutorInnen wieder und müssen nicht mit jener der HerausgeberInnen übereinstimmen.

Impressum:

Medieninhaber und Hersteller:

© Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (ÖFSE)

A-1090 Wien, Berggasse 7

Telefon: (+43 1) 317 40 10, Fax: (+43 1) 317 40 15

e-mail: [office@oefse.at](mailto:office@oefse.at)

Internet: <http://www.oefse.at>, <http://www.eza.at>

Für den Inhalt verantwortlich: Michael Obrovsky

Mitarbeit: Clemens Six, Bernd Berghuber; Redaktion: Ingrid Pumpler

Covergestaltung und Basisdesign: GRIEDERGRAPHIK

Layout: Alexandra Erös

Coverfoto: Günther Stachel

Druck: Facultas, Wien, 2006

ISBN-10: 3-9502306-0-2

ISBN-13: 978-3-9502306-0-4

## INHALT

Vorwort .....	5
<i>Franz Nuscheler</i>	
Die neue Agenda zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit	
Eine Einleitung .....	7
<i>Michael Obrovsky, Clemens Six</i>	
Is the current aid architecture 'fit for purpose'? .....	11
<i>Karin Christiansen, Andrew Rogerson</i>	
Harmonisierung und Anpassung als Strategien für wirksamere Hilfe?	
Bisherige Erfahrungen mit bi- und multilateralen Gebern .....	17
<i>Clemens Six</i>	
Aid Effectiveness zur Erhöhung der Entwicklungszusammenarbeit	
Die österreichische Strategie im Kontext der Pariser Deklaration .....	31
<i>Anita Weiss-Gänger</i>	
Brennpunkt Budgethilfe .....	47
<i>Richard Gerster</i>	
Österreichische Strategien zur Budgethilfe .....	61
<i>Klaus Steiner</i>	
Entwicklungspolitische Kohärenz	
Zu den erweiterten politischen Rahmenbedingungen für mehr Wirksamkeit in der EZA .....	69
<i>Michael Obrovsky</i>	
Schlussfolgerungen .....	81
<i>Michael Obrovsky, Clemens Six</i>	
Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen .....	83
<i>Michael Obrovsky</i>	
<b>Tabelle 1:</b>	
<i>Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen</i>	
<i>2003-2005 in Mio € und in %.....</i>	84
Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit.....	85
<b>Tabelle 2:</b>	
<i>Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) 2003-2005 in Mio €.....</i>	87
<b>Tabelle 3:</b>	
<i>OEZA-Mittel 2000, 2002-2005, Auszahlungen in Mio € .....</i>	91

<b>Tabelle 4:</b> <i>Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit 2004 und 2005 im internationalen Vergleich in Mrd US \$, Auszahlungen</i> .....	93
<b>Sonstige öffentliche Leistungen an Entwicklungsländer</b> .....	94
<b>Tabelle 5:</b> <i>Sonstige Öffentliche Leistungen (OOF), Nettobeträge 2003-2005 in Mio €</i> .....	94
<b>Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen an Entwicklungsländer</b> .....	95
<b>Tabelle 6:</b> <i>Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen, Nettobeträge 2003-2004 in Mio €</i> .....	95
<b>Zuschüsse privater Organisationen</b> .....	96
<i>Bernd Berghuber</i>	
<b>Tabelle 7:</b> <i>Zuschüsse der KOO-Mitgliedsorganisationen 2003-2005 in Mio €</i> .....	96
<b>Tabelle 8:</b> <i>Die größten privaten Geber 2003-2005 in Mio €</i> .....	97
<b>Tabelle 9:</b> <i>Die privaten Zuschüsse nach Regionen 2003-2005 in Mio € und in %</i> .....	98
<b>Tabelle 10:</b> <i>Die Empfängerländer privater Zuschüsse in Mio €</i> .....	98
<b>Tabelle 11:</b> <i>Zuschüsse nach Sektoren 2003-2005 in Mio € und in %</i> .....	101
<b>Tabelle 12:</b> <i>Private Hilfe nach dem Tsunami in Mio €</i> .....	102
<b>Anhang</b> .....	103
<b>DAC-Liste der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA)</b> .....	103
<b>OECD-DAC Secretariat Simulation of DAC Members' Net ODA Volumes in 2006 and 2010 (September 2005)</b> .....	104
<b>OECD-DAC Secretariat Simulation of DAC Members' Net ODA Volumes in 2006 and 2010 (Dezember 2006)</b> .....	105
<b>Weiterführende Literatur zum Themenbereich</b> .....	106
<b>Abkürzungsverzeichnis &amp; Glossar</b> .....	107
<b>AutorInnen</b> .....	110

## VORWORT

Unter den Architekten der globalen Politik herrscht ein breiter Konsens über die Notwendigkeit, die Mittel für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit auf 0,7 % des BNE anzuheben. Doch in den letzten Jahren wurde immer deutlicher, dass diese Absichten von einer Verbesserung der Wirksamkeit der Hilfe begleitet sein müssen, um die gewünschten Resultate zu erzielen. Das vielfach deklarierte Ziel der internationalen Politik, bis 2015 signifikante Fortschritte bei der Verringerung extremer Armut und des Hungers erreicht zu haben, hängt eben nicht nur allein von der Erhöhung der dafür zur Verfügung gestellten Mittel ab. Daher hat die internationale „Gebergemeinschaft“ seit 2000 eine neue Effizienzagenda erarbeitet, die sowohl für die Geber als auch für die Empfänger klare Vorgaben in Bezug auf Implementierungsmaßnahmen und zu erreichende Ergebnisse enthält.

Hintergrund dieser Agenda ist die Annahme, dass insbesondere die starke Fragmentierung der Entwicklungszusammenarbeit durch eine Vielzahl entwicklungspolitischer Akteure und Projekte zulasten der Effektivität geht. Da diese Fragmentierung seit den 1980er Jahren stark zugenommen hat, die weltweite Armut aber nur regional und vor allem durch wirtschaftliche Eigenleistungen abnimmt, ergibt sich eine zunehmende Schwierigkeit in der Koordination der Hilfe. Sie ist aber eine wesentliche Voraussetzung für mehr Wirksamkeit. Dazu kommt, dass trotz unterschiedlicher Versuche die Anpassung der Geberstrategien an die entwicklungspolitischen Prioritäten und Systeme der Empfängerstaaten bislang nur unzureichend umgesetzt wurde und die Entwicklungszusammenarbeit stark von den Gebern dominiert blieb. Dies widerspricht auch dem von den Gebern prinzipiell akzeptierten Ownership-Postulat. Die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit vom März 2005 bildet eine auf multilateraler Ebene akkordierte Agenda, die in Form eines Kataloges von Indikatoren messbare Zielsetzungen enthält, die die Wirksamkeit insgesamt verbessern sollen. Der Entwicklungswissenschaft kommt dabei nicht nur die Aufgabe zu, die Umsetzung durch die politischen Entscheidungsträger zu beobachten; sie muss auch die Sinnhaftigkeit der Zielsetzungen selbst sowie der dafür vorgesehenen Instrumente und Strategien im Sinne der Armutsbekämpfung hinterfragen.

Diese Ausgabe der Österreichischen Entwicklungspolitik beschäftigt sich daher einerseits mit den österreichischen Ansätzen zu mehr Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit und andererseits mit weiterführenden internationalen Fragestellungen und Erfahrungen. Österreich ist dabei Teil eines globalen Strategiewandels, der sowohl ältere Tendenzen aufgreift wie auch neue Ansätze formuliert. Die Entwicklungszusammenarbeit der internationalen Gemeinschaft steht angesichts der Beharrlichkeit extremer Armut und des Hungers jedenfalls unter großem Erfolgsdruck. Angesichts der Herausforderungen durch die Globalisierung benötigt die internationale Entwicklungspolitik dringend den Nachweis, dass ihre Programme und Projekte auch einen effizienten Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung leisten.

Professor Franz Nuscheler

*ÖFSE-Kuratoriumsmitglied*



## DIE NEUE AGENDA ZUR WIRKSAMKEIT DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

### Eine Einleitung

*Michael Obrovsky, Clemens Six*

Die Diskussion um die Wirksamkeit der multi- und bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) ist so alt wie die EZA selbst. Immer wieder haben insbesondere die großen internationalen Geber wie die Weltbank, der Internationale Währungsfonds, die Europäische Union, die Vereinten Nationen oder die OECD Versuche unternommen, auf die Persistenz absoluter Armut mit Strategieänderungen zu reagieren, um die Ergebnisse der EZA zu verbessern. Mit unterschiedlichen Maßnahmen wie den Mehrjahresplänen in den 1960er und 1970er Jahren, den Strukturanpassungsprogrammen der internationalen Finanzinstitutionen der 1980er Jahre, dem Comprehensive Development Framework der Weltbank seit 1999 oder der aktuellen Forcierung der Budgethilfe als Fortführung der Haushaltsfinanzierungen, die von den ehemaligen Kolonialmächten seit der Unabhängigkeit ihrer Kolonien praktiziert wurde, wird versucht, mehr Armutsreduktion durchzusetzen. Der primäre Schwerpunkt dieser Maßnahmen ist die Governance in den Empfängerstaaten, die durch mehr oder weniger eng formulierte Konditionalitäten und international akkordierte Strategien beeinflusst werden soll.

Ein zweiter Bereich der historischen Bemühungen um mehr Wirksamkeit der EZA ist die Koordination der einzelnen EZA-Akteure, die sich wie ein roter Faden durch die jüngere Geschichte der EZA zieht. Ein federführender Akteur diesbezüglich ist die Europäische Union, die schon von ihrem Selbstverständnis her für wirtschaftliche und politische Integration und damit auch Koordination steht. Im Bereich der Entwicklungspolitik hat der Rat der EU bereits in den 1970er Jahren beschlossen, die Aktivitäten der Mitgliedstaaten aufeinander abzustimmen. Die Erfolge waren bis vor wenigen Jahren äußerst bescheiden.

Neuen Rückenwind erhielt die Wirksamkeitsdebatte mit der Verabschiedung der Millenniumserklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, aus der die Millenniums-Entwicklungsziele (MEZ) hervorgingen. Diese Ziele, die auch die Forderung nach einer neuartigen, effektiveren globalen Partnerschaft enthalten, wirken seither als internationales Rahmenwerk für die konkrete Gestaltung der weltweiten Entwicklungsbemühungen.

Ein erster konkreter Schritt in Richtung Umsetzung dieser Partnerschaft nach 2000 war die Konferenz der internationalen Gebergemeinschaft im mexikanischen Monterrey 2002, auf der nicht nur die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen auf nationaler sowie internationaler Ebene beschlossen wurde, sondern auch „systemische Fragen“ wie die Kohärenz der internationalen Wirtschaft mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen, die Harmonisierung der operativen Vorgänge in der internationalen EZA oder mehr Flexibilität und damit auch mehr Abstimmung auf empfängerspezifische Anforderungen zur Diskussion standen. Zu Beginn des Jahres 2003 veranstalteten die internationalen Finanzinstitutionen, Partnerländer, regionale Entwicklungsbanken und die OECD das „High Level Forum on Harmonisation“ in Rom. Ganz oben auf der Ergebnisliste stand die Forderung, das Geberverhalten an den Entwicklungsprioritäten der Partnerländer auszurichten, die Implementierung der EZA zu dezentralisieren und flexible Kooperationsformen wie die Budgethilfe zu fördern. Im Mai wurde in der OECD die „DAC Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices“ gegründet, die neben anderen Aufgaben wie die Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements im Süden für Abstimmung auf der Geberseite sorgen sollte.

Die direkte Vorarbeit zur „Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“ von 2005 leisteten die Entwicklungsbanken und die OECD in Marakesch ein Jahr zuvor. Das Gemeinsame Memorandum dieser Konferenz enthält bereits die wichtigsten Kernelemente der neuen Wirksamkeitsagenda, nämlich das Prinzip Ownership, also die Anerkennung der inhaltlichen und administrativen Führungsfunktion der Empfängerländer in der EZA, die Anpassung der Geberaktivitäten an die Entwicklungsprioritäten und Strukturen der Staaten im Süden, und die Harmonisierung der Geberaktivitäten untereinander. Harmonisierung wurde dabei relativ konkret in drei Formen beschrieben:

- Gemeinsame Arrangements der Geber in Bezug auf die Planung, das Management und die Implementierung der Hilfe;

- Vereinfachung der Prozesse, um den Aufwand für die Empfängerländer zu reduzieren;
- Teilen von Information und Erfahrungswerten im Sinne besserer Transparenz und Koordinierung.

Das wirklich Neue an der Pariser Erklärung vom März 2005 sind die detaillierten Verpflichtungen für Geber und Empfänger in Bezug auf die nun fünf Prinzipien Ownership, Harmonisierung, Anpassung, ergebnisorientiertes Management und beiderseitige Rechenschaftspflicht, und die zwölf Indikatoren zur Bemessung der Fortschritte bis 2010. Damit hat die internationale Gemeinschaft erstmals einen administrativ-technischen Modus in Gang gesetzt, der die unterschiedlichen Einzelstrategien wie die Nutzung der öffentlichen Finanzmanagementsysteme bzw. Beschaffungssysteme der Partnerländer, die Vermeidung der Paralleldurchführungen, gemeinsame Feldmissionen, gemeinsame Länderanalysen der Geber oder die verstärkte Anwendung der Budgethilfe anleitet und überwacht.

Der vorliegende Band widmet sich ausgewählten Einzelaspekten dieser aktuellen Wirksamkeitsagenda und versucht, mit einem inhaltlichen Bezug zur österreichischen EZA die bisherigen Ansätze und Erfahrungen in der Umsetzung zu problematisieren. Der erste Beitrag von **Karin Christiansen** und **Andrew Rogerson** vom britischen Overseas Development Institute (ODI) befasst sich mit den strukturellen Aspekten der internationalen „Architektur der Hilfe“, also den grundlegenden Voraussetzungen für eine wirksame EZA im Sinne der Armutsreduktion. Das System, in dem gegenwärtig internationale Entwicklungskooperation abgewickelt wird, ist keines, das in seiner Gesamtheit auf die nominelle Zielsetzung der Armutsbekämpfung abgestimmt wurde, sondern vielmehr ein Produkt historischer Prozesse, in denen auch andere, nicht armutsbezogene Interessen und Logiken wirksam wurden. Dementsprechend widersprüchlich sind bis in die Gegenwart die unterschiedlichen Kräfte und Intentionen, die in ihrer Kombination zum Ergebnis führen, dass diese Architektur im Wesentlichen ungeeignet ist für mehr Wirksamkeit in der EZA.

In Bezug auf die wahrscheinlich wichtigsten Kernanliegen der Pariser Erklärung, Harmonisierung und Anpassung, blicken einzelne Geber bereits auf eine längere Erfahrungsperiode zurück, in der mit unterschiedlichen Mitteln versucht wurde, Geberaktivitäten effizienter zu gestalten. **Clemens Six** erörtert in seinem Beitrag nicht nur die heterogenen Ansätze der Weltbank, der EU und

der EU-Mitgliedstaaten als bilaterale Geber, sondern beschäftigt sich vor allem mit jüngsten, regionalen Evaluierungen in Asien und Afrika. Das Ergebnis ist ein ambivalentes Resümee über das bislang Erreichte: selektive Fortschritte in Ländern mit günstigen politischen und ökonomischen Voraussetzungen, jedoch mangelnder politischer Wille zur konsequenten Umsetzung von Harmonisierung und Anpassung, strukturelle und organisatorische Hindernisse auf Seiten der Geber, widersprüchliche Vorgaben und Politiken sowohl im Norden wie im Süden.

Das österreichische Außenministerium arbeitet ebenso wie andere europäische Geberstaaten gegenwärtig an einem eigenen Umsetzungsplan zur Pariser Erklärung. Für Österreich besteht in diesem Zusammenhang die Herausforderung darin, als relativ kleiner Geber innerhalb dieser Agenda eine politische Linie zu finden, die trotz der beschränkten Mittel innovative Konzepte ermöglicht, mit der auf die Besonderheiten der österreichischen EZA einerseits und die Eigenheiten der österreichischen Partner- und Schwerpunktländer andererseits eingegangen werden kann. **Anita Weiss-Gänger** bietet einen Einblick in diese politische Selbstpositionierung und beschreibt die Details des österreichischen Aktionsplanes im Kontext der übergeordneten, internationalen Weichenstellungen. Aus österreichischer Sicht bietet sich die Chance einer „neuen Kultur der Entwicklungszusammenarbeit“, die jedoch erst im Aufbau begriffen ist und noch ebenso viele offene Fragen hat wie bereits gegebene Antworten. Im Zentrum steht aber das Bekenntnis zur wechselseitigen Verantwortung für effektive Armutsbekämpfung, die den partnerschaftlichen Ansatz ernst meint und entsprechend umsetzt.

Das Instrument der Budgethilfe ist in der neuen Agenda zur Wirksamkeitssteigerung der EZA das eigentliche Zugpferd, auf das die internationale Gebergemeinschaft mit großem Optimismus setzt, da sie relativ unkompliziert und direkt einsetzbar erscheint. Hinter **Richard Gersters** Forderung nach dem „Blick aufs Ganze“, der für eine entwicklungspolitische Beurteilung der Budgethilfe unabdingbar ist, stehen die aus seiner Sicht ambivalenten und vielschichtigen Konsequenzen dieser EZA-Modalität. Den beobachtbaren Vorzügen wie etwa der Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Stabilität und der Kapazitäten im Empfängerland stehen Schwierigkeiten in der Erfolgsmessung, Risiken der Korruption als negativer Effekt weniger für die Geber als vielmehr für die Armen sowie sehr unterschiedliche Voraussetzungen im

Süden gegenüber. Auch für die Nichtregierungsorganisationen wirft die Budgethilfe Fragen nach ihrer zukünftigen Positionierung auf.

Im Anschluss an die kritischen Bemerkungen der OECD aus dem Jahr 2004 über die projektorientierte Ausrichtung der österreichischen EZA initiierte das Außenministerium in Wien unterschiedliche Maßnahmen, um das eigene staatliche Engagement zu diversifizieren. Seit 2005 wird an nationalen Leitlinien für Budgethilfe gearbeitet und 2006 wurden bereits konkrete operative Schritte zur Beteiligung an sektorieller Budgethilfe gesetzt. Diese ersten Versuche sind, wie **Klaus Steiner** darstellt, geprägt von Sicherheitsdenken, das auf dem Mangel an eigenen Erfahrungen beruht. Österreich wird sich in den kommenden Jahren nur in vergleichsweise gut regierten Staaten engagieren, aufgrund seiner EZA-Volumina aber versuchen, spezifische Expertise für ausgewählte Bereiche zur Verfügung zu stellen, um einen eigenen Standort im Rahmen der neuen Finanzarchitektur einzunehmen. Man geht aber von offizieller Seite in Österreich davon aus, dass auch kleine Geber unter der Voraussetzung guter Planung und Vorbereitung eine wichtige Funktion im Sinne der effektiveren Armutsminderung ausüben können.

Das Thema Kohärenz ist nicht etwa nur ein thematischer Anhang zur Agenda der Wirksamkeit der EZA, sondern bildet die wesentliche Voraussetzung für deren effektive Umsetzung. **Michael Obrovsky** erläutert in seinem Beitrag, dass ein ernst gemeintes multilaterales Programm für mehr Wirksamkeit die erweiterten politischen Rahmenbedingungen in Betracht zu ziehen hat, die sich aus den gewollten oder ungewollten Konsequenzen anderer Politikbereiche für die Entwicklungspolitik ergeben. Ohne diesen Blick für das größere Ganze, für die Notwendigkeit der angemessenen Berücksichtigung entwicklungspolitischer Zielsetzungen in allen relevanten Politikbereichen verkommt die Diskussion zu einer technisch-administrativen Herausforderung, die am eigentlichen Ziel der Armutsminderung vorbei geht. Die bisherige Bilanz der Umsetzung von Kohärenz ist insbesondere innerhalb der EU ernüchternd: Neben punktuellen und auf einzelne Mitgliedstaaten beschränkte Fortschritte, die nicht nur die Inhalte der Politik, sondern auch die Organisation der Entscheidungsfindung betreffen, reflektiert die politische Praxis bislang widerstreitende Interessen und mangelnden politischen Willen, die zum entscheidenden Handicap für mehr Wirksamkeit in der EZA überhaupt

werden. Kohärenz muss damit insbesondere im Rahmen der Umsetzung der Pariser Erklärung ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt werden.

Im zweiten Abschnitt zu den gesamten Finanzflüssen Österreichs an die Entwicklungsländer werden die Leistungen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, die anderen öffentlichen Flüsse, die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen und die Zuschüsse der privaten Hilfsorganisationen der Jahre 2003 bis 2005 im Überblick und auch im Detail dargestellt und analysiert. **Michael Obrovsky** bietet in seinem Beitrag einen Überblick über die gesamten Finanzflüsse sowie über die ODA-Leistungen Österreichs seit der ADA Gründung. Weiters wird ein aktueller internationaler Vergleich der ODA-Leistungen der DAC-Geberländer dargestellt und die wichtigsten Bestandteile der internationalen Entwicklungszusammenarbeit 2005 beleuchtet.

**Bernd Berghuber** analysiert in seinem Beitrag die Leistungen der privaten Hilfsorganisationen im Jahr 2005 in Österreich und belegt mit seinen Daten, dass das private Engagement für die Verringerung der Armut in Entwicklungsländern stark ausgeprägt ist.



## IS THE CURRENT AID ARCHITECTURE 'FIT FOR PURPOSE'?

Karin Christiansen, Andrew Rogerson

*Is our current aid architecture 'fit for purpose'? Or is the system for delivering international development assistance helping countries attain their development aims? In this paper we argue that it is not. Firstly the idea of an 'aid architecture' is a misnomer. The system we inherit is the consequence of a long series of political initiatives with differing premises and objectives. Secondly the purposes assigned to this assortment of institutions are also diverse. Developmental goals and poverty reduction are generally the dominant discourses within the aid industry today. They are however not the sole or even a major determinants of how aid is actually allocated and spent. The aid industry's patterns and behaviours are part of a broader political reality. Does this however matter? In this article we set out why we think this situation may be having serious consequence across a whole range of international objectives, including developmental ones.*

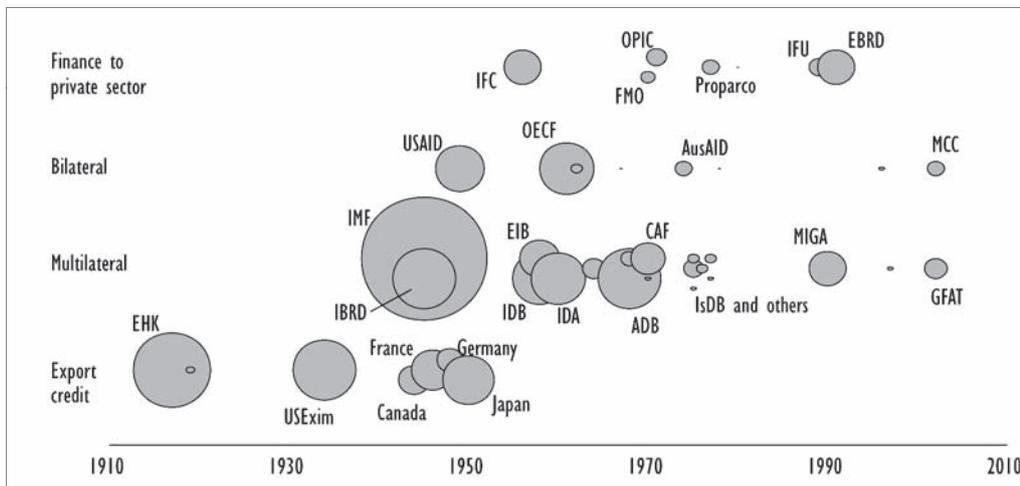
The 'internal' effectiveness issues of aid, as set out in the large aid effectiveness and donor behaviour literatures, are not the subject at issue in this paper. Instead we are concerned with how the broader international context, which includes the aid system, may be generating a particular effect or pathology at the ground level, in aid recipient countries. The wide range of actors, interests, operational modalities, approaches and assumptions may simply be undermining each others' objectives. If this diagnosis is correct, then some of the major problems of the aid system lie beyond its own realms. To understand and solve them means engaging with the broader set of political realities that is generating the current situation. The search for solutions thus draws us deep into the 'coherence agenda'. We suggest that the focus of the coherence debate has tended to be on the supply side, i.e. absorbed in generating greater coherence of donor government policies, objectives and resources, at their origin. The focus needs to shift. Specifically, the perspective needs to move 'down' to the operational field level, and 'out' across all the objectives and actors operating in a particular terrain. We set out some initial options on a framework for how to take this forward.

### Aid architecture: a misnomer

The term 'aid architecture' is a misnomer. The pattern of aid actors, spending and activities we are presented with today are the product of disjointed history of political initiatives based on widely different premises. The current aid system is not a coherent, functional structure based on a single design, or even commonly held principles. The pattern of institutional proliferation of the aid system is illustrated in the diagram below. New organisations are created to solve old problems or to serve new agendas. High profile examples include the Global Fund for Aids, TB and Malaria and the US Millennium Challenge Account. But old institutions continue in parallel. The proliferation of bilateral players has added to the range of regional development banks and other international financial institutions (IFIs). The problems of inefficiency, duplication and lack of accountability remain largely unsolved and are sometimes reinforced. An increasing number of financial channels deliver overall aid volumes that, until the last few years, were stagnant or declining in real terms. This proliferation is accompanied by an expanding range of UN and other implementing agencies including burgeoning numbers of non-governmental organisations (NGOs) and private contractors, providing a vast array of services, goods, technical assistance, capacity building or advocacy. This diversification of suppliers could be a source of competition and enhanced effectiveness, from which aid recipients should benefit. However, in the context of the marked power and information asymmetries inherent in aid relationships, it does not have that effect. There is a marked lack of clarity and predictability about the terms of aid contracts. Previously undeclared political conditions may be arbitrarily invoked. Despite the current rhetoric around mutual accountability, contractual obligations and enforcement mechanisms, such as they are, only exist against recipient breaches. There is no third party appeal mechanism. This situation is underscored by a series of 'principal-agent' problems, each with its own complicated incentive patterns. Key divergences include that between donor and recipient governments, but also within donors, particularly between HQ and country or operational levels, between recipient ministries of finance and their line ministries, between donors and non-government implementing agents such as NGOs and UN agencies [Easterly, 2003].

Grafik:

### The aid century



Note: Agencies are shown in year of creation, with the area of the circles proportional to their most recent annual aid commitments in U.S. dollars. ADB is Asian Development Bank; CAF, Corporación Andina de Fomento; EHK, Euler Hermes Kreditversicherungs; EIB, European Investment Bank; FMO, Netherlands Development Finance Company; IDB, Inter-American Development Bank; IMF, International Monetary Fund; and OPIC, Overseas Private Investment Corporation. "IsDB and others" includes the Islamic Development Bank, the OPEC Fund, and the Arab Monetary Fund. For others, please see the text. Some organizations with annual commitments less than US\$1.75 million are not labeled. Source: OECD Development Assistance Committee; authors' compilation.

Source: Harford, Tim, Bitá Hadjimichael and Michael Klein (2004) *Aid Agency Competition: A Century of Entry, but no Exit*, Viewpoint, Washington DC: World Bank Group.

## Purpose: which purpose?

The dominant rhetorical objective of the aid industry today is development or poverty reduction, as articulated for example in the Millennium Development Goals (MDGs). The range of purposes and interests of bilateral donor governments is much broader. In addition to humanitarian and development objectives they have legitimate interests in their own defence and security, including counter-terrorism, nuclear and other weapons of mass destruction nonproliferation, organised crime reduction and counternarcotics, communicable disease control and an array of trade, energy security, growth and economic interests, as well as concerns around their social cohesion and immigration. And even within an overarching concern with recipients' development in an 'MDG sense', individual donor emphasis varies. This can include a focus on formal democratic progress, minority and gender rights, environmental protection and other agendas, perceived as either key enabling conditions for, or valuable joint outcomes of, country development. However they may well clash with the recipient countries ordering of such concerns within their own strategic priorities. The window between the end of the cold war and 9/11 allowed for some degree of de-politicisation of aid. This was manifest at national level by attempts to legislate the purpose of aid in the UK and

Sweden. At an international level it is shown in global commitments to the MDGs and the recent and momentous focus on aid within the G8 agenda. The promised doubling of aid flows to Africa and much more specific commitments towards the UN 0.7% aid targets are very significant achievements, especially in the current economic climates in France, Germany, Italy and Japan. However, the impact of this resurgent commitment on the actual pattern of aid deployment should also not be overestimated. Aid remains a part of the foreign policy tool kit. This applies whether aid is given directly to governments, international and local NGOs or through multilaterals such as UN agencies and the IFIs. The system for delivering aid as well as its spending patterns, modalities and habits is part of the political and foreign policy strategies of western donor governments. This also applies to the 'emerging' donors, about whom the established aid industry knows so little and who include donors from the Gulf region and the growing powers in Asia, particularly China and India. The pattern of aid allocations clearly demonstrates this political nature of aid. Low-income countries receive less than half of global aid [Foster, 2003]. Former colonies that are 'non-democratic' or have less open economies get twice as much aid as non-colonies that are 'democratic' or open [Alesina and Dollar, 2000]. The direct link between aid and donor economic interests also remains strong.

The Gulf of Guinea oil producers, which now account for about 15% of US oil imports, have benefited from an increase in US aid from US\$3.4 million to US\$93.4 million between 1995 and 2003. Little progress has been made on the untying of aid, despite the repeated commitments to de-linking assistance from the purchase of donor country supplied goods and services. Even for those who have officially untied their aid, patterns of contracting have not necessarily changed. An estimated 96% of the ¥64 billion of Japanese aid spent on large projects in Vietnam in 2003 involved projects solely or partially involving Japanese companies [Real Aid, 2005]. Specific recent developments include the much discussed explicit (re-)securitisation of aid. The US Fragile States Policy launched in January 2005 and the European Security Strategy both overtly link development assistance to purposes other than recipients' development. The European Security Strategy regards "development cooperation largely as an 'instrument' at the disposal of EU foreign policy which should be guided above all by security; this narrow view contributed to emphasising security as an essential ingredient for development while failing to note that the obverse was also true" [ECDPM, 2005]. The implications extended to individual EU Country Strategy Papers. In the EU Afghanistan strategy, "security issues dominate the agenda". The rhetorical use of aid to support security purposes is also manifested in terms of aid flows. Between 2000 and 2002, net Official Development Assistance (ODA) received by the countries surrounding Afghanistan more than doubled from US\$1.2 billion to over US\$2.7 billion. Pakistan's ODA alone tripled over that period, with US bilateral contributions to Pakistan increasing from an average of US\$40 million (1998-2000) to US\$770 million in 2002 [Real Aid, 2005]. While this clearly raises further questions about how effective aid is at enhancing donor government security, as well as achieving developmental goals, neither is the focus of this article. Evaluating fitness for purpose requires clarity around the definition of purpose. If aid in practice serves a wide range of interests and objectives, then assessing its fitness in terms of any single purpose is of limited utility. Attempts to evaluate the aid systems purely in terms of developmental or humanitarian objectives often generate quite stinging critiques (for example Easterly, 2003, or van de Walle, 2005). However valid these critiques are, the imputing of a single or dominant function to aid does not assist our understanding of the system as it stands.

## Does motive matter?

While the political realities generating the lack of a meaningful aid architecture and 'subversion' of what some see as the legitimate core developmental purpose may be frustrating to development technicians, the real issue is how much this really matters in terms of results 'on the ground'. We argue that it has, in fact, serious negative consequences. The main 'pathology' emerges around each development actor's lack of strategic and operational awareness of other actors. If each actor is meeting their own programme objectives effectively, the deeply unsafe further assumption is often made that overall each of their objectives will thereby be met. This is a straightforward fallacy of composition. Joint or overall utility maximisation will not happen, unless the actions of multiple independent actors are coordinated, through either:

- The invisible hand of markets or market-like signals;
- Strong collective action or cartel-like discipline; or
- External regulation.

None of these applies to the current situation [Rogerson, 2005]. In reality, the constellation of external interests and actors may inhibit or even completely undermine the achievement of both their own and others' objectives. The array of interests pursued by a vast number of bilateral departments and agencies, multilateral and regional organisations, NGOs and the private sector, including trans-national companies, is broad and at times conflicting. These actors also have diverse operational modalities, underlying assumptions, mindsets and approaches. The symptoms can include lack of engagement as well as excessive, overlapping or counterproductive interventions. An illustration from within the aid systems of this lack of fit is that with few limited exceptions, no individual donor explicitly factors into its aid allocation formula the combined allocations of others to the relevant set of countries. Donors rarely take account of each other's resources, plans, conditionalities, or operational modalities before developing and negotiating programmes with countries, sectors or institutions. This results in skewed patterns of congestion and scarcity at every level [Levin and Dollar, 2005]. It variously can increase costs, fragmentation, complexity and overload limited capacity. The interplay of different types of aid conditions designed without reference to each other can be particularly corrosive. The cumulative effect is often contradictory incentive sets facing the people donors are

interacting with. Despite significant, well-intentioned recent efforts at 'donor harmonisation' and attempts to 'align' with government priorities and systems, little has changed operationally [Rogerson 2005, DAC 2004]. This lack of policy and operational congruence is perhaps particularly dangerous in 'fragile states', the current focus of much donor attention, where the national fabric is arguably most vulnerable to avoidable externally-induced shocks [Christiansen et al 2004]. However, it is not specific to them. It may be that those situations where this vulnerability has the largest predicted negative spillover effects on the wider international community that, for short periods at least, the incentives for effective international coherence efforts might be strongest.

### Implications for the overall policy coherence agenda

If the diagnosis set out above is correct, then understanding the pathology and how to respond to it draws one out into the Realpolitik of the agenda of coherence between the broader dimensions of foreign, economic and security policy. If we want to make aid, development assistance or international relations in general 'fitter for purpose', we need to go beyond the development system's longstanding internal narratives and constructions. We need to engage with the powerful political forces that shape the institutional and behavioural parameters in which aid is occurring. Coherence presents both threats and opportunities for development and humanitarian goals. This is not necessarily a win-win game, and development may well lose to more powerful domestic political constituencies. Like it or not, the aid industry is part of this broader context, both defined by and constitutive of it. The current debate around 'harmonisation' of donor policies and systems, for example, is part of the aid subcomponent of the coherence agenda and needs to be seen as such. Progress in some of its key dimensions, such as aid untying, presupposes the demand for parallel policy changes elsewhere. In the case of untying aid, this involves negating domestic economic interests. The current formulation of 'between whom' and 'around what' to generate coherence tends to be focused on the supply side – on joining up policies and objectives across a particular western government or multilateral institution. This is embodied, for example, in the recently established post-conflict stabilisation or reconstruction units within the UK and US and the recent announcement of EU civilian rapid reaction units as part of the Common European Security and Defence Policy.

Sometimes the agenda goes as far as looking at resource inputs. Rarely does the agenda go as far as addressing the consistency of outputs or impacts at the (aid recipient) country level.

### A shift in the agenda

We suggest that a major shift needs to occur in this 'coherence' agenda, for it to engage with the systemic problems that we have outlined above. The shift in approach required here is twofold. A move 'down' to operational activities and the field level, towards outputs and impacts, combined with a move 'out' beyond any specific bilateral agenda, to the cumulative effects of all of the actors and agents operating in a particular context. Fundamental to this shift is distinguishing which of the resulting tensions and effects on the country level currently stem from:

- A fundamental incompatibility of objectives among the main actors;
- Differences in operational modalities and assumptions including mindsets, decision making systems, approaches to local systems and structures; and/or
- 'Simple' failures of collective action.

The analytical tools for such an approach may not yet exist, or to the extent they do, it is not clear who has a strong incentive in applying them. Is it possible to develop a conceptual structure, for example, that would draw out the long-run trade-offs between pursuing counter-narcotics objectives, or supplying emergency relief, and a range of other objectives, including development and poverty reduction? Who would be the major stakeholders in such approaches? The constellation of actors, objectives, interests and modalities will be quite different in Uganda compared with Bangladesh or the Solomon Islands, Iraq, Mozambique or Palestine. The processes as well as the outcomes of improving the 'coherence' of external interventions need to be tailored to specific situations.

## Conclusion

If the suggested problem identification around the fitness for purpose of the current system for delivering aid is accepted, then the solution must reach beyond that system. If the sources of the current 'aid architecture's' lack of structure and multiplicity of purposes stems from beyond the aid system, then so must the search for solutions. The agenda set out above involves external actors taking more responsibility for the consequences of their own actions, making the trade-offs more conscious and their effects more transparent, to domestic and foreign constituencies alike. We offer no ready-made institutional recipe for how this new shift towards greater coherence 'downwards and outwards' should be achieved. Different combinations of recipient country leadership and multilateral support could be effective in different contexts. But if the problem is judged politically significant enough, the necessary analytical tools and dialogue processes could emerge relatively quickly.

*This article was first printed in the Commonwealth Finance Ministers Reference Report 2005, published by Henley Media Group on behalf of the Commonwealth Secretariat.*

## References

- Real Aid, 2005: Real Aid: An Agenda for Making Aid Work. London: Action Aid International.*
- Alesina and Dollar, 2000: 'Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?' Journal of Economic Growth, 5:33-63*
- Christiansen, Coyle and Lockhart, 2004: Paper to Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States, 'Harmonisation and Alignment in Fragile States', Paris:OECD-DAC.*
- DAC, 2004: Survey on Harmonisation and Alignment: Measuring Aid Harmonisation and Alignment in 14 Countries, Paris:OECD, Preliminary Edition*
- Easterly, 2003: 'The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid', Policy Reform, 2003, Vol. 00, pp. 1- 28, Routledge*
- Foster and Keith, 2003: The Case for Increased Aid, Final report to the Department for International Development, Volume 1: Main Report, December 2003*
- ECDPM, 2005: Assessment of the EC Development Policy: DPS Study Report, Paris: ECDPM.*
- Harford, Hadjimichael and Klein, 2004: 'Aid Agency Competition: A Century of Entry, but no Exit', Viewpoint Note Number 277, Washington DC: World Bank Group.*
- Levin and Dollar, 2005: The Forgotten States: Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992-2002), OECD DAC, Paris*
- Rogerson, 2005: 'Aid Harmonisation and Alignment: Bridging the Gaps between Reality and The Paris Reform Agenda', Development Policy Review, 2005, 23 (5)*
- van de Walle, 2005: 'Does Foreign Aid Worsen Governance in Africa? Reflections on the Current Aid Agenda and African Development', Presentation at ODI, 1 July 2005.*



## HARMONISIERUNG UND ANPASSUNG ALS STRATEGIEN FÜR WIRKSAMERE HILFE?

### Bisherige Erfahrungen mit bi- und multilateralen Gebern

Clemens Six

#### Einleitung

Die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) haben zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MEZ) die Aufgabe übernommen, die politischen Maßnahmen in den Einzelstaaten im Süden wie im Norden zu beobachten und zu bewerten. 2004 wurde dazu der erste Global Monitoring Report veröffentlicht, der vor allem drei grundlegende (entwicklungs-)politische Anforderungen an die Geber- und Empfängerstaaten feststellte:

- Mehr Selektivität seitens der Geberländer bei der Auswahl ihrer Zielregionen und -länder entsprechend den eigenen Kompetenzen und komparativen Vorteilen;
- Stärkere Harmonisierung der Geberstrategien und -programme;
- Anpassung der Hilfe an die Entwicklungsstrategien und Prioritäten der Empfängerländer (World Bank 2004, 170-176).

Dieser Beitrag versucht einen Überblick über die bisherigen Erfahrungswerte in der Umsetzung von Harmonisierung und Anpassung zu geben, um Stärken und Defizite der bislang realisierten Reformansätze deutlich zu machen. Es wird dafür zunächst notwendig sein, zwischen den unterschiedlichen multilateralen und bilateralen Gebern zu unterscheiden, da die Zeitspanne, die für entsprechende Erfahrungen zur Verfügung stand, sehr unterschiedlich ist. Die multilateralen Geber wie die Weltbank können dabei auf eine wesentlich längere Periode der praktischen Erfahrungen zurückblicken als etwa die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten als bilaterale Geber, deren Bestrebungen diesbezüglich erst wenige Jahre existieren bzw. überhaupt erst im Aufbau sind. Harmonisierung und Anpassung als entwicklungspolitische Strategien bestehen aus einer Vielzahl von Einzelaspekten, die in ihrer Gesamtheit zur Wirksamkeitssteigerung der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) beitragen sollen. Dementsprechend wird im zweiten Teil untergliedert nach diesen Einzelaspekten gefragt, wie konsequent und politisch überzeugend diese Agenda bislang umgesetzt wurde und wo die eklatantesten Defizite liegen.

#### Harmonisierung und Anpassung als entwicklungspolitische Strategien

Harmonisierung meint im Sinne der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), die die Bestrebungen ihrer Mitgliedstaaten zu mehr Wirksamkeit koordiniert und anleitet, das Bekenntnis seitens der Geber, ihre vielfältigen und in vielen Fällen völlig unkoordinierten Aktivitäten auf eine Weise zu rationalisieren und aufeinander abzustimmen, die im Rahmen der Eigenverantwortung des Empfängerlandes ein Maximum an Wirksamkeit in Form von Armutsreduktion erlaubt (vgl. OECD 2006a, 20). Anpassung hingegen ist das Bekenntnis der Gebergemeinschaft, ihre EZA auf den nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -prozessen aufzubauen und somit einer politischen wie institutionellen Eigenverantwortung der Empfängerregierung zu unterstellen (ebda., 15). Demnach meint Anpassung einen zweifachen Prozess, nämlich einen strukturellen einerseits, der die EZA an die administrativen Strukturen der Empfänger anpasst und über diese abwickelt, und einen inhaltlichen andererseits, der die EZA nach den Entwicklungsprioritäten der südlichen Länder ausrichtet. Sowohl Harmonisierung als auch Anpassung sind also in erster Linie Geberverpflichtungen, die mithilfe dezentralisierter Strukturen und Kompetenzverteilungen vor Ort in den Empfängerländern geplant und umgesetzt werden müssen.

#### Die frühen Initiativen der Weltbank

Die Weltbank ist eine der hauptsächlichen Initiatoren von Harmonisierung und Anpassung. Der Grund dafür liegt im „umfassenden Entwicklungsrahmen“ (comprehensive development framework), der 1999 vom damaligen Direktor der Bank, James Wolfensohn, formuliert wurde. Die vier Grundprinzipien dieses Entwicklungsrahmens – eine langzeitliche, ganzheitliche Vision für Entwicklung; Eigenverantwortung der Empfängerländer; eine als Partnerschaft angelegte EZA sowie ein ergebnisorientierter Fokus von Entwicklung – zielen unter anderem auch auf die Harmonisierung und Anpassung der Geberstrategien ab (vgl. Weltbank 1999).

Das Konzept des umfassenden Entwicklungsrahmens ist eng mit den nationalen Strategien für die Armutsreduktion (PRS, poverty reduction strategies) verbunden, die die vier Prinzipien des Entwicklungsrahmens enthalten und für das betreffende Land klare nationale Entwicklungsprioritäten und eine kohärente Entwicklungsstrategie formulieren sollen. Die Weltbank forciert mit großer Entschiedenheit diese Prozesse und treibt vor Ort die Agenda der Harmonisierung und Anpassung vor allem im Rahmen der eigenen Kooperation mit anderen bi- und multilateralen Gebern voran. In der Praxis musste die Bank jedoch feststellen, dass die Formulierung und politische Durchsetzung einer kohärenten Strategie zur Armutsreduktion in vielen Ländern nach wie vor nur Theorie ist. Die PRS sind häufig mit den MEZ zu wenig abgestimmt (vgl. World Bank 2005) und die Geber zu wenig bereit, die Anpassungsvorhaben auch konsequent umzusetzen. Die 2006 veröffentlichte OECD-Studie zu Harmonisierung und Anpassung in 14 ausgewählten südlichen Staaten hat ergeben, dass zwar in einer überwältigenden Mehrheit der untersuchten Fälle PRS vorhanden waren, die Geber jedoch ihre Länder- und Regionenstrategien nicht entsprechend darauf abstimmen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Einer davon ist die Schwäche im Monitoring der PRS-Umsetzung. Die Regierungen in den Empfängerländern haben häufig nicht die politischen Mittel, um eine regelmäßige Auswertung der Umsetzung der PRS vorzunehmen. Dadurch entfernt sich das Papier immer weiter von der entwicklungspolitischen Realität und wird zum bloßen Bekenntnis ohne realpolitische Relevanz (OECD 2006a, 16). Ein weiterer Aspekt betrifft die inhaltliche Qualität. PRS sind häufig viel zu breit und daher viel zu vage formuliert, um den Gebern klare Richtlinien für ihr Engagement vorzugeben. Diese inhaltliche Unschärfe resultiert unter anderem auch aus dem politischen Druck der Geber selbst, die bereits in der Formulierungsphase der PRS ihre Eigeninteressen einbringen und im Papier wiedergegeben sehen wollen, was die Inhalte der PRS unverbindlich und unkonkret werden lässt. Dies wiederum erschwert in weiterer Konsequenz „authentische Harmonisierung und Anpassung“ (OECD 2005a, 31; Anson u.a. 2005, 6).

## Die Harmonisierungs- und Anpassungs-Agenda der EU

Seit der Verabschiedung der MEZ intensiviert auch die EU ihre Bestrebungen, die politische Koordination im Bereich EZA sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern. Angesichts zäher Fortschritte entschied sich die Kommission 2004 einen eigenen Aktionsplan für Koordination und Harmonisierung zu verabschieden, der unter anderem die Mitgliedstaaten dazu aufforderte, die EZA unter die eigenverantwortliche Leitung der Empfängerländer zu stellen, endlich konkrete Vorschläge für die Koordination und Komplementarität auf der operativen Ebene zu erarbeiten, die Harmonisierung der technischen Assistenz und Evaluierungen sichtbar voranzutreiben und auch auf EU-Ebene konkrete Richtlinien für die Planung und Abwicklung unterschiedlicher EZA-Strategien auszuarbeiten. Seit 1974 (!), als der Rat der EU erstmals die Harmonisierung und Koordination der EU-EZA und der bilateralen Hilfe der Mitgliedstaaten beschloss, bleiben die erzielten Resultate weit hinter der politischen Rhetorik zurück: „Coordination within the Union is not structured, nor is it systematic or generalised throughout the partner countries in which several EU partners are present [...] The efforts undertaken have not resulted in the desired complementarity and division of labour according to comparative advantages. The Commission finds it disappointing that [...] many Member States remain reluctant to move from words to action, and do not show readiness act on the letter and spirit of the Union's obligation to coordinate more closely“ (Commission of the EC 2004, 10).

Der offensichtlich fehlende politische Wille zu einer entsprechenden Umsetzung der politischen Bekenntnisse seitens der Mitgliedstaaten zeigt in den vergangenen zwei Jahren ein gewisses Maß an Korrektur – erste wahrnehmbare konkrete Schritte zu mehr Koordination und Harmonisierung werden sichtbar. Die EU selbst hat in den vier Empfängerländern Mosambik, Vietnam, Nicaragua und Marokko Pilotprojekte zu Harmonisierung und Anpassung gestartet, die bisher bei allen Schwierigkeiten vor Ort auch positive Fortschritte auf der Geberseite aufweisen. Bessere Informationsaufbereitung über die einzelnen Arbeitsbereiche der EU-Geberländer soll die Koordination im Sinne der Komplementarität steigern. Dafür wurde ein eigener Geberatlas der EU ausgearbeitet (vgl. European Commission/OECD 2006). Einzelne EU-

Mitgliedstaaten, insbesondere in Skandinavien, haben begonnen, informelle Netzwerke wie etwa die „Nordic+ Initiative“ zu bilden, die in den Empfängerländern bessere Koordination und Kooperation mit den staatlichen Strukturen erreichen sollen (vgl. Commission of the EC 2005, 78f.). Auch die von der EU-Kommission favorisierte Idee, als bilaterale Geber durch einen von insgesamt fünf führenden Geberstaaten zu operieren, wurde von den meisten Mitgliedstaaten begrüßt. Lediglich Österreich und Malta lehnten diesen Vorschlag rundweg ab (ebda., 15f.). Ein bleibendes Problem der EU und ihrer Mitglieder im Hinblick auf Harmonisierung und Anpassung zeigt sich aber bei der Budgethilfe als mittlerweile anerkanntes, auch von der Kommission bevorzugtes Instrument auf der operativen Ebene. Selbst angesichts eines allgemeinen Konsenses innerhalb der EU über die Chancen dieser Finanzierungsform der EZA divergieren die Vorstellungen der Mitgliedstaaten über die konkrete Ausgestaltung jedoch stark. Der Kommission gelang es etwa zu Beginn 2006 nicht, alle Mitgliedstaaten auf mehrjährige Budgethilfen zu verpflichten, die angesichts der notwendigen Vorhersagbarkeit und Berechenbarkeit der Mittel dringend nötig gewesen wären und die zudem die Transaktionskosten für die Empfängerländer durch die Abschaffung der momentan jährlichen Überprüfungen reduzieren würden (vgl. Kommission der EG 2006, 12f.). Was Budgethilfe mittlerweile aber auch im Hinblick auf die Koordination der EU-Mitgliedstaaten zu erreichen vermag, ist eine graduelle Harmonisierung vor Ort durch den intensivierten Dialog der Budgethilfegeberstaaten – sowohl über entwicklungspolitische Inhalte als auch über die Abwicklung, selbst wenn unterschiedliche Vorstellungen etwa über Konditionalitäten und Evaluierung bestehen bleiben.

### Bilaterale Geberstrategien

Auch die EU-Mitgliedstaaten selbst versuchen derzeit in ihrer nationalen Planung der bilateralen EZA mehr und systematischer auf die Erfordernisse von Harmonisierung und Anpassung einzugehen. Die OECD hat im Rahmen ihrer Peer Reviews dieses Jahr (2006) unter anderem die EZA-Praxis der Niederlande und des Vereinigten Königreichs näher analysiert und dabei auch die von diesen beiden Staaten unternommenen Versuche der Umsetzung von Harmonisierung und Anpassung bewertet. Diese Studien sind nicht nur ob ihrer Aktualität aussagekräftig, sondern auch die betroffenen Länder sind interessant, da sowohl die Niederlande als auch das Vereinigte Königreich und insbesondere das staatliche DFID

(Department for International Development) federführend in der Anpassung der entwicklungspolitischen Praxis an aktuelle Herausforderungen sind.

Die Niederlande setzen zunächst die bereits erwähnte Strategie der Selektivität insofern um als sie in sämtlichen 36 Partnerländern, in denen sie entwicklungspolitisch tätig sind, in höchstens zwei bis drei Sektoren aus einer Gesamtauswahl von fünf (Bildung, Umwelt, Wasser, HIV/AIDS und Reproduktionsrechte) tätig sind. Um die Probleme der Wirksamkeit der Hilfe entsprechend anzugehen, wurde im Außenministerium in der Generaldirektion für Internationale Zusammenarbeit eine eigene „Abteilung für Wirksamkeit und Qualität“ geschaffen, deren Personal in enger Kooperation mit anderen Stellen des Ministeriums ausschließlich zum Thema Wirksamkeitsverbesserung arbeitet. Dem Ministerium in Den Haag ist ein hochgradig „dezentralisiertes System“ von Botschaften unterstellt, die für den politischen Dialog vor Ort mit den Empfängerstaaten sowie anderen Gebern zuständig sind. Auch operative Aufgaben wie die Formulierung der Länderstrategien und Sektorpolitiken oder Genehmigung, Überwachung und Auswertung von Implementierungsmaßnahmen fallen in den Zuständigkeitsbereich der Einzelbotschaften, die über „delegierte Finanzmittel“ verfügen, die sie autonom verwalten können. Die Regierung in Den Haag hat beschlossen, diesen Prozess, der für die effektive Abstimmung der EZA mit den Strategien und Prioritäten der Empfängerländer von entscheidender Bedeutung ist, weiter fortzusetzen und die delegierten Mittel weiter zu erhöhen. Mittel für allgemeine Budgethilfe werden überhaupt nur mehr von den Botschaften ohne Mitsprache des Ministeriums in den Niederlanden verwaltet. Ein eigenes Verwaltungssystem für Planung, Monitoring und Wissensmanagement hat wesentlich zur Koordination zwischen dem Außenministerium und den Botschaften beigetragen. Die unten angeführten Erfahrungswerte zeigen, dass in diesem Bereich in den meisten Geberstaaten wesentliche Hindernisse für Harmonisierung und Anpassung bestehen.

Programmierorientierte und sektorspezifische Ansätze bilden in den Niederlanden seit 1999 einen Schwerpunkt der EZA und die Budgethilfe gilt in den Augen des holländischen Außenministeriums als die wirksamste Form der Hilfe. Projekthilfe wird zwar weiterhin finanziert, individuelle Projekte werden jedoch nur unterstützt, wenn sie direkt der Umsetzung der Sektorpolitik des Empfängerlandes dienen oder andere innovative Konzepte anwenden. Auch gilt die Voraussetzung, dass sich der Anteil

der Projekte an der öffentlichen EZA schrittweise reduziert (OECD 2006b). Die wohl wesentlichste Maßnahme in der kontinuierlichen Veränderung der holländischen EZA bleibt aber die Schaffung institutioneller Voraussetzungen im Ministerium und in der Ausstattung der Botschaften, um Harmonisierung mit anderen Gebern und Anpassung an die Strukturen und Prioritäten der Empfängerländer entsprechend praktizieren zu können.

An der entwicklungspolitischen Praxis der Briten bzw. des DFID im Süden wurde in den letzten Jahren Kritik geübt. DFID interpretierte in vielen Fällen die Abstimmung der Geber untereinander im Wesentlichen als Umsetzung der eigenen Programmatik mit der Möglichkeit für andere, insbesondere zivilgesellschaftliche aber auch staatliche Akteure, sich dem anzuschließen (vgl. etwa Beloe 2005, 4). DFID, das bereits einige Jahre Erfahrung in der Weiterentwicklung von Geberstrategien im Bereich Wirksamkeit der Hilfe hat, gehört international zu einem der dominanten Akteure in der Umsetzung der Pariser Erklärung. Dieser Erfahrungs- und auch Ressourcenvorsprung wirkte sich in der Praxis der Zusammenarbeit mit anderen Gebern auch negativ aus, indem zu wenig auf einen Dialog mit der übrigen Gebergemeinschaft geachtet wurde (vgl. OECD 2006c). Vor allem in enger Kooperation mit der Weltbank hat DFID in den letzten Jahren ein System der Entwicklungsplanung erarbeitet, das auch im Bezug auf die Umsetzung der Pariser Erklärung federführend sein wird. Ein „Medium-Term Action Plan“ zur Wirksamkeit der Hilfe ist gerade in Arbeit, der neben Veränderungen im Aufbau der EZA vor allem eine Überarbeitung der Konditionalitäten beinhalten wird. Zum einen um die Eigenverantwortung der Empfängerländer überhaupt erst zu ermöglichen und zum anderen um die Kooperation der Geber zu verbessern, womit auf die geäußerte Kritik am DFID reagiert wird (OECD 2006c, 68, Box 11). Auch das DFID setzt in Zukunft noch stärker auf Budgethilfe; ein wesentlicher Beitrag zur besseren Harmonisierung könnten aber die gemeinsamen Länderstrategien und operationellen Richtlinien sein, die DFID für seine Empfängerländer formulieren und mit anderen Gebern abstimmen möchte. In Nepal gelang es DFID bereits zehn große Geber an einen Tisch zu bringen und sich auf solche gemeinsame Richtlinien zu einigen (ebda., 73). Auch für die Prozesse der Evaluierung strebt DFID in Zukunft größere Abstimmung unter den Gebern an und wird in der konkreten Formulierung und Umsetzung gemeinsamer Evaluierungsmodelle eine wichtige Rolle spielen. Intention hinter all diesen Maßnahmen ist eine Vereinfachung der Abwicklung und damit auch

eine Reduktion an Zeitaufwand und Kosten für die Empfängerregierung. Zu den strukturellen Voraussetzungen für wirksame EZA gehört auch im Falle der Briten ein hohes Maß an Dezentralisierung, das dem DFID große Flexibilität in der Anwendung seiner entwicklungspolitischen Strategien erlaubt. Nach den Vorstellungen der OECD sollte dieser Spielraum in Zukunft aber besser genutzt werden, um jedes Empfängerland selbst entscheiden zu lassen, welcher Instrumentenmix in der EZA den nationalen Prioritäten und Problemstellungen am Besten entspricht.

Andere OECD-Länder sind entweder gerade im Begriff ähnliche Strategien für die Umsetzung der Pariser Erklärung im Allgemeinen und für Harmonisierung und Anpassung im Besonderen zu formulieren oder haben selbst bereits begonnen eine solche in ihren Ministerien bzw. ihren Partnerländern umzusetzen (vgl. etwa OECD 2004+2005b). Entscheidend wird jedoch sein, die Konzepte für die Umsetzung mit den bisherigen Erfahrungswerten abzustimmen und durch eine ständige Überprüfung der Effekte an der eigentlichen Zielsetzung, der Armutsreduktion, zu messen. Die Gefahr, hier bloße politische Rhetorik ohne empirische Grundlage zu betreiben, ist angesichts der aktuellen internationalen politischen Aufmerksamkeit für technisch-administrative Prozesse in der EZA durchaus gegeben.

## ■ Erfahrungen in der Umsetzung

Entsprechend der kurzen Zeit, die seit dem Beschluss der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der EZA im März 2005 vergangen ist, sind die bisherigen Erfahrungswerte mit ihrer Umsetzung vor allem im Hinblick auf die mittel- und langfristigen Auswirkungen noch recht vage. Die große OECD-Evaluierung von 2006, die in Zusammenarbeit mit der Weltbank durchgeführt wurde, ist der erste systematische Versuch, die Umsetzung auszuwerten und operative Schwachpunkte bzw. politische Defizite auszumachen. Auf etwas aussagekräftigere Erfahrungswerte können jene bi- und multilateralen Geber zurückgreifen, die insbesondere bei Harmonisierung und Anpassung seit mehreren Jahren regionalspezifische Programme durchführen. Daher wird sich die folgende Darstellung vor allem auf diese Auswertungen stützen.

## Verbesserungen und Defizite in der Geberkoordination

Nach Angaben der Weltbank arbeitet ein Entwicklungsland im Durchschnitt mit 30 oder mehr entwicklungspolitischen Akteuren zusammen, die in sämtlichen wichtigen gesellschaftspolitischen Bereichen tätig sind. Pro Akteur werden im Jahr rund fünf Feldmissionen durchgeführt, die in den meisten Fällen mit den staatlichen Behörden in irgendeiner Weise in Kontakt treten und eine Kooperation anstreben (World Bank Development News, zitiert nach Radelet 2006, 15). Dieser aus der Sicht der Ministerien und der lokalen staatlichen Einrichtungen des Empfängerlandes enorme finanzielle und zeitliche Aufwand verlangt nach entsprechender Absprache zwischen den Gebern, um auch dem Empfängerland selbst – insbesondere angesichts knapper Personalressourcen – die Möglichkeit zu geben, effizienter zu arbeiten. Der eigentliche Ort der Harmonisierung der Geberaktivitäten ist das Empfängerland selbst, was unterschiedliche, vor allem institutionelle Arrangements seitens der Geber verlangt. Um diese Agenda der Geberkoordination auch wirksam in die Praxis umzusetzen, gibt es zunächst drei Problemstellungen, die die bisherigen Erfahrungswerte vor allem mit OECD-Staaten, aber auch mit multilateralen Geberinstitutionen zutage gebracht haben:

- Harmonisierung und auch Anpassung bedürfen eines intensiven Arbeitsaufwandes – sowohl seitens der Geber als auch der Empfänger –, der in den meisten Fällen kurzfristig finanziell nicht veranschlagt ist und sich daher negativ in Form von Zusatzkosten niederschlägt. Dies wiederum schmälert das operative Budget, was die Wirksamkeit der EZA beeinträchtigt.
- Nur wenige Geber haben bislang effiziente Mechanismen, Ressourcen oder Anreize für Mitarbeiter vor Ort geschaffen, um solche Aktivitäten auch tatsächlich voranzutreiben.
- Zahlreiche, häufig unbeabsichtigte geberinterne Politiken und Prozesse wirken den Harmonisierungsbestrebungen entgegen, indem sie kontraproduktives Verhalten und Ansätze fördern (vgl. IDA 2004, 2).

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, haben die Geber in den vergangenen Jahren versucht, vor allem in der Formulierung der Länderstrategien besser zusammenzuarbeiten und Missionen im Rahmen der Programmierungsprozesse gemeinsam durchzuführen.

In Bangladesch etwa organisiert die Asian Development Bank (ADB) seit 2005 derartige Missionen nur mehr in Absprache mit drei anderen Gebern; der Weltbank, der japanischen Regierung und dem DFID, mit denen sie an einer Joint Country Strategy arbeitet. Dadurch verbessert sich zwar die sektorielle Zusammenarbeit und Abstimmung, die Länderprogramme haben sich aber durch die nach wie vor bedeutende Rolle älterer Bewilligungen kaum verändert. Auch hemmen institutionelle Strukturen eine konsequente Harmonisierung, die eine bessere Abstimmung der Programme mit den Entwicklungsprozessen in Bangladesch erlauben würde. In den multilateralen Organisationen, in diesem Fall sind das die beiden Entwicklungsbanken, ist eine signifikante Divergenz zwischen Headquarter und Field Offices festzustellen sich entschiedener für mehr Harmonisierung einzusetzen. Die interne Koordination und strategische Orientierung in den Banken funktioniert bislang nur unzureichend und blockiert raschere Fortschritte (Thornton 2006a, 6). Zudem werden die Regeln für die operative Ebene der Kooperation in vielen Fällen nach wie vor in den Headquarters formuliert; Regeln, die nicht immer den lokalen Harmonisierungsanforderungen entsprechen. Deshalb regt etwa die Global Donor Platform for Rural Development (GDPRD) – eine 2003 durch die OECD und ihre Mitgliedstaaten sowie Entwicklungsbanken gegründete Plattform für bessere Koordination und Anpassung – an, lokale „codes of conduct“ aufzustellen, die auch für Headquarters verpflichtend sein sollen (Anson u.a. 2005, 4).

Dezentralisierung ist vor allem angesichts dieser Schwierigkeiten ein notwendiger Prozess seitens der Geber, um die Programme stärker bedarfsorientiert gestalten zu können. Diese Maßnahme reduziert erfahrungsgemäß auch die Verspätungen in Programmzyklen, verringert die Transaktionskosten und verbessert die Qualität der Projekte allgemein, auch indem sie den Dialog mit den südlichen Regierungen intensiviert. Vietnam gilt im Bereich Wirksamkeit der Hilfe, insbesondere durch gute Regierungsführung, als ein Land mit bislang guten Ergebnissen auch bei Harmonisierung und Anpassung. Während eine Reihe von Gebern schon vor längerer Zeit begonnen hat, Kompetenzen und Finanzmittel an ihre Länderbüros in Vietnam zu delegieren, existieren sehr unterschiedliche Auffassungen über die notwendigen Maßnahmen und die Definition von Dezentralisierung, sodass ein allen Gebern gemeinsames Verständnis von Dezentralisierung als Voraussetzung einer einheitlichen Politik bisher fehlt (PGAE 2004, 12).

UNDP (United Nations Development Programme) versucht daher die Geber auf einen Katalog verbindlicher Dezentralisierungsmaßstäbe zu verpflichten, der eine konsequent harmonisierte Geberpolitik erst möglich macht.

Zunehmende Geberkoordination beeinflusst auch das politische Verhältnis der Geber untereinander und hat nicht immer nur positive Konsequenzen in Bezug auf die Wirksamkeit der Hilfe. In vielen Fällen haben die Agenda der Pariser Erklärung und insbesondere die Bemühungen zu mehr Harmonisierung mit Anlaufschwierigkeiten zu kämpfen, die auf einen Mangel an praktischen Anreizen für die beteiligten EZA-Akteure zurückzuführen sind. Jak Jabes, der Leiter des Teams „Governance Practice“ im Regionalbüro von UNDP in Bangkok etwa berichtet, dass die unterschiedlichen Geber in der Region zwar sehr wohl an einem Erfahrungs- und Informationsaustausch interessiert wären, echte Koordination aber nur selten das Ergebnis dieser Gespräche ist. Das Fehlen praktischer Anreize für bessere Koordination gelte auch für die Empfängerseite, die meist kein Problem damit habe, mehrere Finanzierungen für sehr ähnliche Projekte zu bekommen (UNDP 2006, 4f.). Aus diesen Gründen ist es in zahlreichen Empfängerländern üblich, dass einzelne Geber eine Vorreiterrolle einnehmen und Pilotprojekte zu Harmonisierung und Anpassung starten, die bei entsprechend erfolgreicher Umsetzung für weitere Geber geöffnet werden. In Kambodscha zum Beispiel starteten die Weltbank, die Vereinten Nationen, DFID und die Asian Development Bank 2003 eine Initiative, die eine gemeinsame Planung aller entwicklungspolitischen Aktivitäten in diesem Land und eine entsprechende Anpassung an die nationalen Strukturen ermöglichen sollte. Diese Initiative umfasste neben den genannten Gebern auch 15 UN-Organisationen und hatte in Bezug auf das Gesamtbudget der EZA in Kambodscha einen signifikanten Umfang. Obwohl sowohl die kambodschanische Regierung als auch die beteiligten Geber die Fortschritte verbesserter Koordination anmerkten, führte die Initiative zu einer Verschlechterung der Beziehungen und damit zu einer Abnahme der Koordination mit den nicht beteiligten Gebern (Cox 2006b). In Bangladesch, wo es eine ähnliche Initiative bi- und multilateraler Geber seit 2004 gibt, sahen sich die Beteiligten dem Vorwurf ausgesetzt, den entwicklungspolitischen Dialog mit der Regierung zu monopolisieren und durch ihr umfassendes Harmonisierungs- und Anpassungsprogramm kleinere Geber politisch zu marginalisieren (Thornton 2006a, 5). Für eine gelungene Umsetzung der Pariser Erklärung zu

mehr Harmonisierung ist es daher notwendig, nicht nur die Vorteile der Koordination zwischen einzelnen Gebern, die es zweifelsohne gibt, hervorzuheben, sondern auch die Gestaltung der Beziehungen zu den nicht unmittelbar beteiligten Gebern in Betracht zu ziehen und die politischen Konsequenzen selektiver Harmonisierung zu bedenken. Ein interessantes Gegenbeispiel zu einem derartigen „ganging up“ einzelner Geber ist Vietnam. Die sehr klaren politischen Vorgaben und Prioritäten der dortigen Regierung, die sie auch gegenüber dominanten Gebern wie der Weltbank relativ konsequent vertritt, haben einen derartigen Vorwurf seitens kleinerer Geber bislang verhindert (vgl. Cox 2006a, 10).

Harmonisierung hat aber in den Empfängerstaaten seitens der Geber noch mit einem weiteren Problem zu tun. Die Kosten starker Geberfragmentierung dürfen nicht allein auf Planung und Auswertung der Projekte bezogen und bessere Geberkoordination nicht ausschließlich auf eine Reduktion der Management- und Transferkosten reduziert werden. Ein zusätzlicher Aspekt betrifft das Interesse der Geber, die eigene Sichtbarkeit als „Wohltäter“ bzw. verantwortungsvolle Geber im Sinne der Rechtfertigungspflicht gegenüber den eigenen Steuerzahlern aufrecht zu erhalten. Die Geber beanspruchen dadurch die ohnehin beschränkten Kapazitäten des öffentlichen Sektors der Empfängerländer stark und reduzieren damit die Möglichkeit des Ownership anstatt diese – wie von der Pariser Erklärung vorgesehen – zu erweitern (vgl. Birdsall 2005, 9; Anson u.a. 2005, 12). Es bleibt eine Herausforderung für die Umsetzung von besserer Harmonisierung, mit diesen Eigeninteressen der Geber umzugehen und Wege zu finden, wie einerseits die Sichtbarkeit der Geberaktivitäten gewährleistet bleibt und andererseits die Eigenkapazitäten und das Ownership der Empfängerregierungen gestärkt werden.

### Reduktion der Transaktionskosten?

Ein wesentliches Argument in der internationalen EZA zugunsten von Harmonisierung und Anpassung ist eine Senkung der Transaktionskosten, die man sich von einer konsequenten Umsetzung erwarten darf. Unter Transaktionskosten versteht man jene Kosten in Form von Zeit und Finanzmitteln, die in der Abwicklung und Verwaltung von Entwicklungszusammenarbeit anfallen. Im Allgemeinen ist es sehr schwierig, diese Kosten entsprechend zu messen und daher auch diesbezügliche Veränderungen festzustellen. Bisherige Versuche nahmen unter anderem die Anzahl der Projekte, die Menge

der zu verfassenden Berichte, die Zahl der Treffen oder den Zeitaufwand von Beamten im Empfängerland als Maßstab (vgl. Koeberle/Stavreski 2006, 22). Transaktionskosten entstehen aber nicht nur auf Empfängerseite, sondern auch durch Geberverhalten wie getrennte Länderanalysen oder Evaluierungen. Harmonisierung und Anpassung sollen diese Kosten spürbar reduzieren und damit sowohl die südlichen Verwaltungsstrukturen als auch die Geber mit dem Ziel entlasten, die frei werdenden Mittel im Sinn der entwicklungspolitischen Zielsetzungen verwenden zu können.

Die bisherigen Erfahrungen fallen allerdings keineswegs so eindeutig aus. Im März 2006 fand in Bamako, Mali, ein Workshop mit rund 200 Teilnehmern aus 25 nord-, zentral- und westafrikanischen Ländern statt, um die Konsequenzen der Pariser Erklärung zu mehr Wirksamkeit in der EZA zu diskutieren. Die Beteiligten vermittelten das Bild einer äußerst heterogenen Umsetzung dieser Agenda. In Bezug auf die Transaktionskosten wurde aber von zahlreichen Beteiligten darauf verwiesen, dass diese – insbesondere bei der Verwirklichung von Geberkoordination und Anpassung – kurzfristig auf beiden Seiten eher steigen, mittel- bis langfristig möglicherweise aber fallen würden (Workshop 2006, 7). Die bereits zitierte „Quadripartite Initiative“ von vier großen Gebern in Kambodscha musste feststellen, dass die Kosten dieses Harmonisierungsprojektes in Bezug auf Zeit- und Organisationsaufwand beinahe doppelt so hoch waren wie es separate, individuelle Planungsprozesse gewesen wären. Auch die Regierung selbst beobachtete nur einen leichten Rückgang des Konsultationsaufwandes (Cox 2006b, 7f.). In Bangladesch, wo die Regierung versucht verstärkt sektorbezogene und programmorientierte Ansätze umzusetzen und vier Geber eine „Joint Country Strategy“ verfolgen, ist der Effekt auf die Transaktionskosten zumindest nicht eindeutig positiv. Die Harmonisierungsmaßnahmen wurden von den Gebern vor Ort, hauptsächlich Weltbank, DFID und das japanische Außenministerium, als extrem zeitaufwendig beschrieben. Uneinig war man sich aber, ob dieser Zusatzaufwand tatsächlich als Transaktionsposten verbucht werden sollte, da es bei Harmonisierung und Anpassung auch um einen qualitativ verbesserten Dialog mit der Empfängerregierung gehe, der wiederum Leerläufe und Zweigleisigkeit verhindern helfe (Thornton 2006a, 10). In Pakistan wurden im Rahmen eines Programms zur Dezentralisierung staatlicher sozialer Dienstleistungen unter der Anleitung der Regierung ähnliche Erfahrungen gemacht. Von einem markanten Rückgang der Transaktionskosten konn-

te dabei nicht gesprochen werden, zu aufwendig waren die Umsetzungsmaßnahmen sowohl auf Geber- als auch auf Empfängerseite (Agulhas 2006b).

Vor allem zu Beginn der Umsetzung von Harmonisierung und Anpassung ist eine Reduktion der Transaktionskosten ein eher unwahrscheinliches Szenario, was aber andererseits wiederum ein Anreiz sein kann, bereits gemachte Erfahrungen entsprechend auszuwerten und anderen Akteuren zur Verfügung zu stellen, um Leerläufe und Fehlverhalten durch mangelnde Erfahrung zu verringern. Als primäre Rechtfertigung für Harmonisierung und Anpassung ist die Reduktion der Transaktionskosten aber nicht geeignet.

### Die Rolle der Regierungen im Süden

Man kann die neue internationale Aufmerksamkeit für Fragen der Wirksamkeit von Hilfe auch als eine Entwicklung verstehen, die sich auf der operativen Ebene von Einzelprojekten hin zu Länderprogrammen bewegt. Dahinter steht die Einsicht, dass es zu erfolgreicher Armutsreduktion und zum Erreichen der MEZ im Süden selbst ein stimmiges politisches System mit funktionierenden Institutionen braucht. Einzelprojekte sind daher nicht mehr als Einzelprojekte zu bewerten, sondern zusehends als Teil einer länderspezifischen Entwicklungsstrategie (Picciotto 2006, 8). Träger einer derartigen Strategie, die auch die wesentliche Voraussetzung für die Anpassung der Geberstrategien darstellt, kann nur der Staat sein. Empfängerländer mit starken, funktionierenden staatlichen Institutionen und einer klar formulierten politischen Agenda, die auch von den Gebern respektiert wird, schneiden in der Verwirklichung von Harmonisierung und Anpassung deutlich besser ab und in manchen Fällen kann ein starkes Ownership auch Defizite in der Koordination der Geber zugunsten kohärenter EZA ausgleichen (vgl. Thornton 2006c, 16).

Zwei Beispiele dazu:

In den vergangenen 15 bis 17 Jahren durchlief Kamerun eine Periode drastischer Strukturanpassungsprogramme, die die internationalen Finanzinstitutionen einforderten und die Beziehung dieses Landes zu seinen übrigen EZA-Partnern massiv beeinflussten. Teil dieses Programms waren unter anderem eine entschiedene Abwertung der eigenen Währung und eine Kürzung der Staatsausgaben, die auch über eine Reduktion der Beamtgehälter um mehr als die Hälfte finanziert wurde. Die Folge war nicht nur ein Einbruch in den nicht-EZA-finanzierten öffentlichen Investitionen, sondern insbesondere eine

strukturelle Schwächung der staatlichen Strukturen. Im Rahmen der internationalen Agenda zur Wirksamkeitssteigerung der EZA wird auch vom Staat Kamerun gefordert, seine Empfängerpflichtungen entsprechend wahrzunehmen, was ihm angesichts seiner auf ein Existenzminimum reduzierten Kapazitäten kaum gelingt. Es existiert zwar ein PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper) aus dem Jahr 2003, die Überarbeitung 2005 brachte jedoch die Notwendigkeit einer übergeordneten strategischen Vision zu Tage, um die Geber entsprechend anzuleiten und eigene nationale Prioritäten zu formulieren und auch umzusetzen. Die bisherige Bilanz in Kamerun – sowohl hinsichtlich der Harmonisierung der Geber als auch der Anpassung an landeseigene Strukturen und Programme – ist ernüchternd. Geber stimmen nur in den wenigsten Fällen ihre Aktivitäten mit dem Staat ab und intervenieren direkt in die nationalen Entscheidungsfindungsprozesse. Auch von Geberkoordination kann keine Rede sein. Lediglich 8 % der insgesamt 213 Missionen aus 2004 wurden von mehr als einem Geber durchgeführt, wobei alleine die Weltbank für mehr als einhundert verantwortlich ist (Rogerson/Loum/Lafourcade 2006).

Im Gegensatz dazu gilt Vietnam, ein Land mit aus historischen Gründen stark ausgebildeten staatlichen Strukturen, als Musterland der Umsetzung von Harmonisierung und Anpassung. Mit der Gründung einer eigenen Partnership Group for Aid Effectiveness und der Formulierung eines Harmonisation Action Plans setzt die Regierung den internationalen Gebern ein eigenes Konzept nationaler Entwicklung entgegen, das die Geber veranlasst, sich an den „Fünfjahresplan für sozio-ökonomische Entwicklung“ (2006-2010) anzupassen (PGAE 2004, 6f.; Cox 2006a). Natürlich operiert Vietnam vor dem Hintergrund wachsender wirtschaftlicher Attraktivität und steigenden Nationaleinkommens, das von einer staatlichen makroökonomischen Planung gestaltet wird. Das Wachstum ermöglicht es Vietnam, die externen wirtschaftlichen Interventionen etwa durch Konditionalitäten des IWF gering zu halten und einen relativ hohen Grad an eigenständiger Geberkoordination aufrecht zu erhalten. Erfahrungen auch in anderen Ländern wie Uganda, Mosambik oder Tansania zeigen aber, dass im Kontext guter wirtschaftlicher Eigenleistung starke öffentliche Einrichtungen des Staates und politischer Wille, der sich in Form eines klaren, nationalen Entwicklungsplans ausdrückt, ebenso wichtige Faktoren in der tatsächlich selbst verwalteten Entwicklung im Sinne des Ownership der Pariser Erklärung sind (vgl. Menocal/Mul-

ley 2006). Durchgesetzt werden muss dieses Ownership aber in vielen Fällen nicht mithilfe, sondern gegen den massiven Interventionismus der Geber.

### Die Involvierung der Zivilgesellschaft

Im ersten Abschnitt der Pariser Erklärung verpflichten sich die Partnerländer im Süden, „die Führungsrolle bei der Koordinierung der EZ-Leistungen wie auch anderer Entwicklungsressourcen auf allen Ebenen zu übernehmen, und zwar im Rahmen eines Dialogs mit den Gebern sowie bei gleichzeitiger Förderung der Beteiligung von Zivilgesellschaft und privatem Sektor“. Die unterschiedlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Erklärung sollten also unter Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure gestaltet werden, um damit einerseits eine adäquate Berücksichtigung dieser Partikularinteressen zu garantieren und andererseits den Auf- und Ausbau der Zivilgesellschaft selbst zu fördern.

Der tatsächliche Grad zivilgesellschaftlicher Beteiligung hängt eng mit dem politischen System des Empfängerlandes zusammen. Bislang passiert diese Beteiligung aber entweder überhaupt nicht oder nur in marginalen Ansätzen, sodass sich die Koordinierungs- und Anpassungsstrategien seitens der Empfängerländer beinahe ausschließlich auf die Regierung konzentrieren. Bei der Abwicklung von Budgethilfe etwa im Vietnam, die dort als Poverty Reduction Support Credit (PRSC) bezeichnet wird, beschränken sich die mitbestimmenden Akteure auf die Regierung und natürlich auf die Geber. Lediglich am Ende eines Jahresbudgets präsentieren die Geber (!) ihre Absichten für das kommende Jahr den versammelten zivilgesellschaftlichen Organisationen, die zu diesem Zeitpunkt nicht mehr aktiv in die Gestaltung eingreifen können (Cox 2006a, 6). Zwar haben die quasi-staatlichen Arbeiterorganisationen, deren Infrastruktur das gesamte Land abdeckt, einen gewissen Einfluss auf die Arbeitsgruppen des PRSC, aber ein regierungskritischer Standpunkt ist davon nicht zu erwarten. Die PGAE (Partnership Group for Aid Effectiveness), das maßgebende Gremium zur Verhandlung und Entscheidung konkreter Schritte auch Harmonisierung und Anpassung betreffend, findet ebenfalls ohne zivilgesellschaftliche Beteiligung statt. In Nicaragua wurde eine Serie von Sektorprogrammen zur ländlichen Entwicklung initiiert („PRORURAL“), die sich insbesondere auf Harmonisierung und Anpassung konzentriert. Obwohl Nichtregierungsorganisationen (NROs) im ländlichen Raum eine tragende Rolle spielen, werden diese weder in der Programmierung noch in der

Implementierung entsprechend berücksichtigt (Anson u.a. 2005, 12). Eine stärkere Einbindung der NROs hätte also nicht nur Vorteile für die inhaltliche Gestaltung der Entwicklungsstrategien, sondern wäre wie etwa in Nicaragua auch eine organisatorische Notwendigkeit für die Umsetzung von Harmonisierung und Anpassung.

### Die Gestaltung der Konditionalitäten

Ein entscheidender Bereich von Harmonisierung und Anpassung betrifft die Gestaltung der Bedingungen, unter denen Hilfe in Form von finanziellen Unterstützungen seitens der Geberstaaten und -institutionen zur Verfügung gestellt wird. Die Herausforderung auf dem Weg zu wirksamerer EZA besteht insbesondere in der wechselseitigen Absprache im Hinblick auf diese Bedingungen, sodass das Empfängerland mit einem möglichst kompakten, transparenten und eindeutigen Katalog an Anforderungen konfrontiert ist, der auch eindeutige Konditionen formuliert, deren Erfüllung als Voraussetzung für die Fortsetzung der Kooperation angesehen wird. Im Zuge der Forcierung von Budgethilfe kommt es unter den Gebern immer stärker zu einer grundsätzlichen Neuorientierung. Um das bisherige „managing by results“ durch ein „managing for results“ zu ersetzen gehen zahlreiche Geber von einer ex ante Konditionalität, die vor dem Anlaufen der Hilfe eine Reihe von Bedingungen stellt, welche vom Empfängerland im Vorhinein erfüllt werden müssen, zu einer ex post Konditionalität über, die stärker auf den Prozess der Veränderung im Laufe der Entwicklungszusammenarbeit fokussiert ist. Die Niederlande etwa betrachten Sanktionen im Sinne einer Reduktion bzw. einer Einstellung der Hilfe nur dann als legitim, wenn entweder die Prinzipien der guten Regierungsführung und der Armutsreduktion nicht mehr erfüllt werden bzw. die Empfängerländer keine Anstrengungen mehr erkennen lassen, die eigene Leistung in diesen Bereichen zu verbessern. Das Problem besteht aber nach wie vor darin, dass der genaue Modus der Sanktionsanwendung nicht mit den anderen Gebern in den Empfängerländern abgestimmt ist und sich damit das Empfängerland im Süden immer noch nach höchst unterschiedlichen Sanktionsschemata zu richten hat, was die Regierungsarbeit maßgeblich verkompliziert und die Vorhersagbarkeit der Mittel ungewiss macht (vgl. OECD 2006b, 69). Aus der Perspektive des Südens lassen sich einzelne Fortschritte in der Gestaltung der Konditionalitäten bereits erkennen, diese bleiben aber punktuell und noch zu wenig breitenwirksam. Insbesondere die internationalen Finanzinstitutionen Weltbank und IWF

beharren in vielen Partnerländern auf umfassenden Bedingungslisten, um vor allem Risiken im Finanzmanagement zu verringern und den wirtschaftspolitischen Kurs zu beeinflussen (etwa Thornton 2006c, 3). Im Februar 2005 organisierte die Islamic Development Bank in Saudi-Arabien einen Workshop zu Harmonisierung und Anpassung im Mittleren Osten und in Nordafrika. Der Tenor der teilnehmenden Staaten war, dass die Anstrengungen zur Koordinierung der Geberbedingungen völlig unzulänglich seien und die meisten Empfängerstaaten in diesen Regionen nach wie vor mit einer beinahe unüberschaubaren Anzahl von Forderungen konfrontiert seien (Islamic Development Bank 2005).

Positiv ist zu vermerken, dass sich die Erfolgsbeispiele in der Anwendung von Budgethilfe auch durch ein besseres Management der Konditionalitäten auszeichnen, es also den Empfängerländern gelungen ist, die Geber zu mehr Koordination anzuleiten. Die Forcierung der Poverty Reduction Support Credits, die vietnamesische Form der allgemeinen Budgethilfe, brachte eine deutliche Reduktion der Konditionalitäten und daher eine Vereinfachung der Abwicklung der Hilfsmaßnahmen. Allerdings machen im Vietnam diese Haushaltsdirektzahlungen lediglich 2,3 % des Gesamtbudgets aus, sodass das Risiko der Geber ohnehin eher gering ist (Cox 2006a, 8). Ein weiteres illustratives Beispiel bietet Tansania. Seit Ende der 1990er Jahre arbeitete die Regierung an einer Tanzania Assistance Strategy (TAS), die parallel (!) zu der von den Gebern verlangten Poverty Reduction Strategy entstand, aber in wesentlichen Punkten darüber hinausging. Seit ihrer Publikation 2002 fungiert die TAS als eine Art Rahmenwerk für Partnerschaften aller Art, das die Rolle der externen Ressourcen für die Entwicklung Tansanias definiert. Unter anderem war es von Anfang an die Absicht des TAS, die Geberaktivitäten in Tansania besser zu harmonisieren und durch eine klar formulierte nationale Agenda Ownership zu ermöglichen. Die Regierung machte durch die TAS zudem klar, dass die unzähligen Projekte im Land dazu neigen, Parallelsysteme auszubilden, die nicht der Kontrolle der Regierung unterstehen. Daher wurde bereits 2001 damit begonnen, allgemeine Budgethilfe als bevorzugte EZA-Strategie anzuwenden. Die MKUKUTA-Strategie, eine Art PRS der zweiten Generation (siehe Wohlgemut 2006), fordert von den Gebern eine enge Absprache mit der Regierung, was zu einer drastischen Reduktion der Anzahl der Projekte führte, dafür aber die Finanzhilfe für einzelne Sektoren und die Kofinanzierung durch mehrere Geber erhöhte. Harmonisierung im Rahmen der Budgethilfe umfasst mittlerweile

14 Geber, die sich auf ein gemeinsames Procedere in der Abwicklung geeinigt haben. Die Kriterien für die Ausbezahlung der Budgethilfen umfassten zu Beginn mehr als 70 Indikatoren und waren im Wesentlichen die Summe der individuellen Indikatoren der einzelnen Geber. Die Regierung hat diesen Katalog mit dem Argument zurückgewiesen, ein solches System sei zu komplex, um effizient umgesetzt zu werden. Das Ergebnis besserer Geberkoordination sind nunmehr 21 Indikatoren, die in die MKUKUTA-Strategie aufgenommen wurden und im Moment in die Praxis umgesetzt werden (Wohlgemuth 2006).

Es ist also aus Sicht der Empfängerregierungen unbedingt notwendig, dass die Agenda zu Harmonisierung und Anpassung auch die Gestaltung der Konditionalitäten mit einbezieht, da diese Bedingungen sich wiederum auf die Geber-Empfänger-Kooperation auswirken.

### Der Teufelskreis der Ineffizienz in fragilen Staaten

Eine besondere Herausforderung für die Agenda der gesteigerten Wirksamkeit der EZA bilden die fragilen Staaten, die aufgrund ihrer spezifischen strukturellen Eigenschaften ein Dilemma der Pariser Erklärung auf der operativen Ebene verdeutlichen. Einerseits müssen diese Staaten im Hinblick auf ihre Bedürfnisse und Armutsindikatoren bevorzugte Adressaten einer wirksameren EZA sein, andererseits gestaltet sich die Zusammenarbeit mit den Gebern in diesen politischen Systemen besonders schwierig.

Fragile Staaten sind jene Staaten, die entweder nicht willens oder nicht fähig sind, nationale und internationale Ressourcen im Sinne der Armutsbekämpfung nutzbar zu machen (Torres/Anderson 2004). Sie bilden daher für die Zielsetzungen und Strukturen der internationalen EZA eine „schwierige Umgebung“ (difficult environment). Diese zeichnet sich durch eine Reihe von Strukturmerkmalen aus, welche sich auch auf die Möglichkeiten von Geberharmonisierung und Anpassung und auf die bisherigen Ergebnisse in diesen Ländern auswirken (vgl. Leader/Colenso 2005). Unter den Geberinstitutionen und -staaten ist mittlerweile anerkannt, dass sich die Bestrebungen der Pariser Erklärung gleichermaßen auf die fragilen Staaten zu erstrecken haben. Kontroversiell hingegen bleiben die Auffassungen darüber, wie dies konkret erreicht werden soll.

- Fragile Staaten haben entscheidend weniger Kapazitäten zur Verfügung und ihre Entwicklungsprioritäten sind häufig unklar. Geber reagieren darauf, indem sie die Kooperation mit dem Staat explizit vermeiden und Parallelsysteme aufbauen. Diese auch in anderen Entwicklungsstaaten beobachtbare Tendenz, der Harmonisierung und Anpassung entgegenwirken soll, ist in fragilen Staaten besonders ausgeprägt. Parallele Administrationsysteme untergraben die Legitimität des Staates weiter und machen damit jedwedes Ownership völlig unmöglich. Harmonisierung der Geberaktivitäten und eine Ausrichtung auf klar formulierte Prioritäten seitens der Geber wären hier aber wesentlich, um später – sobald die notwendigen Kapazitäten dafür vorhanden sind – den Staat in diese Funktion nachrücken zu lassen. Dazu sind existierende Gebernetzwerke auszubauen und die Kompetenzen des Empfängerstaates systematisch zu fördern, um den Übergang von einer gebergeleiteten zu einer empfangergeleiteten EZA auch tatsächlich zu vollziehen. Wie gefährdet das nationale Ownership aber insbesondere in den schwächeren Empfängerstaaten ist, zeigen die oben dargestellten Erfahrungswerte mit Harmonisierung und Anpassung.
- Fallweise nehmen Geber bewusst davon Abstand, ihre Strategien den Politiken der Empfängerregierung in fragilen Staaten anzupassen, da sie nicht den Eindruck erwecken wollen, das jeweilige Regime zu unterstützen. Oder die Staatsstrukturen sind derartig schwach, dass eine Anpassung nicht sinnvoll erscheint. Es gibt dafür den Vorschlag, „shadow system alignment“ zu versuchen, im Rahmen dessen die Geber ihre Aktivitäten zwar kompatibel mit dem Staatssystem gestalten, sich diesem aber nicht direkt unterstellen. In Ost-Timor und Afghanistan etwa wird Budgethilfe zwar „on-budget“ zur Verfügung gestellt, also im Rahmen des öffentlichen Budgets verbucht, aber nicht „through-budget“ implementiert, also nicht unter Nutzung der nationalen administrativen Strukturen. In jenen Fällen, in denen isolationistische Regime einen politischen Dialog verhindern, etwa in Myanmar, Angola oder Burundi, sind die Möglichkeiten für Anpassung ohnehin gering.
- In fragilen Staaten sind humanitäre Hilfsorganisationen oft in hohem Ausmaß an der EZA beteiligt. Das macht Geberkoordination und Anpassung meist erheblich schwieriger. Alleine die Vielzahl der Akteure im humanitären Bereich erschwert eine Abstimmung untereinander erheblich. Die gängige Praxis dieser Organisationen, nämlich per definitionem am Staat vorbei

Strukturen aufzubauen, ist ein zusätzliches Problem. Kurzfristig mag diese Situation für eine Krisenregion akzeptabel sein, wenn sich der Zustand aber über die unmittelbare Folgezeit einer humanitären Katastrophe hinaus erstreckt, führt das zu erheblichen Transaktionskosten und mangelnder Gestaltbarkeit durch die Empfängerregierung (Christiansen/Coyle/Lockhart 2005).

- Von sich aus sollten die Geber insbesondere angesichts der schwachen Kapazitäten in den fragilen Staaten sehr selektiv vorgehen, anstatt die limitierten Human- und Finanzressourcen auf zu viele Bereiche der EZA zu verteilen. Zwischen den Gebern sind dabei Absprache und Koordination unverzichtbar, sie lenken auch den Fokus von raschen Erfolgen auf längerfristige Programme und Zielsetzungen.

Die Agenda der Pariser Erklärung im Allgemeinen und von Harmonisierung und Anpassung im Besonderen hat grundsätzlich auch für die Zusammenarbeit mit fragilen Staaten zu gelten, die zum einen durch ihre strukturellen Eigenheiten besondere Wirksamkeitssteigerungen verlangen und zum anderen eine spezifische Adaption der Umsetzungsstrategien dieser Agenda notwendig machen. Globale Armutsreduktion als Anspruch der EZA und erstes MEZ kann aber nur aufrechterhalten werden, wenn sich EZA in „schwierigen Umgebungen“ bewährt.

## Zusammenfassung

Die Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit greift zu Recht seit Jahrzehnten bestehende Defizite in der internationalen Kooperation auf und versucht erstmals durch ein System von konkreten Indikatoren entsprechende Ergebnisse zu erzielen. In Bezug auf zwei Kernelemente dieser Agenda, die Harmonisierung der Geberaktivitäten untereinander und die Anpassung dieser an die Strukturen und Entwicklungsprioritäten bzw. -strategien der Empfängerländer, zeigt sich bislang ein äußerst ambivalentes Bild der Umsetzung. Mangelnder politischer Wille und fehlende strukturelle Voraussetzungen sind auf beiden Seiten der Entwicklungszusammenarbeit nach wie vor schlagende Defizite, die ein „authentisches“ Vorwärtkommen im Sinne der Pariser Erklärung verzögern bzw. nur selektiv ermöglichen.

Eine weitere Bilanz in Bezug auf die Wirksamkeitsagenda in der internationalen EZA muss jedoch berücksichtigt werden, die die Bedeutung der Ergebnisse des Monitoring der Pariser Erklärung deutlich relativiert. Die Diskussion über die Wirksamkeit der EZA bleibt, wie eingangs erwähnt, im Kontext der Erreichung der MEZ und ist eng verbunden mit den großen systemischen Fragen der internationalen Entwicklung. Diese systemischen Fragen betreffen einerseits das Thema Kohärenz auf europäischer und globaler Ebene. Wirksamkeit etwas weiter verstanden geht deutlich über den Bereich der mit den Indikatoren der Pariser Erklärung benannten Bereiche hinaus und umfasst im Zusammenhang mit Kohärenz alle Politikbereiche, die Auswirkungen auf entwicklungspolitische Zielsetzungen haben. Das politische Verhalten der global player etwa im Rahmen der WTO (World Trade Organization) oder die Handelsstrategien der EU sind die letztlich wesentlichen Felder, auf denen sich die Wirksamkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen entscheidet. Ein weiterer Aspekt sind die ökologischen Dimensionen internationaler Entwicklung. Der Klimawandel stellt zahlreiche Empfängergesellschaften vor schier unüberwindliche Herausforderungen, die Fragen der Harmonisierung und Anpassung nur allzu relativ erscheinen lassen. Die Diskussion wirksamerer Geber- und Empfängerstrategien hat nur dann überhaupt Sinn, wenn sie rückgebunden bleibt an die grundlegenden Weichenstellungen nachhaltiger Zukunftsgestaltung. Das hohe Maß an internationaler Aufmerksamkeit, das der Pariser Erklärung und ihrem Katalog an Indikatoren im Moment zukommt, bringt das Risiko mit sich, entwicklungspolitische Fragen auf technisch-administrative Prozesse zu reduzieren, welche die Relevanz politischer Grundsatzentscheidungen insbesondere im Norden in den Hintergrund drängen. Im Hinblick auf eine annähernd globale Erreichung der MEZ ist daher das Beharren auf einer politischen Beantwortung der übergeordneten Fragen wie Kohärenz oder Ökologie die wesentliche Voraussetzung, unter der operative Details wie Harmonisierung und Anpassung überhaupt erst Sinn machen.

## Literatur

- Alghas (2006b). *Sector Budget Support for Social Service Delivery: The Punjab Devolved Social Services Programme (PDSSP)*. 2006 Asian Regional Forum on Aid Effectiveness: Implementation, Monitoring and Evaluation. Online in Internet: <http://www.adb.org/Documents/Events/2006/Aid-Effectiveness/country-papers/PAK-PDSSP.pdf> (Stand: 9.11.2006)
- Anson, Richard/Rainer Schweers/Guy Evers/Jan Rudengren/Secretariat of the Global Donor Platform for Rural Development (2005). *Assessment Study on Harmonisation and Alignment in Rural Development in four Pilot Countries – Nicaragua, Burkina Faso, Tanzania and Cambodia (draft for discussion)*. Online in Internet: [http://www.donorplatform.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=225](http://www.donorplatform.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=225) (Stand: 2.11.2006)
- Beloe, Tom (2005). *Moving towards local definitions of aid effectiveness: how is the OECD DAC Paris Declaration being interpreted in DFID South East Asia partner countries? Draft*.
- Birdsall, Nancy (2005). *Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings*. Center for Global Development, working Paper Number 50, December 2004 (revised December 2005). Online in Internet: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2737> (Stand: 3.11.2006)
- Christiansen, Karin/Erin Coyle/Clare Lockhart (2005). *Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States. Harmonisation and Alignment in Fragile States*. Online in Internet: [http://www.odi.org.uk/Africa\\_Portal/pdf/Harmonisation%20and%20Alignment%20Executive%20Summary.pdf](http://www.odi.org.uk/Africa_Portal/pdf/Harmonisation%20and%20Alignment%20Executive%20Summary.pdf) (Stand: 13.11.2006)
- Commission of the EC (2004). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Translating the Monterrey Consensus into practice: the contribution by the European Union, COM(2004)150 final*. Online in Internet: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004\\_0150en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0150en01.pdf) (Stand: 6.11.2006)
- Commission of the EC 2005: *Commission Staff Working Document. Annex to the: Communication from the Commission. Accelerating progress towards achieving the Millennium Development Goals. Financing for Development and Aid Effectiveness. EU follow-up to the Barcelona Commitments and operationalisation of the Monterrey consensus, SEC(2005)453*. Online in Internet: [http://ec.europa.eu/comm/development/body/communications/docs/133\\_com\\_staff\\_working\\_doc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/development/body/communications/docs/133_com_staff_working_doc_en.pdf) (Stand: 6.11.2006)
- Cox, Marcus (2006a). *How have programme-based approaches helped establish effective country leadership over development assistance? Vietnam's Poverty Reduction Support Credit*. 2006 Asian Regional Forum on Aid Effectiveness: Implementation, Monitoring and Evaluation. Online in Internet: <http://www.adb.org/Documents/Events/2006/Aid-Effectiveness/country-papers/VIE-PRSC.pdf> (Stand: 9.11.2006)
- Cox, Marcus (2006b). *Are donor harmonisation initiatives a good investment in improved aid effectiveness? The Cambodian Quadrilateral Initiative*. 2006 Asian Regional Forum on Aid Effectiveness: Implementation, Monitoring and Evaluation. Online in Internet: <http://www.adb.org/Documents/Events/2006/Aid-Effectiveness/country-papers/CAM-Joint-Country-Strategy.pdf> (Stand: 9.11.2006)
- European Commission/OECD (2006). *EU Donor Atlas Volume 1. Mapping Official Development Assistance*. Online in Internet: [http://ec.europa.eu/comm/development/body/publications/docs/eu\\_donor\\_atlas\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/comm/development/body/publications/docs/eu_donor_atlas_2006.pdf) (Stand: 6.11.2006)
- IDA (2004). *Indicators on Aid Harmonization and Alignment*. Online in Internet: <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/IndicatorsAidHarmonizationAlignment.pdf> (Stand: 7.11.2006)
- Islamic Development Bank (2005). *Report from the Regional Workshop on Harmonization and Alignment for Middle-East and North Africa Region, Jeddah, Kingdom of Saudi Arabia, 8-9- February 2005*. Online in Internet: <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/WorkshopReport-II.pdf> (Stand: 13.11.2006)
- Koerberle, Stefan/Zoran Stavreski (2006). *Budget Support: Concept and Issues*, in: Stefan Koerberle/Zoran Stavreski/Jan Walliser (Hg.): *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, Washington D.C., 3-26.
- Kommission der EG (2006). *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Entwicklungsfinanzierung und Wirksamkeit der Hilfe. Herausforderungen durch die Aufstockung der EU-Hilfe im Zeitraum 2006-2010, KOM(2006) 85 endgültig*. Online in Internet: [http://ec.europa.eu/comm/development/body/communications/docs/communication\\_85\\_2006\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/comm/development/body/communications/docs/communication_85_2006_de.pdf) (Stand: 6.11.2006)
- Leader, Nicholas/Peter Colenso (2005). *Aid Instruments in Fragile States. PRDE Working Paper 5 – March 2005*. Online in Internet: <http://www.globalpolicy.org/soecon/develop/oda/2005/03fragile.pdf> (Stand: 13.11.2006)
- Menocal, Alina Rocha/Sarah Mulley (2006). *Learning from Experience? A review of recipient-government efforts to manage donor relations and improve the quality of aid*. ODI Working Paper 268. Online in Internet: [http://web.acdi-cida.gc.ca/extranet/policy/swapsbboard.nsf/f5ef0837019e56eb8525677100558e88/92df7da125d755db8525721b005af716/\\$FILE/ODI%20wp268%20-%20recipient-led%20aid%20mgmt%20-%20May%202006.pdf](http://web.acdi-cida.gc.ca/extranet/policy/swapsbboard.nsf/f5ef0837019e56eb8525677100558e88/92df7da125d755db8525721b005af716/$FILE/ODI%20wp268%20-%20recipient-led%20aid%20mgmt%20-%20May%202006.pdf) (Stand: 9.11.2006)
- OECD (2004). *Norway. DAC Peer Review*. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/49/43/34622621.pdf> (Stand: 6.11.2006)
- OECD (2005a). *Harmonisation, Alignment, Results. Progress Report on Aid Effectiveness, Paris*.
- OECD (2005b). *Sweden. DAC Peer Review*. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/43/35268515.pdf> (Stand: 6.11.2006)
- OECD (2006a). *Survey on Harmonisation and Alignment of Donor Practices. Measuring Aid Harmonisation and Alignment in 14 Partner Countries*, in: *The DAC Journal, Volume 6 Supplement 1, Paris*.
- OECD (2006b). *Netherlands. DAC Peer Review*. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/49/38/37531015.pdf> (Stand: 6.11.2006)
- OECD (2006c). *United Kingdom. DAC Peer Review*. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/57/37010997.pdf> (Stand: 6.11.2006)
- Partnership Group for Aid Effectiveness (PGAE) (2004). *Harmonisation and Alignment for Greater Aid Effectiveness in Vietnam – Report 2004*. Online in Internet: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/harmalignaidvietnam2004.pdf> (Stand: 7.11.2006)

- Picciotto, Robert (2006). *Development Effectiveness at the Country Level*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper 8/2006. Online in Internet: [http://www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/0/fa3dec97006fa14ac12570fb002cc3ea/\\$FILE/Internetfassung%20DiscPaper%208.2006.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/0/fa3dec97006fa14ac12570fb002cc3ea/$FILE/Internetfassung%20DiscPaper%208.2006.pdf) (Stand: 9.11.2006)
- Radelet, Steven (2006). *A Primer on Foreign Aid*. Center for Global Development, Working Paper Number 92 (July). Online in Internet: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/8846?print=1&id=8846&datatype=5> (Stand: 7.11.2006)
- Rogerson, Andrew/Lamine Loum/Olivier Lafourcade (2006). *An Arrival and a Fresh Start: Partnership in Cameroon after the HIPC Completion Point. Final Report of the Independent Monitoring Mission February-March 2006*. Online in Internet: [http://old.developmentgateway.org/download/256485/ENen\\_update.pdf](http://old.developmentgateway.org/download/256485/ENen_update.pdf) (Stand: 9.11.2006)
- Thornton, Nigel (2006a). *Are Donor Harmonisation Initiatives a Good Investment in Improved aid Effectiveness? The Bangladesh Joint Country Strategy. 2006 Asian Regional Forum on Aid Effectiveness: Implementation, Monitoring and Evaluation*. Online in Internet: <http://209.225.62.100/Documents/Events/2006/Aid-Effectiveness/country-papers/BAN-Joint-Country-Strategy.pdf> (Stand: 7.11.2006)
- Thornton, Nigel (2006c). *What is required to deliver external assistance through country systems? Public financial management reform in Bangladesh. 2006 Asian Regional Forum on Aid Effectiveness: Implementation, Monitoring and Evaluation*. Online in Internet: <http://www.adb.org/Documents/Events/2006/Aid-Effectiveness/country-papers/BAN-PFM-reform.pdf> (Stand: 9.11.2006)
- Torres, Magüi Moreno/Michael Anderson (2004). *Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction. PRDE Working Paper 1, August 2004*. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/30/62/34041714.pdf> (Stand: 13.11.2006)
- UNDP (2006). *From Paris to Practice. Tools for better Aid Coordination and Management*. Bangkok, 6-8 June 2006. Online in Internet: [http://www.aideffectiveness.org/index.php/Paris\\_to\\_Practice](http://www.aideffectiveness.org/index.php/Paris_to_Practice) (Stand: 9.11.2006)
- Weltbank (1999). *Ein Vorschlag für einen umfassenden Entwicklungsrahmen (Ein Diskussionsentwurf)*. Online in Internet: <http://siteresources.worldbank.org/CDF/Resources/cdf-german.pdf> (Stand: 2.11.2006)
- Wohlgemuth, Lennart (2006). *Changing Aid Modalities in Tanzania. ECDPM Policy Management Brief No. 17, August 2006*. Online in Internet: [http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/3D5EDBC473941F9EC12571DF003BCB6C?OpenDocument](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/3D5EDBC473941F9EC12571DF003BCB6C?OpenDocument) (Stand: 13.11.2006)
- Workshop (2006). *Workshop on the Paris Declaration: Implications and Implementation, Bamako, Mali, March 27-29, 2006*. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/15/36836435.pdf> (Stand: 9.11.2006)
- World Bank (2004). *Global Monitoring Report 2004. Policies and Action for Achieving the Millennium Development Goals and Related Outcomes*. Washington.
- World Bank (2005). *Enabling Country Capacity to Achieve Results. Volume 1: Overview. 2005 CDF Progress Report, Washington D.C.*

Eine ausführlichere Version dieses Artikels wurde als Working Paper auf der Homepage der Österreichischen Forschungsförderung für Entwicklungshilfe (ÖFSE) veröffentlicht und kann unter <http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/Harmonisation.pdf> abgerufen werden.



## AID EFFECTIVENESS ZUR ERHÖHUNG DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

### Die österreichische Strategie im Kontext der Pariser Deklaration

Anita Weiss-Gänger

Die Pariser Deklaration zur Erhöhung der Wirksamkeit der EZA legt globale Verbindlichkeiten oder Partnerschaftsübereinkommen für Geberländer (GL) und Empfänger-/Partnerländer (PL) fest und nennt als ausdrückliches Ziel, nachweisbar höhere Finanzströme (scaling-up) zur Bekämpfung der weltweiten Armut auf Basis eines neu reformierten und effektiveren Systems der Zusammenarbeit in den PL erfolgreich umsetzen zu können. Tatsächlich wird sich der Paradigmenwechsel nur dann vollziehen, wenn Wirksamkeit und Umfang der internationalen Hilfe erheblich gesteigert werden, um die Millenniumsziele annähernd zu erreichen.

Neu an dieser politische Erklärung von Paris ist, dass gleichzeitig ein technisches Instrumentarium, eine Indikatorenmessung und ein Aktionsfahrplan mit Überprüfungsauftrag mit verabschiedet wurden, um den Kampf gegen Armut, steigende Ungleichheit trotz Wirtschaftswachstums, den Mangel an endogenen Kapazitäten der Entwicklungsländer, ineffiziente und schwache Verwaltungsstrukturen und gegen das Fehlen nachhaltiger Programme wirksamer in den Griff zu bekommen.

Die EU hat sich im Rahmen der Indikatoren zu vier zusätzlichen höheren Zielen/Ergebnissen verpflichtet und hat mit den Ratsschlussfolgerungen vom April 2006 einen gemeinsamen Aktionsrahmen zur Ausarbeitung von Länderstrategien, zur gemeinsamen Programmierung und somit zur Implementierung der PD verabschiedet. Dieser gemeinsame Rahmen ermöglicht nun die Harmonisierung von gemeinschaftlicher und bilateraler Hilfe und wird auch schon konkret von der Kommission im zehnten EDF angewendet.

Österreich hat im Februar 2005 auf Regierungsebene die Pariser Erklärung unterzeichnet und war aktiver Partner bereits im Entstehungsprozess in den DAC-Arbeitsausschüssen. Schlussendlich wurden 12 Fortschrittsindikatoren gemeinsam mit 56 Partnerschaftsübereinkommen verbindlich beschlossen. Bekräftigt wurde damit auch der notwendige Prozess eines strukturellen Wandels um die MDGs erreichen zu können.

Der OEZA-Aktionsplan mit Gültigkeit 2006-2010 setzt den politischen Anspruch damit in überprüfbare Strategien für alle relevanten OEZA-Programme und Projekte um. Im Folgenden wird hier ein Ausblick gegeben, welche Hindernisse die OEZA zu überwinden hat, um die Herausforderung der Pariser Erklärung mit sichtbarem Nachweis in die entwicklungspolitische Realität transferieren zu können. Dabei stehen Maßnahmen im Mittelpunkt, die unsere Partnerländer substantiell bei der Errichtung notwendiger Kapazitäten bei einem maßgeblichen Strukturaufbau befördern sollen.

Ausgewählte praktische Beispiele sollen den politischen Anspruch und den damit verbunden Wechsel in der OEZA verdeutlichen.

### Internationales Zusammenspiel der Kräfte – schwierige Anfänge

Bereits 18 Monate nach dem Pariser High Level Forum on Aid Effectiveness, das neben 100 Staaten (Geberländer und Partnerländer) alle wesentlichen internationalen EZA-Organisationen (EU, WB, UNAIDS, IMF etc.) und eine Reihe internationaler Vereine der zivilen Gesellschaft unterzeichnet haben, sorgen erste Resultate aus den Basisdatenerhebungen zu den Fortschrittsindikatoren des OECD/DAC Monitoring Vorberichts bereits für heftige Diskussionen.

Die guten Nachrichten sind: Der Monitoringprozess ist bereits in der Hälfte aller PL erfolgreich eingeleitet worden. Ghana, Tansania, Uganda und Vietnam, die Vorreiter, zeigen vor, wie auf Basis von gesteigerter Verantwortung und notwendigem politischen Engagement sowie von ausreichenden Kapazitäten Prozesse zu Harmonisation and Alignment (H&A) mit der Gebergemeinschaft intensiviert werden können.

Aber auch, dass dem enormen Aufwand (Zeit, Personal, geleistete Arbeit) besonders auf der Seite der Partnerländer zu wenig rascher Umsetzungsfortschritt auf der Seite der Geberstaaten folgt<sup>1</sup>. Die Vorwürfe stehen im Raum: zu wenig Unterstützung des Entwicklungspersonals im

1 Arbeitsbericht DAC in Vorbereitung; Senior Level Meeting im Dezember 2006. Early findings from the 2006 Baseline Survey on Monitoring the Paris Declaration.

Feld, zu wenig politisches back-up, zu geringes Wissen und Bewusstsein über die Tiefen des Prozesses, zu wenig Fairness auf der Seite der Geber ihre Fortschritte auch vergleichbar darstellen zu wollen, was natürlich immer auf die Verantwortung der Zentralen zurückfällt.

Die ersten Daten des DAC sind viel versprechend und trotzdem mit Vorsicht zu genießen. Es liegen 34 abgeschlossene Ländererhebungen vor; die negative Nachricht lautet jedoch, dass sich dahinter eine Reihe von Fallen und Fehlinterpretationen bis hin zu falschen Annahmen verbergen, weil die Indikatoren zu unterschiedlich in den einzelnen PL interpretiert werden, Schönfärbereien (über 100 % Zielerreichung) entstehen und zum Teil falsche Datensätze verwendet werden. Die Länderberichte müssen überarbeitet werden bevor der offizielle Ausgangsbericht im Frühjahr 2007 dem High Level Meeting des DAC zur Vorlage gebracht wird. Insgesamt zu beklagen ist die steigende Zahl der Akten, die Zunahme der Papierflut; trotz aller Versprechen die Dinge zu vereinfachen ist das Gegenteil eingetreten. Der Prozess ist komplex und steht aufgrund des internationalen Fahrplanes unter Zeitdruck.

## Hauptakteure im internationalen Kampf um wirksamere Hilfe – WB, EU, UN

Im aktuellen H&A-Zwischenbericht<sup>2</sup> attestiert die **Weltbank** den meisten bi- und multilateralen Agenturen bei der Unterstützung der Agenda einen positiven Start:

- Die Auswahl an Ländersamples sollte aber alle drei Kategorien, die der Least Developed Countries, der Middle Income Countries und der Fragile States umfassen.
- Wachsendes Interesse an gemeinsamen „Joint Assistance Strategies“.
- Gestiegene Zustimmung für den Einsatz von programm-basierten Gemeinschaftsfinanzierungen (PbAs).
- Mehr Sensibilität für PD-Prinzipien, besonders in SWAPs, sei wünschenswert.
- Tendenzen zur Integration der Global Funds (Eingliederung vertikaler Programme in horizontale nationale Entwicklungsstrategien).
- Hinwendung zu gemeinsamen Bewertungsrahmen (Management for Development Results).

Auch wenn das Papier die Selbstkritik nicht ganz ausspart, stehen auch der WB noch zusätzliche Herausforderungen bevor. Die Stärken bilateraler Geber vor Ort sind stärker in eine WB-Strategie einzubeziehen. Auch die WB kann durchaus mehr Effizienz in Komplementarität mit Bilateralen erzielen. Zu wenig reflektiert das Papier den Umgang mit Kernkompetenzen und Komplementaritätsansprüchen, besonders dann, wenn vor Ort bereits andere Geber eine starke unterstützende Rolle spielen. Notwendig ist eine effektivere Dezentralisierung und ein verbessertes Personalmanagement mit Anreizmaßnahmen, außerdem mehr Harmonisierung mit anderen Gebern vor Ort sowie eine Integration von H&A-Kriterien in die Methodologien der internen Qualitätskontrolle. Aus Erfahrung ist auch bekannt, dass die Bank aufgrund alter Gewohnheiten und manchmal noch zu selbstgefällig ihre Standards den länderspezifischen Vorgaben vorzieht und damit durch Parallelsysteme die Transaktionskosten belastet.

Die WB bringt aber auch eine Reihe von Stärken mit in den gemeinsamen Prozess ein. Sie ist nicht nur ein langjähriger Motor und hat das Comprehensive Development Framework (CDF) als qualitatives Verfahren in das Indikatorenset der PD sowie die Standards zum Public Financial Management miteingebracht. Im Moment wird der Bereich des Managing for Development Results – federführend durch ihre Mitarbeiter – weiterentwickelt. Ergebnisorientierung beim Ressourcenmanagement und entsprechende Verbesserung der Entscheidungsprozesse ist Bedingung, damit die Partnerländer unter ihrer Verantwortung das jeweilige Entwicklungsportfolio angemessen steuern können.

Nicht weniger engagiert ist die **Europäische Union**; sie ist treibende Kraft, um den Nutzen aus dem doch sehr aufwendigen Prozess optimal in eine gemeinschaftliche Praxis umwandeln zu können. Die EU hatte von Anfang an höhere Ziele zur Erreichung der Aid Effectiveness angekündigt. Eine konsequente Verfolgung der höheren Ansprüche auf Basis EU-interner Beschlüsse fußt auf dem politischen Willen und der gebührenden Weitsicht der Mitgliedstaaten (MS). Ein rundum begrüßenswerter Prozess, der nun als Folge einer Vielzahl von Kommunikationen in eine gemeinsame Planung (MS und EU) systematisch implementiert werden muss. In die Planung des gemeinsamen zehnten Europäischen Entwicklungsfonds sind diese neuen Prinzipien bereits eingeflossen.

2 Harmonization and Alignment for Greater Aid Effectiveness: Update on Global Implementation and the Bank's Commitment (2006).

### The European Union – more, better, faster aid

Entwicklungspolitik hat in der EU durch die Ratsschlussfolgerungen (RSF) vom Mai 2005, den Europäischen Konsens zur Entwicklungspolitik (Dezember 2005) und durch die RSF vom April 2006 eine neue Dimension erhalten.

Für die Umsetzung der Pariser Erklärung bis 2010 wurde u. a. beschlossen:

- sowohl mehr als auch bessere Hilfe zu leisten,
- die Transaktionskosten zu senken,
- mit allen internationalen Partnern zu kooperieren, um die Qualität und die Wirksamkeit der Hilfe zu erhöhen,
- die Geberpraktiken zu verbessern,
- die Eigenverantwortung zu stärken, um den Partnerländern zu helfen, finanzielle Mittel effizienter zu nutzen,
- Hilfe besser vorhersagbar und Mechanismen weniger volatil zu machen; dies unter Beibehaltung eines adäquaten Modalitätenmixes (Projekthilfe, Sektorprogramme, Budgethilfe, humanitäre Hilfe und Krisenprävention, Programme der Zivilgesellschaft, Gesetzgebung),
- Lösungen für nicht nachhaltige Schuldenberge v. a. im HIPC-Kontext und v. a. für post-conflict-Länder zu finden,
- die Aufbindung (untying) der Hilfe über die OECD-Empfehlungen hinausgehend weiter voranzutreiben.

Als Geber in „Lead Position“ verspricht die EU höhere Zielerreichung als in der Pariser Erklärung:

- Bereitstellung von Hilfe für den Kapazitätsaufbau ausschließlich durch koordinierte Programme, die in zunehmendem Maße im Rahmen von Vereinbarungen zwischen mehreren Gebern durchgeführt werden sollen,
- Zuteilung von 50 % der den Regierungen zur Verfügung gestellten Unterstützung nach dem „Country-System-Ansatz“ (Anwendung der rechtlichen Standards der Partnerländer), wozu eine Anhebung des Prozentsatzes der in Form von Budgethilfe oder sektorbezogener Hilfe geleisteten Unterstützung gehört,
- Vermeidung der Schaffung neuer Durchführungsstellen,
- Reduzierung der nicht koordinierten Missionen um 50 %.<sup>3</sup>

Aid Effectiveness war Schwerpunktthema der österreichischen EU-Präsidentschaft, wobei einerseits der erste gemeinsame Rahmen für Country Strategy-Papiere verabschiedet wurde, andererseits die ‚Ko-Finanzierungsdebatte‘ vorangetrieben wurde. In der Folge standen 2006 Komplementarität und Arbeitsteilung als wichtige Teilaspekte dieses Themas im Vordergrund.

Politisch referenzieren all diese Anstrengungen auf den Europäischen Konsens zur Entwicklungspolitik.<sup>4</sup>

Um eine entsprechende Umsetzung der EU-Vorhaben auch auf der operativen Ebene zu erreichen, formulierte die EU folgende Empfehlungen:

- Zukünftig sollen Länderstrategiepapiere der Kommission und der Mitgliedstaaten dem neuen gemeinsamen Rahmen folgen.
- Länderdiagnosen sollen gemeinsam erstellt und Basis dieser individuellen Länderstrategien sein.
- Dort, wo es möglich ist, sollen bereits jetzt gemeinsame Länderstrategiepapiere entwickelt werden (Ansätze gab es z. B. in Äthiopien; in anderen Ländern z. B. Uganda, gibt es ein über die EU hinausgehendes gemeinsames Landesprogramm).
- Entscheidungen sollen weiter verstärkt dezentralisiert werden – von Hauptquartieren zu Feldstrukturen –, wobei die Übernahme der Funktion eines ‚lead donors‘ nur unter diesen Bedingungen möglich sein soll.
- Arbeitsteilung sollte nicht nur finanzielle Möglichkeiten, sondern auch geografische und thematische Expertisen in Erwägung ziehen.
- Die Kommission und jeder Mitgliedstaat sollte sich auf eine limitierte Anzahl von Sektoren und Ländern konzentrieren.
- Der Einsatz von ‚lead donors‘ und von delegierter Kooperation sowie der Rückzug aus nicht fokalen Sektoren soll forciert werden.
- Programmierungs- und Auszahlungsvorgaben sollten sich an den nationalen Planungs- und Budgetzyklen der Partnerländer orientieren.
- Partnerländer sollten ermutigt werden, selbst die Aufgabenverteilung auf die Geber gemäß deren komparativen Vorteilen vorzunehmen.
- Eine durch die Arbeitsverteilung weiter verschärfte Trennung der Partnerländer bzw. Sektoren in ‚aid darlings‘ und ‚aid orphans‘ soll verhindert werden.
- Erste Schritte sollten die gemeinsame Verwendung von Ressourcen (z. B. gemeinsame Verwendung eines Experten) sowohl im Feld als auch in Hauptquartieren und die gemeinsame Präsentation der EU-Entwicklungszusammenarbeit sowohl in Europa (z. B. die rezenten Europäischen Entwicklungstage) als auch in den Partnerländern (z. B. zweijährlich erstelltes Blue Book in Äthiopien, das die gesamten EU-Leistungen für Äthiopien anführt) sein.

Trotz großer Befürwortung von Komplementarität und Arbeitsteilung hat Österreich noch offene Fragen und teilt diese Sorgen gemeinsam mit NordicPlus, einer Initiative vor allem skandinavischer Geberstaaten. Die EK ist daher bemüht, bis Februar 2007 mit einem Vorschlag diese Bedenken auszuräumen.

3 Zur Umsetzung all dieser Verpflichtungen hat die Kommission verschiedene Dokumente erarbeitet:

- „Financing for Development and Aid Effectiveness – The challenges of scaling up EU aid 2006 – 2010“ (doc. 7066/06).
- „EU monitoring of Financing for Development Aid Effectiveness: Starting to deliver on the new commitments“ (7066/06 ADD 1).
- „EU Aid: Delivering more, better and faster“ (doc. 7067/06).
- „Increasing the impact of EU aid: a common framework for drafting country strategy papers and joint multi-annual programming“ (doc. 7068/06).
- „Issues paper on Co-Financing (June 2006)“.
- „Issues paper on Complementarity and Division of Labour“ (September 2006).

Als Konsequenz wurden 2006 folgende zwei Ratsschlussfolgerungen angenommen:

- Council and Member States Conclusions of April 2006 on Financing for Development and Aid Effectiveness: Delivering more, better and faster (doc. 8388/06).
- Council and Member States Conclusions of October 2006 on EU Guiding Principles on Complementarity and Division of Labour (doc. 13654/06).

4 OJEU C46, p. 6, paragraphs 30-34, Dezember 2005.

„Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten werden im Geiste des Vertrags Koordinierung und Komplementarität verbessern. Komplementarität lässt sich am besten gewährleisten, wenn auf Länder- und Regionenebene auf die Prioritäten der Partnerländer eingegangen wird... Die EU ist entschlossen, für eine bessere Koordinierung der Geber und für größere Komplementarität zwischen ihnen zu sorgen, indem sie darauf hinarbeitet, dass auf der Grundlage der Strategien der Partnerländer zur Verringerung der Armut oder gleichwertiger Strategien und der von den Ländern selbst aufgestellten Haushalte eine gemeinsame mehrjährige Programmplanung betrieben, gemeinsame Durchführungsmechanismen einschließlich gemeinsamer Analysen eingerichtet und gemeinsame geberübergreifende Missionen durchgeführt sowie Kofinanzierungsvereinbarungen getroffen werden.“

Die Glaubwürdigkeit der internationalen Gemeinschaft wird daran gemessen werden, wie sie ihre Versprechungen umsetzen wird. Gelingt es der EU hier ihre Vorbildrolle konkret auszubauen und kann die internationale Gebergemeinschaft, belegt durch ein seriöses Monitoring, einen tatsächlichen Effektivitätszuwachs beweisen? Es läge nahe, dass bei einem erfolgreichen Verlauf des Pariser Prozesses die neuen Geber (emerging donors) wie China und Russland, die bisher wenig Bereitschaft gezeigt haben, sich nun der PD eher nähern. Bei Erfolg bestünde zumindest mehr Hoffnung, dass ihre Kooperationen in Entwicklungsländern die Prinzipien des Pariser Partnerschaftsprozesses nicht kontraproduktiv unterlaufen.

Die **UN-Organisationen** wachsen zunehmend in ihrer Rolle als starker „Dritter Partner“. Das von Kofi Annan eingesetzte Sonderpanel zum Thema System Wide Coherence hat in Punkt 9.11. einen umfassenden Abschlussbericht – Delivering as One5 – vorgelegt. Darin wird eine strukturelle Reform der UN-Entwicklungsorganisationen empfohlen, z. B. durch ein gemeinsames Management vor Ort (Federführung UNDP). Es ist zu hoffen, dass diese Empfehlungen in der nächsten Generalversammlung mit der Unterstützung der Gruppe der Entwicklungsländer verabschiedet wird.

- Auf Länderebene soll die UN mit einem Teamleader, einem Programm, einem Budget und einem Büro arbeiten; die ersten Pilotprojekte sollen 2007 gestartet werden und alle Länder-Operationen sollen bis 2012 umgestellt sein. UNDP soll vor allem die Feldoperationen koordinieren.
- Ein neu zu errichtendes „UN Sustainable Development Board“ soll die neuen gemeinsamen UN-Länderprogramme überwachen.
- Der UNDP-Administrator soll vom UN-GS zum „UN Development Coordinator“ ernannt werden.
- Eine unabhängige Task Force soll vom UN-GS beauftragt werden, um Überlappungen im UN-System zu eliminieren und, wenn nötig, UN-Einheiten zusammenzulegen.
- Ein zentraler „MDG Funding Mechanismus“ soll sicherstellen, dass die UN-Länderprogramme auf Mehrjahres-Finanzierung zählen können.
- Reformwillige UN-Organisationen sollen auf volle Finanzierung ihrer zentralen Budgets zählen dürfen.
- Ein gemeinsames Evaluierungssystem soll bis 2008 eingeführt werden.

## Millenniumsprojekt und die globale Entwicklungspartnerschaft

Österreich hat zwar keinen spezifischen Aktions- oder Operationalisierungsplan zur Erreichung der Millenniumsziele entwickelt, gleichzeitig wird in jedem Dreijahresprogramm dieses politische Bekenntnis ebenso bekräftigt wie in allen OEZA-Leitlinien die MDG-Vorgaben in adäquate strategische Ansätze umgewandelt (z. B. Gender, Armut, Wasser) werden.

Das Millenniumsprojekt verlangt in der Umsetzung eine globale Entwicklungspartnerschaft. Die Vereinbarung weist eindeutig den armen Ländern die Verantwortung für die Erreichung der ersten 7 Ziele zu. Dabei wird der Nachweis der Effizienz der Mittel genauso verlangt wie ein Rechenschaftsnachweis gegenüber der Zivilbevölkerung und den Bürgern.

Damit aber die armen Länder die ersten 7 Ziele erreichen können, ist es unabdingbar notwendig, dass die reichen Länder am anderen Ende dieser Abmachung ihre Hilfszuschüsse kräftig anheben und die Hilfe wirksamer gestalten sowie mehr nachhaltige Entschuldung noch vor 2015 in die Tat umsetzen.

Die **Industrieländer** haben sich in der Millenniumserklärung und **explizit in MDG 8** verpflichtet, Volumen und Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit zu steigern, einen fairen Handel mit den Entwicklungsländern durch Marktöffnung im Norden (Initiative – Everything But Arms) auszuweiten, durch Schuldenerlässe endlich förderliche Bedingungen für eine nachhaltige Armutsbekämpfung zu schaffen und damit eine Zukunft für die überwiegend jungen Männer und Frauen der Dritten Welt durch faire Beteiligung am Wachstum und Gewinn im Rahmen internationaler Arbeitsprozesse zu ermöglichen.

Zusätzlich sollen in den Entwicklungsländern Informations- und Kommunikationstechnologien gefördert werden; nicht zu vergessen, die Sicherung des Zugangs zu lebenswichtigen Medikamenten als Unterziel von MDG 8 im internationalen Rahmen.

Besonders pointiert unterstreicht Joseph E. Stiglitz welche Veränderungen und regulierenden Maßnahmen in den Bretton Woods-Verhandlungen zu faireren

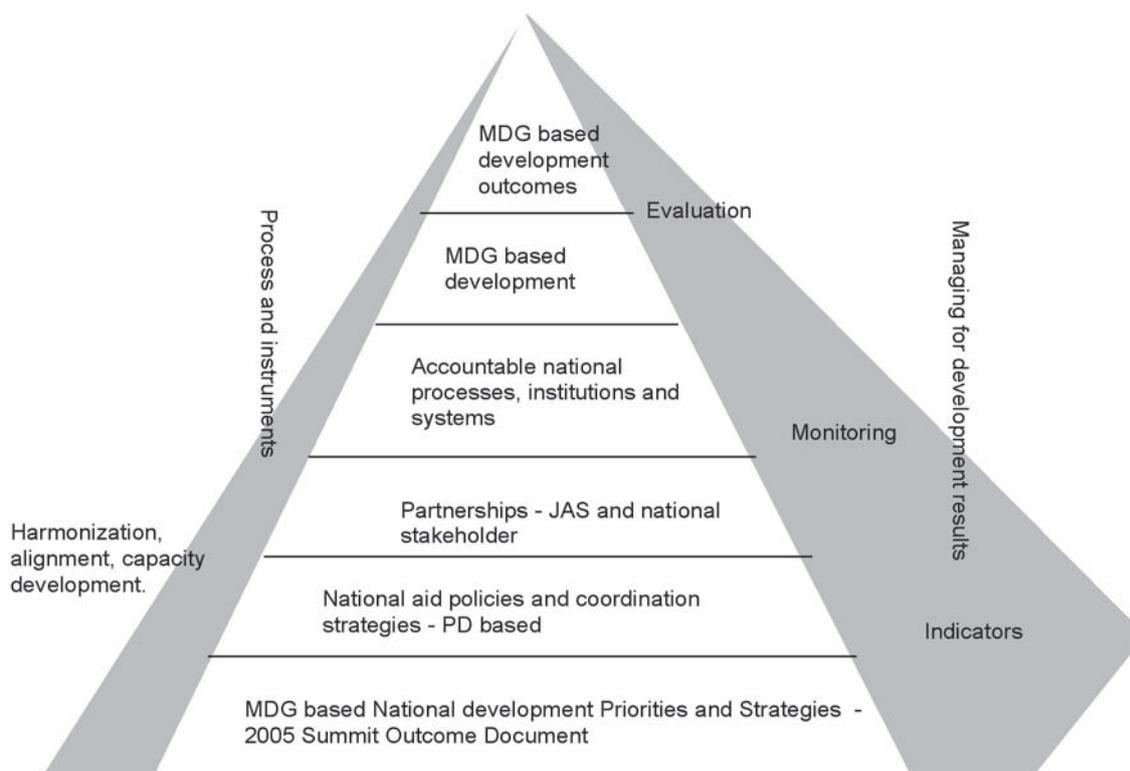
5 Online in Internet: <http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf> (Stand: 9.12.2006)

Bedingungen führen könnten<sup>6</sup>. Wie der Nobelpreisträger eben kürzlich in einer öffentlichen Vorlesung in Wien ausführte, brauchen wir zusätzlich konzertierte Anstrengungen von Seiten der international Verantwortlichen, um die strukturellen Probleme, die aus dem globalen Handel erwachsen sind, die rasante Umweltzerstörung und eine Reform des internationalen Finanzsystems inklusive einer Stabilisierung der lokalen Finanzsysteme vorrangig zu lösen. Falls neue Regeln und faire Entwicklungen mit Anreizen (z. B. CO<sub>2</sub>-Steuer) das jetzige System ersetzen würden, können durch entsprechende Initiativen in allen drei Bereichen (Handel, Finanzsystem und Umwelt) in einer globalisierten Welt für beide Seiten Gewinnchancen erwachsen und somit die Umsetzungsstrategien im Kampf gegen Armut ergänzen. Vorliegende Expertengutachten und UN-Zwischenbilanzen<sup>7</sup> auf dem Weg zu den Zielen 2015 machen aber deutlich, dass der neu geforderte Entwicklungspfad bis jetzt nur unzureichend begangen wurde, andernfalls bessere Zwischenergebnisse vorliegen müssten. Beklagt wurde eine zu geringe Finanzierung, ein zu langsames Fortschrittstempo, zu wenig Qualität und mangelnde

Nachhaltigkeit. Diese Analysen wurden allseits geteilt und es wurden neue Schwerpunkte und aktuelle Schlagworte daraus abgeleitet: „more, better, faster aid.“ Insgesamt wurde mit den Mitteln der PD ein enormer kultureller Veränderungsprozess eingeleitet, der, weil ein ziemlich komplexer Prozess, jedoch 2010 kaum abgeschlossen sein wird.

## Die Erfolgspyramide – Aid for Development Effectiveness Pyramid

Partnerschaftsprinzip, Eigenverantwortung und höhere Effektivität sind nicht erst durch die Pariser Deklaration in die internationale Diskussion eingeführt worden, sie waren bereits in den MDGs verankert und sind durch die fünf Leitprinzipien der Pariser Deklaration – Eigenverantwortung, Anpassung, Harmonisierung, Ergebnisorientierung und beiderseitige Rechenschaftspflicht – in ein logisches Rahmenkonzept zusammengeführt worden. Aus der UNDP-Grafik lässt sich besonders gut ablesen, wie die verschiedenen Prinzipien strategisch aufeinander aufbauen und wie sie miteinander verschränkt sind.



6 Siehe auch: "The Challenges of Meeting the Millennium Development Goals," transcript of comments made on June 29, 2005 at the "Voices Against Poverty" presentation at the High Level Segment of the Economic and Social Council (ECOSOC) meetings at the UN head quarters in New York.

7 Jeffery Sachs Report on MDGs, 2005 World Summit, HL Plenary Meeting of the 60 th session of the General Assembly, Monterrey Report.

## Globale Veränderungen verlangen neue Spielregeln – der Paradigmenwechsel

### Partnerschaftsprinzipien

Die **Paris Declaration on Aid Effectiveness** enthält Eckpfeiler der Zusammenarbeit und Spielregeln für eine partnerschaftliche Planung, Abwicklung und Verwaltung der Gelder in den Partnerländern. Die Partnerschaftsvorgaben wurden mit einem Messinstrument von **12 Indikatoren zur Fortschrittsbewertung** auf nationaler wie internationaler Ebene ausgestattet. Alle Unterzeichner haben sich auch dazu einhellig verpflichtet. Selbstverständlich gelten für alle Akteure der Zusammenarbeit – egal, ob kleines Geberland oder große Weltbank – dieselben Regeln.

Alle Prozesse (von der Planung über Implementierung und Monitoring bis zu Rechenschaftsberichten und Evaluierungen) sind im Wesentlichen vor Ort gemeinsam zu erarbeiten, natürlich auf Basis ergänzender Arbeitsteilung und vorrangig unter Einbeziehung der **Eigenverantwortung** der Partnerländer. Das DAC zeichnet seinerseits für faire Rahmenbedingungen des Prozesses und koordiniert in seiner Verantwortung die offiziellen Berichte zur Umsetzung.

### Harmonisierungsprinzip

Wie können Effektivität oder Wirkungen der Zusammenarbeit erhöht und die Transaktionskosten gesenkt werden? Die bereits in den MDGs gesetzten Ziele, Unterziele und Indikatoren bedeuten, dass erfolgreiche Entwicklungspolitik an den erzielten Wirkungen gemessen werden soll. Alle Staaten – Entwicklungsländer wie Geber – sind aufgefordert, die angestrebten Ziele gemeinsam anzugehen, ihre Anstrengungen zur Messung und Darstellung der tatsächlich erzielten Wirkungen zu verstärken und ihre Verfahren zu harmonisieren und zu vereinfachen. Österreich wie auch andere bi- und multilateralen Geber sind aufgefordert, ihre Entwicklungszusammenarbeit zwar auf Basis eigener komparativer Vorteile, aber stärker als zuvor an den Prioritäten und Eigenanstrengungen der Schwerpunktländer auszurichten; gleiches gilt bei der Unterstützung entwicklungspolitischer Regionalstrategien. Gleichzeitig sind die Beiträge

und Ressourcen anderer Geber an nationalen Entwicklungsstrategien mit in Betracht zu ziehen, um letztendlich eine Bereinigung und eine bessere Teamarbeit zu vieler „unterstützender Einzelakteure“ zu erreichen.

Diese Harmonisierung der verschiedenen Ansätze kann selbstverständlich nur vor Ort und selbstbestimmt durch die Partnerländer erfolgen.

### Anpassungsprinzip

Anpassung bedeutet nicht nur sich an den Strategien der Partner besser zu orientieren, gleichzeitig verlangt dieses Prinzip die Stärkung endogener Kapazitäten und Institutionen und die Anpassung der Geber an vorhandene nationale Strukturen (Finanzmanagement, Ausschreibungsverfahren, Performance Assessment Frameworks, Informationssysteme) bzw. die Unterstützung von notwendigen Standardisierungsprozessen.

Harmonisierung, Alignment – begleitet durch Kapazitätsaufbau – bedeutet eine praktische Vernetzung zwischen Armutsstrategien auf oberster Ebene und diversen nationalen und sektorellen Aktionsplänen sowie eine Partizipation aller Stakeholder am Entwicklungsprozess.

### Ergebnisorientierung und Nachhaltigkeit<sup>8</sup>

Nicht nur die neuen Werkzeuge wie die programmorientierten Finanzierungsinstrumente legen Rechenschaft über die erzielte Wirkung nach den Regeln des „results based managements“<sup>9</sup>; sie sind ein Teil verschiedener „performance assessment frameworks“ im Kontext verschiedener Strategien, wobei aber immer beide Seiten (Geber/Empfänger) unter die Erfolgslupe genommen werden sollten. Struktureller Wandel erfolgt nicht mehr auf Grund einseitiger Strukturanpassung.

Gleichzeitig werden ergebnisorientierte Modelle zur Steuerung der komplexen Managementverläufe (PRSPs, Sektorstrategien, Nationale Aktionspläne und Detailpläne der Regionen und Kommunen) entwickelt. Am kommenden WB/DAC Development Result-Gipfel<sup>10</sup> werden state-of-art Konzepte der Partnerländer sowie ein innovatives neues Konzept der WB präsentiert.

<sup>8</sup> Managing for Development Results.

<sup>9</sup> RbM-Indikatoren messen die Bedeutung der erzielten Leistungen (outputs) sowie die nachhaltige Wirkung (impact).

<sup>10</sup> Third International Roundtable, Managing for Development Results, Hanoi, Vietnam - February 5-8, 2007. Online in Internet: <http://www.mfdr.org/RT3/index.html> (Stand: 9.12.2006)

### Beiderseitiges Rechenschaftsprinzip

Unter diesem Prinzip zur Legitimierung aller Ausgaben und Erfolge werden alle demokratischen und partizipativen Modelle der Rechenschaftslegung in den Partnerländern subsumiert; wie bereits in der Planung so soll auch hier die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Bewertung der Maßnahmen bereits eingeflossen sein.

Erst wenn alle diese Ansätze konsequent im Sinne der Erfolgspyramide zur Anwendung kommen, wird ein qualitativer Sprung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit erkennbar werden.

### Der österreichische Aktionsplan zur Implementierung der PD

Österreich hat wie andere Signatarstaaten und multilaterale Organisationen einen Nationalen Aktionsplan<sup>11</sup> vorgelegt. Er umfasst den Zeitraum 2006–2010 und besteht aus zwei Teilen: der politischen Bekräftigung und einer Umsetzungsmatrix entlang aller Indikatoren und

einzelner Segmente aus den Partnerschaftsvereinbarungen. Der erste offizielle Zwischenbericht der OEZA wird anlässlich des High Level Forums im Juli 2008 in Ghana der Öffentlichkeit präsentiert, gefolgt von einem nationalen Abschlussbericht 2010. Ein kleiner Arbeitskreis, er besteht aus ExpertInnen aus dem Ministerium und der ADA, adaptiert auf Basis der Ergebnisse aus dem Monitoring die jeweiligen länderspezifischen Ziele. Zurzeit werden die ersten Ergebnisse aus einem umfangreichen OEZA-Fragenkatalog an die Koordinationsbüros ausgewertet, um daraus einen Ausgangsbericht (Baseline) zu verfertigen, der uns Ausgangslage und Zielvorgaben im Detail für jedes unserer Pilotländer im Prozess zeigen soll. Wobei in der ersten Phase nur die Schwerpunktländer Albanien, Moldau, Uganda, Kap Verde, Mosambik und Nicaragua einbezogen werden. Ein OEZA-Basisbericht wird für Ende Januar vorbereitet.

### Indikatoren und Zielsetzungen auf Ebene der Partnerländer bis 2010<sup>12</sup>

Paris Declaration indicators	Definitions and qualifying criteria	OEZA-Aktionen
<b>Ownership</b>		
(1) (1) Partners have operational development strategies: Number of countries with national development strategies (including PRSs) that have clear strategic priorities linked to a medium term expenditure framework and reflected in annual budgets. <b>Paris Target: at least 75% of partner countries.</b> Work with governments to develop a nationally owned and led development strategy that links to budget processes. Provide effective long term financial support to implement national strategies.	Partner countries have operational development strategies when they have substantially or largely developed operational development strategies in CDF Methodologies.	Konkrete Unterstützung bei der Errichtung eigenständiger nationaler Entwicklungsstrategien (inkl. Sektor) mit langfristiger Verlinkung zum Budget. Langfristiges finanzielles und ausreichendes personelles Engagement in Schwerpunktländern.
<b>Alignment</b>		
(2) Reliable country systems Number of partner countries that have procurement and public financial management systems that adhere to broadly accepted good practices <b>Paris Target: Half of partner countries move up at least 0.5 points on CPIA scale and one third of partner countries move up one point on the Procurement Scale of Performance.</b>	CPIA <sup>13</sup> scoring and Procurement Scale of Performance.	(Kaum Stärken im OEZA-System vorhanden). OEZA wird Kenntnisse zu Public Financial Performance Measurement Frameworks aufbauen.
(3) Aid flows are aligned on national priorities Percent of aid flows to the government sector that is reported on partners' national budgets. <b>Paris Target: 85% of aid flows reported on budgets.</b>	Aid flows to the Government Sector are reported on government's budgets. See DAC Baseline Survey guidance note for more details.	Österreichische Finanzmittel in Schwerpunktländern werden durch Monitoring-Prozess erhoben. Kontinuierliche Steigerung des Prozentsatzes auf Basis PD- und der OEZA-Leitlinien.

11 Online in Internet: [http://www.oecd.org/document/6/0,2340,en\\_2649\\_15577209\\_18638150\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/6/0,2340,en_2649_15577209_18638150_1_1_1_1,00.html) (Stand: 9.12.2006)

12 Englische Texte in Spalte 1 und 2 folgen dem Wortlaut der PD.

13 Country policy and institutional assessment. Online in Internet: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:20941073~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html> (Stand: 9.12.2006)

<p>(4) Strengthen capacity by coordinated support Percentage of donor capacity-development support provided through coordinated programmes consistent with partners national development strategies. <b>Paris Target: 50% of technical cooperation flows are implemented through coordinated programmes consistent with national development strategies.</b> EU: All capacity building assistance to be delivered through coordinated programmes with an increasing use of multi-donor arrangements.</p>	<p>See DAC Baseline Survey guidance note for definitions. [Diese Definition ist noch mehrfach umstritten, Geber erwarten sich klare Hinweise durch PL, welche Programme am vordringlichsten sind].</p>	<p>Gemeinsame Arbeit am Kapazitätsaufbau nach Priorität der PL. Keine Alleingänge nur gemeinsame Programme im Bereich Kapazitätsaufbau. Laufende Entwicklungen, neue Anforderungen der PL sensibel verfolgen.</p>
<p>(5) Use of country systems Percentage of aid flows that use partner country procurement and/or public financial management systems in partner countries. <b>Paris Target: reduce gap by 2/3 and 1/3 respectively for high and medium rated partner systems.</b> EU: 50% of government to government assistance to be delivered through country systems including assistance provided through budget support or sector wide programme support.</p>	<p>PFM standard: CPIA score 3.5 and above. Procurement standard: B or above on the procurement scale of performance.</p>	<p>Benützung durch OEZA, sofern genug Vertrauen und das System reformbereit ist. Reformen gemeinsam mit anderen Gebern unterstützen. OEZA soll dann Budgethilfe zur Armutsbekämpfung in Erwägung ziehen, wenn Voraussetzungen vorliegen, die ein solches Engagement befürworten, z. B. ergänzendes Segment in Landesplanung, Wunsch des Partners, scaling-up-Argumente, Fortschritte bei PRSP.</p>
<p>(6) Strengthen capacity by avoiding parallel implementation structures Number of parallel project implementation units (PIUs) per country. <b>Paris Target: Reduce by two thirds the current stock of parallel PIUs.</b> EU: No new PIUs to be established.</p>	<p>Parallel PIU: PIU created outside the existing structure of the national implementing structure (eg. ministry or other agency) or which duplicate or recreate ministry functions.</p>	<p>Die Anzahl paralleler PIUs aus Sicht der OEZA ist zu begründen (z. B. falls PIUs einen wesentlichen Stellenwert in Arbeit einer NGO vor Ort hätten) oder ob sie von komplementärer Notwendigkeit sind). Über Verbleib oder Integration ist mit dem PL ein Dialog zu führen.</p>
<p>(7) Aid is more predictable Percent of aid disbursements released according to agreed schedules in annual or multi-year frameworks. <b>Paris Target: halve the amount of aid not disbursed within the fiscal year for which it was scheduled.</b></p>	<p>See DAC Baseline Survey guidance note for definitions.</p>	<p>Alignment von OEZA an den PL-Budgetzyklen, Vorbereitung auf mehrjährige Finanzzusagen. Kontinuierliche Annäherung an Zielvorgabe-Auszahlungsraten (ausgehend von Zahlen des OEZA-Basisberichts).</p>
<p><b>Harmonisation</b></p>		
<p>(8) Use of common arrangements or procedures Percent of aid provided as programme based approaches. <b>Paris Target: at least 66% of aid flows are provided in the context of programme based approaches.</b> EU: To develop a framework for joint multi annual programming. To encourage greater harmonised behaviour by multilaterals and other donors eg. through building a Roadmap process.</p>	<p><b>Covers aid to the government sector only.</b> Programme based approaches: - national support (general budget and balance of payment support). - sector support (budget support at sector level and projects integrated in sector-wide approaches). - other programme based approaches.</p>	<p>OEZA verabschiedet Budgetleitlinie; OEZA reduziert dort Projektansätze zunehmend, wo es die Bedingungen erlauben. Erhöhung der Komplementarität nach EU-Leitlinien Praktische Beispiele sollten im Bericht 2008 evident sein.</p>
<p>9) Encourage shared analysis Percent of a) field missions and/or b) country analytic work, including diagnostic reviews that are joint. <b>Paris Target: 40% of donor missions and 66% of country analytic work are joint.</b> EU: Uncoordinated missions will be reduced by 50%.</p>	<p>Donor mission to the field are missions undertaken by officials to a partner country and that include a request to meet with officials (excluding workshops, conferences). Country analytic work includes diagnostic reviews, country or sector studies and strategies and country or sector evaluations and discussion papers.</p>	<p>OEZA hebt den Anteil gemeinsamer Gebermissionen nachweislich. OEZA sucht jeweils Like-minded Partner. Analysen werden zunehmend gemeinsam erstellt und verarbeitet. OEZA baut einflussreiche Know-how auf (Konsultanten, Partner für Analysen etc.).</p>
<p><b>Managing for Results</b></p>		
<p>(10) Results orientated frameworks Number of countries with transparent and monitorable performance assessment frameworks to assess progress against a) the national development strategies and b) sector programmes. <b>Paris Target: Reduce by one third the number of partner countries without a framework.</b></p>	<p>Partner countries have transparent and monitorable performance assessment frameworks when they score B or above on CDF scoring.</p>	<p>Die neuen WB-Modelle auf Anwendbarkeit überprüfen und den Monitoring-Prozess auf nationaler oder regionaler Ebene und im Sektor mit unterstützen.</p>
<p><b>Mutual accountability</b></p>		
<p>(11) Mutual accountability Number of partner countries that undertake mutual assessments of progress in implementing agreed commitments on aid effectiveness including those in this declaration. <b>Paris Target: 100% partner countries have mutual assessment reviews in place.</b></p>		<p>Mitarbeit bei der Erarbeitung von gemeinsamen Rechenschafts- Mechanismen. Initiativen über EU-Kanäle auf zentraler Ebene nützen.</p>
<p>(12) CCI-cross cutting issues</p>	<p>§ 41/42 PD Durch zusätzliche TF (quer über alle DAC AG) werden „good practices“ aufbereitet.</p>	<p>Unterstützung der Datenerhebung für African Gender and Development Index (AGDI). Engagement DAC-Initiative. Engendering PD with CCI.</p>

## Wesentliche Schwerpunkte des OEZA-Aktionsplans

Bereits heute unterstreicht der Aktionsplan OEZA-Stärkenprofile in den Partnerländern, etwa bei der Umsetzung ihrer Führungsaufgaben im Rahmen der strategischen Partnerschaftsprozesse (Beispiel Nicaragua und Zentralamerikanische Initiative). Dies geschieht aber auch im Kontext strategischer Vernetzungsbemühungen dezentraler mit nationalen Armutsstrategien (Beispiel Mosambik) und last but not least beim Ausbau von Sektorstrategien (Uganda, Burkina Faso) sowie von Harmonisierungsbestrebungen in Sektorbereichen (Uganda). Durch das gemeinsame Arbeiten mit anderen Gebern wird eine Senkung der Transaktionskosten für die Partner mittelfristig angenommen.

Auch soll zukünftig im Bereich Humanitärer Hilfe auf mehr Zusammenarbeit im Kontinuum zwischen akuten Krisen, Rehabilitation partnerschaftlicher EZA und Effizienz geachtet werden. Eine Zusammenarbeit mit anderen Akteuren in internationalen Foren im Kontext wird politisch unterstützt, auch sollte den Akteuren in den Schwerpunktländern bei den Monitoring-Prozessen geholfen werden.

Schwerpunkte in der Umsetzung der Länderprogramme werden sein:

- OEZA überprüft eigenes Harmonisierungspotenzial
- OEZA wird besonders im Rahmen der EU-Initiativen harmonisieren (Ind 9/10)
- OEZA prüft den Einsatz von Budgethilfe; Sektorprogramme werden ausgebaut (siehe Steiner)
- OEZA wird sich mittelfristig am nachhaltigen Kapazitätsaufbau beteiligen (Ind 4)
- OEZA beteiligt sich an den gemeinsamen Programmen der gemeinsamen Wirkungsanalyse (Ind 11/12)
- OEZA wird im Falle einer aktiven Mitarbeit in einem „Fragilen Staat“ die eigenen Interventionen nach dem OECD-Reglement ausrichten
- OEZA im Bereich der Humanitären Hilfe wird CERF stärken
- OEZA wird sich an einer Integration der Querschnittsmaterien (§41/42 PD) beim Implementierungsprozess beteiligen.<sup>14</sup>

Erste Hinweise aus den OEZA-Schwerpunktländern belegen die enorme Dynamik im Prozess: unsere Partner nehmen die Eigenverantwortung in Programmen verstärkt wahr, OEZA-Anstrengungen am Weg zu einer effektiveren Harmonisierung sind ausbaubar, Alignment oder erste Anpassungsschritte an die Systeme der PL erfolgen aus der laufenden Arbeitspraxis, wobei transparent abgewickelte Harmonisierungsprozesse (z. B. im Rahmen der SWAPs in Uganda) mehr oder weniger automatisch mitvollzogen werden müssen. Im Rahmen der Joint Assistance Strategy for the Republic of Uganda sind die Entwicklungen über eine bessere Aufteilung der Bereiche unter der Gebergemeinschaft gut nachvollziehbar. Eine erste Peer Review zum Geberverhalten stellt der OEZA darin gute Noten aus.

## Programmbasierte Finanzierungsinstrumente – Programme based Approach (PbA)

Der Wechsel vom Projektansatz zu gemeinsamen programmbasierten Finanzierungsinstrumenten (mit verstärkter Anwendung von Budgethilfe, dies aber nicht ausschließlich) ist sicherlich mehr als eine technische Feinheit neuer Instrumente. Gerster und Steiner haben in ihren Beiträgen den kulturellen Wandel zu einem neuen Verständnis von gemeinsamer Verantwortung der Entwicklung in einer globalisierten Welt aufgezeigt. Es wird daher auch Zeit brauchen sich umzuorientieren sowie in gebührender Weise von lieb gewordenen Traditionen Abschied zu nehmen und sich der neuen Ergebnisformate zu bedienen (z. B. statt Input mehr Output und Impact-Analysen zu präsentieren bzw. Joint Assistant Strategies anzustreben). Eine entwicklungspolitisch informierte Öffentlichkeit weiß, dass man in der EZA keine schnellen Lorbeeren ernten kann, unsere Partner erwarten sich eine langfristige Bindungsbereitschaft und eine verlässliche Partnerschaft. Es ergibt sich daher von selbst, dass die Zusammenarbeit der OEZA auf einer verbindlichen Allokationszusage und auf verlässlichen Auszahlungen basiert. Das Geberverhalten und die Bereitschaft zur Veränderung sind Teil gemeinsamer Prozesse; ob im Monitoring oder in Workshops, wo die internationale Gemeinschaft die gemeinsamen Erfahrungen analysiert und Empfehlungen für neue Managemententscheidungen aufbereiten wird.

14 Im Rahmen einer bereichsübergreifenden DAC-Initiative werden zur Zeit Standards zur Integration der cross cutting issues erarbeitet.

Plattformen wie die „Regional Workshops“ oder die „Mutual Learning Initiatives“ (der MDBs) sind jene Foren, wo „good practices“ aus der angewandten Praxis reflektiert und zur Nachahmung gehandelt werden.

## Partnerschaftlicher Dialog geht vor Eigeninteresse

Der **politische Dialog im Feld** gewinnt neue Dimensionen und das OEZA-Entsendungspersonal wird sich den Anforderungen an das gesteigerte Leistungsprofil weiter annähern. Feldkompetenz im Kontext braucht ein umfassendes Wissen der Steuerung neuer Modalitäten und eine besondere Prozesskompetenz. Kapazitäten werden insbesondere dort auszubauen sein, wo Österreich im Einvernehmen mit allen Beteiligten eine besondere Verantwortung aufgrund seiner komparativen Vorteile erbringen kann und im Rahmen einer „Lead-Funktion“ (z. B. in Uganda auf dem Wassersektor; OEZA seit Oktober 2006) die Steuerung des Gesamten für die Partner und die anderen Geber übernimmt. Hier muss der Lead im Sinne eines holistischen Ansatzes der PD (Einbeziehung aller Stakeholder, Genderperspektive etc.) pro-aktiv und sich möglicher Schwächen und potenzieller Risiken bewusst sein, aber auch rechtzeitig Vorkehrungen treffen.

Darüber hinaus gilt es, innere Strukturprobleme zu beheben, ein bestehendes gutes Zusammenspiel zwischen Länderreferenten und Fachleuten, allfälligen Regionalexperten und dem technischen Personal in Ministerium und ADA noch zu verbessern; also eine leichte aber sichere Hängebrücke zwischen den Zentralstellen und den Feldorganisationen aufzubauen, wobei dieser Weg auch viel regelmäßiger in beiden Richtungen zu benützen sein wird.

**Harmonisierungsprozesse** erfolgen, wie das Beispiel Uganda zeigt, meist rollend auf Grundlage vorhandener Ziele. Ein positiver Beleg dafür ist etwa der ugandische Armutskuster (Poverty Eradication Action Plan), der im Einvernehmen mit der Regierung und allen internationalen Gebern entstanden ist.

## Nachweis über gemeinsame Wirkungsanalysen

Zurück zu den neuen Instrumenten der Wirkungsanalyse.

Von der OEZA wird regelmäßig gefordert, die Wirksamkeit des Anteils zur Erreichung der MDGs zu überprüfen und sichtbar zu machen. Dabei steht auch hier ein gemeinsames Vorgehen im Zentrum: Das Monitoring der MDGs ist zwar Aufgabe der Partnerländer und der multilateralen Organisationen, jedoch sind die Geber verpflichtet, die Partnerländer beim Auf- bzw. Ausbau von statistischen Kapazitäten und Monitoring-Systemen zu unterstützen (Indikator 11 PD). Es ist daher wesentlich, gemeinsame Wirkungsanalysen zu entwickeln, ein **koordiniertes Monitoring und gemeinsame Berichterstattung**, wo immer möglich, einzusetzen. Nach PD liegt neben der Planung auch die Bewertung von Geberbeiträgen zunehmend in der Verantwortung der Partner. Bisher wurde in der OEZA das Instrumentarium zur Analyse von Outcome und Impact noch primär auf Projektenebene und auf einzelne Interventionen ausgerichtet. **Armutssenkung und nachhaltige Entwicklung, wie auch im Europäischen Konsens 2005 festgehalten, und die Erreichung der Millenniumsziele stellen aber hoch aggregierte Entwicklungsziele dar, die das Ergebnis gemeinsamer Anstrengungen von Partnerländern und Gebern sind.**

Selektive Ergebnisse und abgegrenzte oder gar exakt quantifizierbare Zuordnungen aufgrund einzelner Projekte einzelner Geber (also eine Darstellung entwicklungspolitischer Wirkungen von Ergebnissen Einzelner) sind kaum möglich noch sinnvoll.<sup>15</sup>

Im Rahmen unabhängiger Verfahren (Peer Reviews im Kleinen, unabhängiges Monitoring pro Land/Sektor/Programm oder Prozesse der Rechenschaftspflicht bzw. gemeinsame Evaluierungen) wird auch die OEZA die Effektivität ihrer Leistungen nachweisen können. Dies erfordert neue Ansätze in der Wirkungsanalyse. Neue Konzepte sind erforderlich, um künftig über eine Grundlage für ein gemeinsames Monitoring bezüglich Wirkung und Ergebnisse im Kontext mit anderen Gebern (besonders im Rahmen von gemeinsamen Programmfinanzierungen) Aussagen machen zu können.

15 Mehr Wirkung erzielen: Siehe dazu Online in Internet: <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial130/Spezial130.pdf> (Stand: 9.12.2006)

Im Konzept der PD wird kein Hilfsinstrument ausgeschlossen, schon eher ein adäquater Mix von Instrumenten empfohlen; bevorzugt aus der Sicht der Empfänger sind aber alle Formen programmbasierter Finanzierungsinstrumente (Indikator 9 PD fordert zumindest **66 % aller ODA-Leistungen** im Rahmen programmorientierter Ansätze). Von Bedeutung sind daher gemeinsame Programme, die die statistischen Kapazitäten und Kapazitäten zur Wirkungsorientierung MDG-ausgerichteter Ergebnisse erhöhen,

### Länderprogrammierung doppelt gefordert

Die OEZA-Länderprogrammierung nimmt diesen Anspruch sehr ernst und erstellt alle Länderprogramme in einer Form, die eine optimierte Ergebnisorientierung im Monitoring erkennbar macht: Die Sichtbarkeit und Transparenz erwarteter Ergebnisse wird in einem detaillierten Logframe festgehalten, womit gleichzeitig eine Brücke zu den parallel laufenden Vorbereitungen in Richtung gemeinsamer Formate und den für alle Beteiligten sichtbaren Nachweis von Erfolgen geschlagen wird.

Gewährleistet soll werden:

- ein Programm wirklich anschaulich und kompakt darzustellen,
- die nötige aussagekräftige Resultatorientierung sicherzustellen und damit
- Möglichkeiten für ein systematisches Outcome-Monitoring zu schaffen.

Mittelfristig sollen die Ergebnisse aus den österreichischen Länderprogrammen deckungsgleich bzw. ergänzend zu den Ergebnissen des internationalen Monitorings im Rahmen gemeinsamer Programme erkennbar werden. Um die Sichtbarkeit österreichischer Entwicklungspolitik unter den Bedingungen neuer Transformationen zu garantieren, ist eine permanente Anpassung und Professionalisierung innerhalb des eigenen Systems notwendig, damit die entwickelten H&A-Standards erfolgreich übernommen werden können.

### Erfolgsmatrix der OEZA nach einem Jahr

Die Prozesse der PD sind vielfältiger als die allseits beschriebene Budgethilfe, sie gehen über den Ansatz von Instrumenten und einem adäquaten Mix von Hilfsinstrumentarien weit hinaus. Es sind Prozesse, die deshalb auch permanent politisch evaluiert und neu bewertet werden: Die PD bietet einen geordneten Rahmen um diese Veränderungen verfolgen und Verfahren quantitativ und qualitativ besser beurteilen zu können. Gerade weil diese politische Dimension der Ergebnisorientierung und der beiderseitigen Rechenschaftspflicht im Vordergrund steht, hat sich OEZA aktiv für die Teilnahme am Prozess entschieden.

Aus der Matrix lassen sich bereits erste OEZA-Umsetzungsschwerpunkte in den PL ablesen:

Paris Declaration – of the 56 commitments, 12 have associated measurable indicators and targets for 2010	EU commitments made at Paris	OEZA Beispiel – Aktions-Plan
1. Increase the number of countries with national development strategies.	Qualitativer Prozess nach CDF. <sup>16</sup>	Zentralamerika/NIC: Unterstützung Regionalstrategie Zentralamerikas. Albanien: Unterstützung des IPS. Burkina Faso: Sektorstrategien. Uganda: Sektorstrategie Wasser/PEAP/APIR. Nicaragua SWAP Gesundheit SWAP PRORURAL. Südliches Afrika: Regionalstrategie SADC. Mosambik: Strategie Regionalentwicklung Sofala Kap Verde SWAP Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen.
2. Increase the number of countries with procurement and financial systems that adhere to broadly acceptable good practice or have a reform programme in place.		Kein Schwerpunkt der OEZA.
3. Aid flows will be aligned on national priorities.		Österr. Anteil wird aus dem DAC Monitoring-Bericht ablesebar sein.
4. Partner country capacity strengthened by coordinated support programmes.	1. The EU will provide all capacity building assistance through coordinated programmes with an increasing use of multi-donor arrangements.	Kapazitätsaufbau wird als eigenes Kapitel künftig in den Landesprogrammen geführt. Weitere Konkretisierungen zum Alignment folgen in 2 Phasen nach 2008.
5. Donors will use country systems where they meet broadly acceptable good practice standards.	2. The EU will channel 50% of government to government assistance through country systems, including by increasing the percentage of assistance provided through budget support or sector wide programme support.	OEZA durch SWAPs in erster Phase 15 % ansteigend, direkte Budgethilfe wird angedacht.
6. Use of parallel project implementation units to be reduced.	3. The EU will avoid the establishment of new project implementation units.	Hier beweist OEZA Verständnis und wird nach Rücksprache mit PL, falls „überschüssige“ Einheiten existieren, diese schrittweise in öffentliche Stellen übergeben. In NIC: Verhandlungen im Gang.
7. Aid disbursements will be more predictable.		Basis öffentlicher Planungsgespräche werden auch OEZA-Allokationszusagen an die PL sein; Budgetzyklus anpassen; Rahmen für Mehrjahreszusagen politisch verabschieden.
8. Aid will be untied.	Orientierung an DAC.	Monitoring im Sinne der PCD muss zunehmend alle österr. Hilfsmaßnahmen erfassen (z. B. Nahrungsmittellieferungen).
9. The increased use of common arrangements or procedures through programme based approaches.	4. The EU will reduce the number of uncoordinated missions by 50%.	Beteiligungen an PBAs verlangen gemeinsame Planung der Missionen. Missionsfreie Zeiten des PL werden respektiert.
10. The increased use of shared analysis.		Eine Liste über zu erwartende Analysen bei gemeinsamen Programmen wird bei jährlichen Planungszusagen (oder im Rahmen der Landesprogramme) beiliegen.
11. More countries will have results based frameworks for monitoring progress of national development programmes.		NIC kann bereits ein Modell anbieten: PAM zum Monitoring des PRSP II. OEZA hat darin Beobachterstatus. Ebenso wirkt OEZA an den Prozessen in UGA mit.
12. More countries will undertake mutual accountability assessments of progress in improving aid effectiveness.		OEZA-Mitwirkung. In UGA laufen Verfahren wie APIR, eine Peer Review durch NEPAD, PRSC 6, die in diese Kategorie fallen. In NIC im Rahmen der Budgethilfe 2 mehrtägige WSs, im SWAP jährlich 2 Reviewtage.
13. Provide support for CCI.		Mitarbeit TF im DAC-CCI WS 2007; Unterstützung der Erhebung geschlechtsspezifischer Gender-Daten (AGDI) in Afrika.

16 Comprehensive Development Framework – qualitatives Bewertungssystem der WB zu den MDGs. In die PD übernommen, 2006 erweitert auf Aid Effectiveness Review, Länderprofile nach CDF-Indikatoren.

Es mag daher nützlich sein, zusätzlich zur Grafik abschließend noch zwei Beispiele aus der Praxis zur Untermauerung näher auszuführen.

### **Kap Verde-Regierung gibt Prioritätsprozesse vor – Konzentration auf Budgethilfe**

Kap Verde befindet sich in mehrfacher Hinsicht auf einem interessanten Kurs. Gemeinsame Anstrengungen befördern das eigene Umdenken ebenso wie das der Partner. Viele kleine OEZA-Projekte müssen innerhalb des Landesprogrammes mit jenen der Partner und auch anderer Geber (wie etwa der Niederländer im Bereich Umwelt sowie UNDP im Bereich Dezentralisierung und Local Governance) harmonisiert werden. Es handelt sich um eine Konzentration des Engagements auf konkrete Verbindungen zu den grundlegenden Zielen, Prinzipien und den komparativen Vorteilen der OEZA mit dem Oberziel, die Lebensbedingungen der armen Bevölkerung in den ländlichen und semi-urbanen Gemeinden der Insel Santiago zu verbessern. Zusätzlich zu einer überschaubaren Anzahl von Projekten, die den landesüblichen Dezentralisierungs- und kommunalpolitischen Prozess im Sinne einer guten Regierungsführung befördern helfen, hat sich OEZA entschlossen, ein in SWAP integriertes Ressourcenmanagement, unter anderem gemeinsam mit der WB und den Niederlanden, finanziell zu dotieren und aufzubauen.

Zwischen den internationalen Partnern von Kap Verde ist eine strukturierte Koordination im Aufbau. Es wurde jeweils ein Land ausgewählt, um die Aufgaben einer solchen Abstimmung zu erfüllen. In Zukunft soll die UN-Repräsentantin diese Koordinierungsfunktion federführend übernehmen. Die EU-Präsidentschaft wird entweder von Frankreich oder Portugal wahrgenommen, da diese die einzigen EU-Länder mit Botschafterbesetzung in Kap Verde sind. Generell gibt es aber gut funktionierende informelle Kontakte zwischen den einzelnen Ländern.

Im Gegensatz zu anderen Ländern gab es in Kap Verde wegen der kleinen Zahl der Geber einen kaum kontroversen Prozess. Von Seiten der kapverdischen Regierung wird allerdings zunehmend versucht, über das Instrument der Budgethilfe die Harmonisierung der Geberleistungen zu beschleunigen.

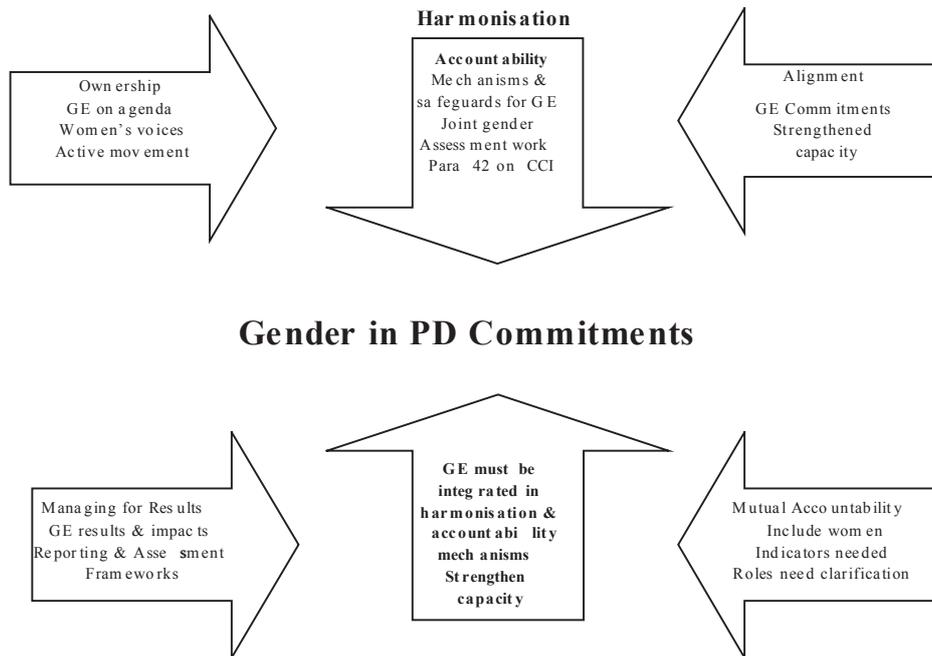
Die EU, die Weltbank und die Niederlande haben sich im April 2006 in einer Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) auf gemeinsame Kriterien zur Budgethilfe geeinigt; die bisherigen Erfahrungen wurden positiv bewertet.

### **Gender, Menschenrechte und Umweltprinzipien – Effektivitätspotentiale nützen**

Gender, Menschenrechte, HIV/Aids und Umwelt sind nur unwesentlich in PD vermerkt, es wurde daher ausgehend von einem Vorschlag des DAC-Gendernet<sup>17</sup> ein Beschluss des Arbeitsausschusses Aid Effectiveness herbeigeführt, den Querschnittsmaterien mehr Raum im Prozess und bei der Erfolgsmessung zukommen zu lassen. Im Rahmen eines gesonderten Events (Irland, April 2007) werden 120 Vertreterinnen aus den Partnerländern gemeinsam mit Gebervertretern eingeladen, positive Beispiele aus der Praxis Querschnittsmaterie sensitiver Aktivitäten (ähnlich dem Prinzip der Regional Workshops) vorzustellen. Modelle der CSOs im Süden, die den Prozess positiv befördern, sind gleichfalls willkommen. OEZA prüft seine Mitwirkung anhand einzelner Beispiele, wobei OEZA die Bemühungen der Afrikanerinnen zur flächendeckenden, schnelleren Implementierung des geschlechtsspezifischen Datenindex besonders unterstützt.

Dass eine höhere Effektivität durch ein Engendering der PD erzielbar wäre, wird bereits in offiziellen Arbeitspapieren des IMF und der WB ventiliert. Es wird hier der Anspruch unterstrichen, dass wie bei den PRSPs auch die PD-Agenda eine bewusste Vernetzung von Genderanliegen um Gleichstellungsziele braucht.

<sup>17</sup> Gaynor, Cathy: Paris Declaration Commitments and Implications for Gender Equality and Women's Empowerment (DCD/DAC/GEN 2006).



Legende: GE = Gender Equality CCI = Cross-Cutting Issues

Die Grafik zeigt, wo man im Prozess der PD ansetzen müsste. Daraus lassen sich drei Hauptaufgaben ableiten:

- 1) Mitbeteiligung der Frauenbewegung des Südens (Programmierung bis Rechenschaftslegung).
- 2) Kapazitätsaufbau (Ressourcen für Genderbudgeting).
- 3) Erhebung von geschlechtsspezifischen Daten (Ergebnisorientierung).

Eine aktive Frauenbewegung hat zur Aufgabe, die Agenden der CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination) und der Pekingkonferenz in die Diskussionen zu den nationalen Entwicklungsplänen hineinzutragen. Kapazitätsaufbau muss vor allem für das Genderbudgeting geschehen, da es neuer Fähigkeiten der Finanzplanung und Ressourcenallokation bedarf, um Entwicklungsgelder zielgerichtet für Gleichstellungsziele einzusetzen und deren Effektivität (nicht Effizienz) zu garantieren. Schließlich ist Datenerhebung eine zentrale Voraussetzung des „engendern“ der PD; einerseits um Basisdaten zu bekommen, die Ungleichheiten darstellen, andererseits um Ausgangspunkte für die nötige Planung zu erhalten. Weiters sind Daten für Rechenschaftsberichte erforderlich, die belegen, dass Maßnahmen auch wirklich zu einer Verbesserung geführt haben.

Schließlich wurden exakte, geschlechtsspezifische Daten schon auf der Weltfrauenkonferenz 1985 in Nairobi gewünscht – 20 Jahre später ist diese Forderung nach wie vor aktuell. Verschiedene Instrumente und Indikatoren sind bereits geschaffen worden, allerdings ist die Datenerhebung wegen mangelnder statistischer Kapazitäten oft mühsam, unverlässlich und finanziell aufwendig.

Das Instrument des GDI (Gender Development Index) stützt sich auf den HDI (Human Development Index) und beinhaltet nur die 3 Elemente Bildung, Gesundheit und Einkommen. Dies wäre ein zu grobes Bild für die PD, da Entwicklungseffekte bloß durch 3 Indikatoren gemessen werden. Die GEM (Gender Empowerment Measure) hingent konzentriert sich nur auf die Repräsentation von Frauen in der Politik, vornehmlich in Parlamenten. Ein weitaus elaborierteres Instrument ist der AGDI (African Gender & Development Index), der sowohl quantitative als auch qualitative Daten erhebt. Seine Komponenten operationalisieren Empowerment-Dimensionen (sozial, ökonomisch, politisch) mit einer Reihe von Variablen.

Die OEZA fördert bereits heute in 3 afrikanischen Ländern (Senegal, Kap Verde, Namibia), mit denen Kooperationen bestehen und in denen UNECA (UN Economic Commission for Africa) noch keine Erhebung durchgeführt hat, die Datenerfassung, die immer zu einem nationalen Kapazitätsaufbau beiträgt.

Ziel muss es sein, durch gemeinsame Partnerschaften den AGDI flächendeckend in ganz Afrika mittelfristig zum Funktionieren zu bringen.

Es daher umso erfreulicher, dass UNIFEM durch das neue Mandat solche Anliegen effektiver unterstützen kann. Durch gemeinsame Programme und Regionalseminare zur Implementierung des Systems würde Kapazitätsaufbau und Training für ExpertInnen in einem umfassenden Maße stattfinden. Lobbying und Publikationen über den Wert und Erfolg des Index sind dabei ergänzende Produkte, die dann als unterstützende Ressource im Rahmen nationaler strategischer Umsetzungsprozesse unter Beteiligung ausgewiesener ExpertInnen und Stakeholder (besonders auch aus der zivilen Gesellschaft) in den gemeinsamen Planungs- und Rechenschaftsprozessen zur Anwendung kommen können.

Einzelne PL wie Sambia haben die Herausforderung angenommen und Gender in ihre Armutsstrategien integriert. Von der DAC-Experten-Arbeitsgruppe, an der auch Österreich teilnimmt, wird erwartet, dass sie aus guten Beispielen anwendbare Strategien oder zumindest Empfehlungen für den Partnerschaftsprozess erarbeiten wird.

In der Erfolgsmatrix eines Nationalen Aktionsplanes (NAP) sollte sichtbar sein:

- Die Eigenverantwortung ist vollzogen, da der NAP gender-sensitiv ist, messbare Gender-Equality-Ziele hat und eine repräsentative Frauenbewegung an NAP-Verhandlungen teilnimmt.
- Die Harmonisierung lässt sich belegen, wenn die Geber die Priorität für Genderziele integrieren und ausreichende Ressourcen im Rahmen der gemeinsamen Programme und für das Empowerment bereitstellen.
- Aufgrund der Ergebnisse qualitativer und quantitativer Daten zur Erreichung der Ziele kann im Rahmen der gemeinsamen Rechenschaftsprozesse der de facto-Fortschritt auf regionaler wie internationaler Linie präsentiert werden.

## Chance für eine neue Kultur der Entwicklungszusammenarbeit

Es steht daher außer Frage, dass im Interesse einer stärkeren Effektivität und Effizienz der EZA, PL und Geber ihre Politiken, Strategien und Maßnahmen zur Implementierung konsequent an den entwicklungspolitischen Wirkungen orientieren und diesbezüglich besser untereinander abzustimmen haben. Wirkungsnachweise sind aus der Sicht der beiderseitigen Rechenschaftspflicht gleichermaßen wichtig. Sowohl bei den Geberorganisationen als auch in den Partnerländern wird daher intensiv an einem brauchbaren und glaubwürdigen Nachweis an Ergebnissen aus Planung, Monitoring, Evaluierung und Berichterstattung gezielt gearbeitet, denn der qualitative Aspekt in der EZA wird in dem Maße gefordert wie das Volumen steigt: **Ein quantitativer Anstieg von ODA-Mitteln ist sicherlich dann leichter erreichbar, wenn ein qualitativer Fortschritt im Kampf gegen Armut der Öffentlichkeit nachweislich vermittelbar ist.** Eine positive öffentliche Zustimmung zur EZA, wie wir sie heute im Lande vorfinden, soll nicht der Skepsis der 1990er Jahre weichen müssen. Österreich wird sich auch aus diesem Grunde den internationalen Herausforderungen stellen. In der praktischen Verantwortung bedeutet das, alle Prinzipien der PD in offizielle Strategien und Länderprogramme aufzunehmen und die Operationalisierung der EZA (nicht nur technische Hilfe – schließt auch die Finanzhilfen ein) daran auszurichten sowie genügend Ressourcen dafür zur Verfügung zu haben.

Die öffentliche Legitimierung der OEZA-Erfolge kann in der Praxis durch die Umsetzung des Aktionsplanes garantiert werden.

Dieser Implementierungsimperativ ist deshalb für OEZA weniger Zwang als konkrete Chance, denn im Lichte der neuen Entwicklungen können eigene **notwendige Anpassungsprozesse** leichter erfolgen. Eine an den MDGs orientierte Entwicklungszusammenarbeit erfordert eine verbesserte Außenstruktur (sowohl auf der Ebene der Zentralen als auch bei zusätzlichen Kompetenzen im Felde) und neue Regeln im kontinuierlichen Politikdialog mit dem Ziel als verlässlicher Partner zu gelten und/oder bei ausdrücklichem Wunsch eines Empfängerstaates die federführende Koordination in einem gemeinschaftlichen Programm nach den „Regeln des Gesetzes“ gestalten zu können. Gleichzeitig sind auch die Nichtregierungsorganisationen in Österreich gefordert den Prozess mit zu unterstützen.

Es ist bekannt, dass die Entwicklungspartnerschaften nur unter Einbeziehung großer Teile der Bevölkerung und nicht ohne umfassende Partizipation der zivilen Gesellschaft, der betroffenen Frauen und Männer des Südens funktionieren können. Ohne Einbeziehung der Anwälte menschenrechtlicher und sozialer Anliegen wird Nachhaltigkeit kaum gelingen. Trotz vieler Defizite ergeben sich aus der Fülle der guten Erfahrungen, die bereits gesammelt wurden, positive Lernchancen, um den notwendigen Demokratisierungsprozess und eine nachhaltige Entwicklung gemeinsam zu bekräftigen<sup>18</sup>.

Die OEZA schließlich wird die Herausforderung der Umstellung von Einzelprojekten zu programm-basierten Finanzierungen im Kontext der fünf Prinzipien nachweisbar rasch aufnehmen müssen. Jedoch wird die neue Qualität des entwicklungspolitischen Dialogs, die entlang der Prioritäten der Partner vor Ort anstatt nationaler konkurrierender Einzelinteressen verläuft, allseits positiv belohnt. Wichtig ist letztendlich am Prozess teilzunehmen und die gemeinsame Verantwortung gegenüber den Ärmsten dieser Welt fair mitzugestalten, womit Österreich auch zu nachhaltigen friedlichen Beziehungen in der Welt beitragen wird.

*Mein herzliches Dankeschön für die Unterstützung beim Entstehen des Beitrages gilt Brigitte Holzner, Ursula Vavrik, Joachim Öppinger und Manfred Schnitzer.*

---

<sup>18</sup> Als Eigenleistung ist zu hoffen, dass österreichische NROs Globalisierungsmodelle ihrer Schwesterorganisationen zum Teil übernehmen werden. HIVOS (ein überkonfessionelles Netzwerk) etwa ist ein gutes Beispiel dafür, dass derartige Organisationen auch in den DAC-Arbeitsgruppen mehr und mehr in Erscheinung treten.

## BRENNPUNKT BUDGETHILFE

Richard Gerster

*Auf der Basis der Strategien zur Armutsbekämpfung erhalten ärmere Entwicklungsländer in zunehmendem Umfang Allgemeine Budgethilfe. Direkte Beiträge an das staatliche Budget sollen ermöglichen, dass sie ihre Kernaufgaben wirksam wahrnehmen und die Millenniums-Entwicklungsziele erreichen. Die Budgethilfe bewirkt keinen Abschied von der Projekthilfe, sondern fordert sie in verschiedener Hinsicht heraus. Eine wichtige Grundlage ist eine breite Koordination und Kooperation auf der Seite der Geber. Die Budgethilfe stärkt Länder mit einem guten Leistungsausweis. Statt aufoktroierter Reformen setzt sie vermehrt auf Verhandlungsprozesse. Die Budgethilfe erzielt eine Hebelwirkung über ihr eigenes Volumen hinaus, indem eine verbesserte Wirksamkeit und Effizienz des Mitteleinsatzes auch die eigenen Gelder des Partnerstaates erfassen. Eine Evaluation im Rahmen von DAC/OECD hat 2006 eine umfassende Zwischenbilanz zur Budgethilfe gezogen und deren Chancen und Risiken sowie offene Fragen identifiziert. Die Budgethilfe erfordert einen Blick für das Ganze. Denn nicht nur die staatliche Ebene, sondern auch die Beiträge von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft werden Match entscheidend sein. Die gesellschaftliche Reformdynamik lebt von Macht und Gegenmacht, davon, dass die Regierung dem Parlament und der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig ist. Von der Methodik her dürfte die Budgethilfe zu einer Rückfrage für die eigenen Arbeitsweisen der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) werden.*

Es ist Freitagabend. Soeben haben Vertreter der Regierung von Mosambik den versammelten Gebern mitgeteilt, dass sie eine Streichung eines Abschnittes im ausgehandelten „Memorandum of Understanding“ zur Allgemeinen Budgethilfe wünschen. Der Abschnitt sieht vor, dass im Falle von Meinungsverschiedenheiten die Geber sich zuerst untereinander besprechen, und erst dann – sofern möglich – mit einer gemeinsamen Position an die Regierung herantreten. Einige Geber stellen sich auf den Standpunkt, dass sie das sonst unterschrittsreife Dokument nicht ohne Rücksprache in der Hauptstadt ändern können. Die Büros sind jedoch bereits geschlossen, die feierliche Unterzeichnung des Memorandums ist für den Montagmorgen geplant, und deshalb stehe eine Änderung in letzter Minute außer Diskussion. Am Samstagabend lädt die Weltbank zu einem gesellschaftlichen Anlass ein. Auch die Premierministerin von Mosambik

nimmt teil und bekräftigt in den informellen Gesprächen, dass die Unterzeichnung am Montag ohne Streichung dieser Klausel nicht stattfinden wird. Am Sonntagnachmittag treffen sich alle Geber zu einer Krisensitzung. Nach einer Stunde wird der Premierministerin mitgeteilt, die Änderung sei akzeptiert. Am Montag, dem 5. April 2004, folgt die feierliche Unterzeichnung des Abkommens, das der künftigen Allgemeinen Budgethilfe aller Geber einen gemeinsamen Rahmen gibt.

### Was ist Budgethilfe?

Partnerländer, die ihr Engagement zur Armutsbekämpfung unter Beweis stellen, werden im Rahmen der Allgemeinen Budgethilfe durch direkte Beiträge an das staatliche Budget in die Lage versetzt, ihre Kernaufgaben wirksam und kosteneffizient wahrzunehmen – beispielsweise im Gesundheitsbereich oder in der Justiz. Die Budgetprioritäten der Regierung, deren Personalwesen, Einkaufsregeln und Buchführungssysteme sind maßgebend. Die Auszahlung erfolgt über die Zentralbank an das Finanzministerium und hängt davon ab, ob die im Dialog mit der Regierung ausgehandelten Reformziele erreicht werden. Die Budgethilfe erzielt eine Hebelwirkung über ihr eigenes Volumen hinaus, indem eine verbesserte Wirksamkeit und Effizienz des Mitteleinsatzes auch die eigenen Gelder des Partnerstaates beschlagen. Im Unterschied zur Allgemeinen Budgethilfe sind Sektor-Budgethilfen für einen ausgewählten Bereich der staatlichen Tätigkeit bestimmt und so in der freien Verfügbarkeit eingeschränkt.

### Zahlen zur Allgemeinen Budgethilfe

- Die Budgethilfe wird im Rahmen von Gruppen koordiniert, denen bis zu 17 Geber angehören. Die Größte besteht in Mosambik, mit Belgien, Kanada, Dänemark, Deutschland, Europäischer Kommission, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, den Niederlanden, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, der Schweiz und der Weltbank.
- Die „Elefanten“ unter den Budgethilfe-Gebern sind die Weltbank, z. T. die Afrikanische Entwicklungsbank, Großbritannien, die Europäische Kommission, Norwegen und Schweden. Konsequenz abseits steht USAID. Japan beteiligt sich in Ausnahmefällen.
- Eine Umfrage der „Strategischen Partnerschaft mit Afrika“ (SPA) (SPA 2005) für 2004 hat für 16 Länder ein Budgethilfe-Volumen von 3,3 Mrd US \$ ergeben. Davon stammen 56 % von Internationalen Finanzierungs-Institutionen, 28 % von bilateralen Gebern, 16 % von der Europäischen Kommission.
- Unter den afrikanischen Ländern weisen Ruanda (10,4 %), Sierra Leone (10 %), Mosambik und Zambia (je 7,6%) den höchsten Anteil an Budgethilfe am Volkseinkommen aus. Der Durchschnitt liegt bei 4,7 %.
- Die Allgemeine Budgethilfe machte 2004 im Portfolio der beteiligten Geber an die 16 erfassten Länder durchschnittlich 18,0 % aus.

Die Allgemeine Budgethilfe ist kein Blankoscheck, sondern besteht aus einem **Paket von Maßnahmen**, welches auf der Strategie zur Armutsbekämpfung seitens der Partnerregierung beruht. Das Maßnahmenpaket umfasst über (1) den finanziellen Beitrag hinaus auch (2) eine Leistungsvereinbarung, in welcher die Voraussetzungen und Bedingungen der Zusammenarbeit festgelegt sind, (3) einen Dialogprozess zur Diskussion der Reformfortschritte, (4) technische Zusammenarbeit, indem z. B. mit Ausbildung und Beratung die Kapazitäten der Partnerregierungen gestärkt werden und (5) eine Harmonisierung der Hilfe-Prozeduren unter den Gebern bei gleichzeitiger Anpassung an die im Partnerland üblichen Prozesse. Dieses Instrumentarium erlaubt, auf die spezifischen Umstände eines Partnerlandes einzugehen.

Im Gegensatz zur Weltbank ist der **Internationale Währungsfonds (IWF)** nie Mitglied der Gebergruppen, sondern hat Beobachterstatus. Seine „Fazilität zur Armutsbekämpfung und Wachstum“ (PRGF) stellt jedoch ebenfalls Budgethilfe dar, denn die PRGF-Darlehen richten sich auf die Strategien der Partnerregierung zur Bekämpfung der Armut aus. Allerdings sind die makroökonomischen Bedingungs Pakete des IWF nur beschränkt mit dem Kriterienkranz der übrigen Geber harmonisiert. Im Zusammenhang mit der Aufstockung der Hilfe ist eine Diskussion entstanden, ob der IWF z. B. für die Gesundheitsausgaben indirekt eine Obergrenze vorschreibt, auch wenn mehr Mittel vorhanden wären. Um darüber Klarheit zu erhalten, hat das „Center for Global Development“ eine hochrangige Arbeitsgruppe eingesetzt.<sup>1</sup> Es besteht jeweils eine enge, wenn auch zuweilen nicht spannungsfreie Zusammenarbeit mit der Gebergruppe. In Ländern wie Tansania – seit Januar 2007 ohne PRGF-Kredit – setzt der IWF ein neues Instrument („Policy Support Instrument“) ein, um makroökonomisches Wohlergehen zu signalisieren. Es ist auch schon vorgekommen, dass die bilateralen Geber koordiniert über ihre Hauptstädte auf Änderungen bei Entscheidungen des IWF-Verwaltungsrates („Exekutivdirektorium“) zugunsten des Partnerlandes hingewirkt haben. Die IWF-Konditionalität stand bekanntlich in den letzten 20 Jahren unter Dauerbeschuss, sowohl unwirksam als auch unsozial zu sein. So fundiert diese Kritik in vielen Fällen gewesen ist, es hat sich auch die Ansicht durchgesetzt, dass die gesamtwirtschaftliche Stabilität eine Voraussetzung einer wirksamen Armutsbekämpfung und damit für die Budgethilfe ist. Das ist kein Plädoyer für eine Standardrezeptur. Unterschiedliche Kontexte erfordern verschiedene Prozesse und Lösungen. Erstrebenswert ist ein wirtschaftspolitischer Pluralismus, wenn alternative Ansätze auf lokalem Boden wachsen.<sup>2</sup>

Die Budgethilfe tritt mit dem Anspruch an, ein Partnerland bei der Einrichtung grundlegender staatlicher Rahmenbedingungen und Dienstleistungen für die ganze Bevölkerung zu unterstützen. Institutioneller Wandel und der Aufbau von Kapazitäten erfolgen nicht von heute auf morgen. Budgethilfe braucht deshalb einen langen Atem. Trotz der Langfristigkeit des Engagements und gerade im Hinblick auf echte Nachhaltigkeit wären frühe **Exit-Strategien** wichtig.

1 Vorsitz David Goldsbrough. Online in Internet: <http://www.cgdev.org/content/article/detail/10683/> (Stand: 6.11.2006)

2 Siehe unten die Abschnitte „Risiken“ und „Politische Dimension“.

In Wirklichkeit werden sie aber sträflich vernachlässigt. Nur wenige Geber wie z. B. die Schweiz stufen die Mobilisierung eigener Steuereinnahmen der Partnerländer hoch ein. Die meisten befassen sich bevorzugt mit der Ausgabenseite. Doch eine Reduktion der Abhängigkeit von externer Hilfe kann nur auf dem Boden steigender Eigeneinnahmen gedeihen. So hat das SECO in Mosambik die Einführung der Mehrwertsteuer gefördert und eine Neuordnung der Einkommenssteuern unterstützt. Die Steuerbasis soll verbreitert werden. Der Anteil der Entwicklungshilfe an den Staatsausgaben ist bereits von 70 % (1995/96) auf 48 % (2004) reduziert worden. Nach 2010 sollen es noch 25 % sein. Pedro Couto, Vize-Minister für Finanzen: „Es macht uns keine Freude, ständig betteln zu gehen. Deshalb ist die Beschaffung eigener Einnahmen so wichtig. Bis dahin ist noch ein weiter Weg und wir sind auf Unterstützung angewiesen...“ (Gerster 2005, 79).

Die eingangs geschilderte **Episode** zeigt, dass die Partnerregierung trotz des Ungleichgewichts zwischen Geber und Nehmer Verhandlungsspielraum hat, wenn sie dezidiert auftritt. Sie illustriert aber auch die Befürchtung der Partnerregierung, sich mit einer geeinten Phalanx von Gebern auseinandersetzen zu müssen, statt einzeln mit den beteiligten Ländern und Institutionen verhandeln zu können. Eine „Geberfront“ erhöht für ein Land das Risiko, bei Meinungsverschiedenheiten plötzlich mit einem fatalen Loch in der Finanzierung des Staatsbudgets dazustehen, sollten die Geber ihre Zahlungen koordiniert einstellen. Auch eine Instrumentalisierung der Budgethilfe zugunsten von Geberinteressen ist nie völlig auszuschließen. Im Gegensatz zur Regierung hatten die Geber dieses Risiko nur gering gewichtet und stattdessen die erhöhte Planungssicherheit für die Regierung in Finanzfragen hervorgehoben

## Meilenstein DAC-Evaluation

Im Rahmen des Entwicklungs-Ausschusses (DAC) der OECD wurde 2006 eine breit angelegte Evaluation der Allgemeinen Budgethilfe abgeschlossen. Sie gilt als wohl aufwändigste Evaluation aller Zeiten. Wie bei der Budgethilfe selber war auch bei deren Evaluation **Zusammenarbeit** Trumpf. Großbritannien, Skandinavien, die Niederlande, Deutschland, die Schweiz bis hin zu den Skeptikern Japan und USA – insgesamt 14 Geber – trugen dazu bei. Fallstudien in sieben Ländern (Burkina Faso, Malawi, Mosambik, Nicaragua, Ruanda, Uganda, Vietnam) für den Zeitraum 1994-2004 bildeten die Basis. Tansania war bereits 2004 separat, aber methodologisch vergleichbar evaluiert worden. Die Gesamtkosten überstiegen 2 Mio €, was allerdings weniger als einem Promille der eingesetzten Budgethilfen von rund 4 Mrd US \$ entspricht. Die Durchführung unter der Leitung der Universität Birmingham dauerte gut zwei Jahre.

Die partnerschaftliche Form der Budgethilfe ist ein junges Instrument der Entwicklungszusammenarbeit. Die DAC-Evaluation liefert Elemente für eine **Standortbestimmung**. Der Evaluationsbericht dürfte in Zukunft wohl oft als Selbstbedienungsladen für Zitate zur Untermauerung von vorgefassten Meinungen zur Budgethilfe verwendet werden. Denn mit seinem wissenschaftlichen Anspruch fällt er differenziert aus. Er bilanziert detailliert Stärken und Schwächen. Es wird auch offen gelegt, wenn keine fundierten Aussagen möglich sind. Denn Erfahrungen mit der Budgethilfe sind erst für wenige Jahre verfügbar. In der Gesamtbilanz stellt der Bericht fest, dass die „Länderstudien klar positiv ausgefallen sind, mit zwei Ausnahmen“ (IDD 2006, 3). In Malawi gab es einen Fehlstart aufgrund über-optimistischer Annahmen. In Nicaragua begann die Budgethilfe so spät zu fließen, dass die DAC-Evaluation keine Folgerungen ziehen konnte. In allen Fällen wurde die Budgethilfe als relevante Antwort auf das lokale Umfeld eingestuft.

### Das Engagement der Schweiz

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat Ende der 1980er Jahre begonnen, in verschiedenen Ländern Zahlungsbilanzhilfe zu leisten. Negativlisten von Gütern wie Waffen etc., deren Import damit nicht finanziert werden durfte, sollten in Verbindung mit einer guten Regierungspolitik die Entwicklungsrelevanz der Zahlungsbilanzhilfe sichern. Diese frühe Form der Programmhilfe wurde später in Allgemeine Budgethilfe übergeführt. Das SECO leistet heute in Burkina Faso, Ghana, Mosambik, Nicaragua und Tansania Allgemeine Budgethilfe (Siehe SECO 2005). Die DEZA ist in verschiedenen Ländern mit Budgethilfe auf Sektorebene engagiert. Das oft frühe, manchmal offensive Engagement der Schweiz wird von den Partnern geschätzt. Premierministerin Luisa Diogo von Mosambik brachte es auf den Punkt: „Switzerland makes a difference“ (Gerster 2005, 78). Darin kommt nicht zuletzt die Qualität des Dialogs zum Ausdruck: Kontextkenntnis, Erfahrungen aus anderen Programmen, Respekt sowie Expertise. Namentlich im Finanz- und Steuerwesen ergänzt die Schweiz die Budgethilfe mit technischer Zusammenarbeit. In Burkina Faso, Mosambik und Nicaragua leiten lokale Ökonom(inn)en den Bereich Makroökonomie im Koordinationsbüro der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. SECOs Wissensaufbau und –austausch zur Budgethilfe erfolgen im Rahmen von SPA, DAC/OECD und über strategische Partnerschaften mit Konsulenten. Nach wie vor macht aber die Budgethilfe nur wenige Prozente der gesamten EZA der Schweiz aus.

Einige **Ergebnisse** sind besonders erwähnenswert. So hat die Allgemeine Budgethilfe gemäß DAC-Evaluation zur gesamtwirtschaftlichen Stabilität der Partnerländer beigetragen und die Kapazitäten der öffentlichen Hand gestärkt. Die öffentlichen Ausgaben wurden stärker auf die Armutsbekämpfung ausgerichtet. Oft ist die Umschreibung armutswirksamer Ausgaben jedoch noch zu oberflächlich und vage. Soziale Dienstleistungen, insbesondere im Bildungs- und Gesundheitsbereich, expandierten – allerdings verbesserte sich deren Qualität nicht im Gleichschritt. Das Verständnis des politischen Kontexts im Partnerland lässt bei den Gebern öfters zu wünschen übrig.

Die Rahmenbedingungen, die für eine prosperierende Privatwirtschaft erforderlich sind, wurden oft vernachlässigt. Zwar haben Länder wie Mosambik eine beeindruckende Reduktion der Armut in den letzten Jahren gemeldet, doch die DAC-Evaluation konnte keine direkte, kausale Verbindung zur Budgethilfe herstellen. Auf der einen Seite untermauert die Budgethilfe die Identifikation („Ownership“) der Partner für ihren Entwicklungsweg. Andererseits befindet sie sich mit den Bedingungen zur Zusammenarbeit und dem Politik-Dialog auf einer heiklen Gratwanderung zwischen Akzeptanz und Einmischung.

Derart mit einem Stärke-/Schwächeprofil ausgerüstet, positioniert die DAC-Evaluation die Allgemeine Budgethilfe als ein leistungsfähiges Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, aber ohne Patentrezept-Charakter; als ein Instrument neben anderen Formen. Die DAC-Evaluation machte so auch die **Grenzen von Evaluationen** deutlich. Denn Prüfungen der Programmhilfe sind weitaus komplexer als herkömmliche Projektevaluationen. Wie schon erwähnt, bestehen die externen Interventionen aus einem Paket verschiedenster Maßnahmen. Die Wirkungskette vom „Input“ bis zum „Impact“ im Sinne der Armutsreduktion ist vielstufig und zahlreichen Fremdeinflüssen ausgesetzt, welche eine direkte Zurechnung von Erfolgen und Misserfolgen zur externen Unterstützung schwierig machen. Nicht nur die Inputs bestehen aus einem vielfältigen Cocktail, sondern auch die anvisierte Reduktion der Armut ist mehrdimensional (Einkommen, „empowerment“, Sicherheit).

### Budgethilfe und EZA-Portfolios

Zurzeit macht die Budgethilfe nur wenige Prozente (5 %) der gesamten EZA aus. Die Tendenz ist allerdings steigend. Verschiedene Partnerländer wie Tansania oder Mosambik drängen auf eine **Erhöhung der Budgethilfe**. Dafür dürfte der erweiterte Gestaltungsspielraum ebenso wegleitend sein wie die geringeren Transaktionskosten. Die Vorgaben der Partnerländer sind Bestandteil von deren EZA-Strategien oder von Zusammenarbeits-Strategien, welche gemeinsam mit den Gebern erarbeitet worden sind („Joint Assistance Strategies“). Die Pariser Erklärung<sup>3</sup> zur Wirksamkeit der EZA, 2005 von praktisch allen Gebern unterzeichnet, sieht eine Steigerung des Anteils der Programmhilfe auf 66 % bis 2010 vor.

3 Siehe: Online in Internet [http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en\\_2649\\_3236398\\_35401554\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html) (Stand: 6.11.2006)

Allgemeine und sektorielle Budgethilfe sind wichtige Teile der Programmhilfe. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Unschärfe des Programmhilfe-Begriffs zu statistischen Tricks animieren wird, um die ehrgeizige Vorgabe von zwei Dritteln nicht offen scheitern zu lassen.

Das EZA-Portfolio der Zukunft wird sich zwar anders zusammensetzen, doch niemand bezweifelt, dass die Projekthilfe neben der Budgethilfe weiterhin eine Rolle spielen wird. Das hat mehrere Gründe:

- Zum einen sind die zentralen **Voraussetzungen der Budgethilfe** längst nicht in allen Partnerländern erfüllt. Dass diese auf dem Weg zur Demokratie, zu den Menschenrechten, zum Rechtsstaat im weiten Sinne sind, ist entweder stillschweigend oder ausdrücklich eine Voraussetzung der Budgethilfe. Weder ist gesamtwirtschaftliche Stabilität noch eine glaubwürdige Strategie zur Bekämpfung der Armut überall gegeben. Im Fall zerfallender Staatlichkeit („fragile states“) wie in Somalia oder Haiti wäre allgemeine Budgethilfe ein extremes Wagnis.
- Allgemeine Budgethilfe will den Staat in seinen Kernfunktionen stärken und hat meist den Zentralstaat als Partner. Über das Finanzministerium und die anderen zentralen Ministerien hinaus sind **andere Akteure** bei der Frage, ob die Millenniums-Entwicklungsziele erreicht werden, ebenso entscheidend. Den Provinz- und Lokalregierungen, der Privatwirtschaft, der Zivilgesellschaft kommt in der Vision einer funktionierenden Gesellschaft ein prominenter Platz zu. Während dezentrale staatliche Einheiten auch über Budgethilfe erreicht werden können, bleiben insbesondere Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft potenzielle Projekt-Partner der EZA.
- Es darf nicht vergessen werden, dass auch die Geber **Risiken minimieren**. Es ist ein elementarer Grundsatz, nicht alle Eier in einen Korb zu legen. Zudem steckt die Kommunikation von Erfolg und Misserfolg der Budgethilfe – und damit auch das Verständnis der Öffentlichkeit in den Geberländern – noch in den Kinderschuhen. So werden ergänzend zur Allgemeinen oder Sektor-Budgethilfe auch in Zukunft andere Programme und Projekte mit öffentlichen und privaten Partnern Eingang in das EZA-Portfolio finden.

Zwischen Allgemeiner Budgethilfe und einer inselartigen Projektunterstützung gibt es viele Zwischenformen.

Die Unterstützung eines ganzen Sektors wie Gesundheit oder Bildung über das Budget steht der Allgemeinen Budgethilfe am nächsten. Projekte mit staatlichen Partnern werden oft im Rahmen von Parallelstrukturen abgewickelt: Statt die bestehenden staatlichen Kanäle der Planung, Budgetierung, Ausführung, Abrechnung zu benutzen, werden neue, separate Institutionen aufgebaut und dadurch die staatlichen Strukturen weiter geschwächt. So unbefriedigend die staatlichen Institutionen zur Zeit funktionieren mögen, neue Parallelkanäle sind keine nachhaltige Lösung. So wird die Programmhilfe in mehreren Aspekten eine konstruktive Ergänzung und Herausforderung für die traditionellen Formen internationaler Zusammenarbeit:

- Die Budgethilfe erfordert die Zusammenarbeit mit anderen Gebern und ist deshalb ein Motor der **Harmomisierung** der Kooperationsformen. Ganz praktische Fragen wie die Ausgestaltung von Fortschrittsberichten, der Koordination von Programmbesuchen oder der Absprache von Auszahlungsterminen etc. stehen im Vordergrund. Das in der Budgethilfe bereits Erreichte befruchtet das ganze EZA-Portfolio der Geber.
- Bei der Identifikation von **Leistungsvorgaben** der Regierung können Zielsetzungen aus den Sektoren Eingang finden, welche die Projektarbeit direkt stärken. Z. B. kann die Zuteilung von ausreichenden Finanzmitteln für den Wassersektor eine Voraussetzung dafür sein, dass eine Beratung der Wasserbehörden auf Projektbasis wirksam zum Tragen kommt.
- Budgethilfe verlangt ein bereichsübergreifendes, ganzheitliches Denken und steht in Kontrast zur krassen **Fragmentierung** vieler EZA-Portfolios, welche weit über die Notwendigkeit der Streuung von Risiken hinaus diversifiziert sind. Im internationalen Quervergleich belegen bei der Zersplitterung der EZA, gemessen am durchschnittlichen Projektvolumen die Schweiz und Österreich die miserablen Plätze 19 bzw. 17 von 21 Gebern (CGD 2006). Kohärenz und Komplementarität innerhalb eines Portfolios dürften mit der Budgethilfe-Praxis neue Anreize erhalten.
- Die DAC-Evaluation stellt explizit fest, dass die **Transaktionskosten** seitens der Partnerländer massiv reduziert wurden (IDD 2006, 53). Grenzen dieser Verbesserungen entstehen vor allem durch die anderen Instrumente im Portfolio, welche parallel weitergeführt werden.

Denn die meist beidseitig hohen Transaktionskosten der Projekthilfe dürfen, insbesondere für Kleinprojekte, nicht übersehen werden.

- Zu Recht weisen z. B. NGOs auf die die **Definitionsmacht** der Geber bei der Budgethilfe hin, welche trotz der neuen Partnerschaftsformen nach wie vor groß ist. Ein Spannungsfeld zwischen den eigenen Vorstellungen der Geber und jenen der Partnerregierung bei der Ausgestaltung ihrer Politik ist nicht wegzudiskutieren. Oft hat z. B. die Armutsbekämpfung für die Geber einen höheren Stellenwert als für die Partner, auch wenn man sich auf dem Papier einig ist. Allerdings geht die Definitionsmacht bei der projektorientierten Zusammenarbeit in der Regel noch mehr ins Detail. Diese Eingriffsmöglichkeiten sind ja oft ein Grund für die Projektform statt der Budgethilfe.

## Messlatten für Reformfortschritte

Die Budgethilfe ist leistungsorientiert ausgestaltet. Die Auszahlung der Beiträge erfolgt nur, wenn die Regierung das Programm zur Armutsbekämpfung erfolgreich umsetzt. So kommt im Rahmen der Budgethilfe die ganze Breite staatlicher Tätigkeit unter die Lupe. Zwischen der Regierung und den Gebern wird ein Kriterienkranz („Performance Assessment Framework, PAF“) ausgehandelt, um den Erfolg der Reformen zu messen. Diese Fortschrittsindikatoren reichen vom Anteil der Mädchen bei der Einschulung über die Eindämmung von AIDS, die Anzahl der Kilometer an verbesserten Straßen, den Zugang zu Kleinstkrediten, die Zahl von Inhaftierten vor der Eröffnung des Strafverfahrens bis zu Umstrukturierungen verschiedener Ministerien, zur Dezentralisierung der Verwaltung, zur Verbesserung der Bankenaufsicht und zu Steuerreformen.

Das PAF steht für einen Paradigma-Wechsel von der aufoktroierten Konditionalität der 1980er Jahre hin zu einem partnerschaftlichen Vorgehen. Die Regierung macht einen Vorschlag, der dann als Verhandlungsbasis mit der Gebergemeinschaft dient. Das Einbeziehen dezentraler Verwaltungseinheiten, von Parlament und Zivilgesellschaft in den Gesamtprozess der Ausarbeitung und Verfolgung des PAF lässt in verschiedenen Ländern noch zu wünschen übrig. Das PAF umfasst zwischen 10 und 50 Indikatoren mit einem Horizont von 2-5 Jahren.

Die Funktionalität des PAF hängt nicht nur von der Angemessenheit der Indikatoren ab, sondern auch davon, ob aussagekräftige Daten zur richtigen Zeit verfügbar sind. Das PAF soll den Reformprozess auf wenige Schlüsselemente fokussieren und transparent machen, unter welchen Voraussetzungen die Auszahlung der Budgethilfetranchen erfolgt. Der Einfluss der Geber ist allerdings nach wie vor groß. So erstaunt es kaum, dass dieser **Paradigma-Wechsel** auf der Geberseite stärker hervorgehoben wird als ihn die Partnerregierungen im Alltag empfinden.

Im Hinblick auf die **Berechenbarkeit** der Budgethilfe dürfen die Geber keine Kriterien außerhalb des vereinbarten PAF anwenden. Bessere Berechenbarkeit ist ein Kernanliegen der Partnerländer. Hilfe gilt dann als berechenbar, wenn die Partner auf den Umfang und den Zeitpunkt von vereinbarten Zahlungen vertrauen können (DAC 2005, 8). Untersuchungen des IWF haben eine dramatische Unberechenbarkeit der Entwicklungshilfe ganz allgemein, also nicht nur der Budgethilfe, aufgezeigt: Sie schwankt 6 bis 40-mal stärker als Fiskaleinnahmen (Bulir/Hamann 2005, 7). Die kurzfristige Berechenbarkeit hat sich bei der Budgethilfe verbessert. Dies nicht zuletzt deswegen, weil die Reformfortschritte im vergangenen Jahr als Grundlage für die Geberzusagen des folgenden Jahres dienen. Die Zusagen für das laufende Jahr gelten jeweils als definitiv soweit die Grundbedingungen wie der Schutz der Menschenrechte, die Beachtung demokratischer Prinzipien oder die Einhaltung der makroökonomischen Stabilität eingehalten werden. Die mittelfristige Berechenbarkeit zitiert die DAC-Evaluation jedoch als ungelöstes Problem – bei der Budgethilfe wie auch bei der Projekthilfe (IDD 2006, 53)<sup>4</sup>. Das macht im Vorzeigeland Tansania für das nächste und übernächste Jahr fünf Prozent des Volkseinkommens aus. „Kein entwickeltes Land hat mit Unsicherheiten in dieser Größenordnung zu rechnen“, sagt Allister Moon, Weltbank-Ökonom in Tansania. Die Geber haben in zunehmendem Maße einen mehrjährigen Rahmen für die Budgethilfe, so dass die Berechenbarkeit steigen sollte. Die bilateralen Geber machen in der Regel die Fortsetzung ihrer Zusammenarbeit von einer befriedigenden Gesamteinschätzung der Reformfortschritte abhängig. Die Weltbank wählt aus dem PAF-Korb eine kleine Anzahl von spezifischen Indikatoren wirtschaftspolitischer Maßnahmen aus und macht die Auszahlungen davon abhängig.

4 Zu den von Gebern und Partnerregierungen angegebenen Gründen verzögerter Auszahlungen siehe auch SPA 2005.

Einzelne Geber, namentlich die Europäische Union und die Schweiz, unterscheiden **fixe und variable Tranchen**. Der fixe Anteil des Beitrags richtet sich wie bei allen anderen bilateralen Gebern nach einer Gesamtschätzung der Reformfortschritte, welche gemeinsam mit der Regierung vorgenommen wird. Die variable Tranche wird hingegen mit ganz spezifischen Reformen bzw. Indikatoren verknüpft. Bei der EU sind es in der Regel resultatorientierte („outcome/impact“) Indikatoren aus dem Bildungs- und Gesundheitswesen, welche Teil des vereinbarten PAF sind. Die Schweiz greift Indikatoren einzelner Sektoren heraus wie z. B. die Mobilisierung eigener Einnahmen des Staates, das Management der öffentlichen Finanzen oder die Verbesserung des Umfelds für die Privatwirtschaft. Variable Tranchen erlauben eine flexiblere Reaktion auf ungenügende Reformleistungen, indem eine „Alles-oder-Nichts“-Situation vermieden wird. Vielleicht kann damit auch das ergebnisorientierte Denken in der Verwaltung stimuliert werden. Zweifellos sind variable Tranchen mit spezifischen Indikatoren populär an der Heimatfront: Parlament und Öffentlichkeit hören gern, dass Zahlungen z. B. vom Fortschritt im Bildungsbereich abhängig gemacht werden. Allerdings: Die Idee, dass ausgewählte Reformen durch die Verbindung mit erfolgsabhängigen Zahlungen gezielt gestärkt werden können, dürfte eine Illusion sein. Denn die variablen Beträge sind in der Regel zu klein, um im Vergleich zum „Gesamtkuchen“ wirklich einen Unterschied zu machen. In Einzelfällen wussten die für den betreffenden Sektor zuständigen Gesprächspartner in der Regierung nicht einmal von den variablen Zahlungen.

Die Identifizierung erfolgsrelevanter **Indikatoren** ist oft alles andere als einfach. Zwar sind sich beispielsweise alle einig darin, dass Bildung, vor allem von Mädchen, eine ausgezeichnete Investition in die Zukunft ist. Misst man den Erfolg nun anhand der neu erstellten Schulhäuser? Ob es dann auch Mobiliar und Schulmaterial gibt, wäre jedoch eine zweite Frage. Möglicherweise hat man auch gar keine Lehrer, weil zu wenige Jugendliche die Sekundarschule abschließen und ein Lehrerseminar absolvieren. Oder es werden zwar Mädchen eingeschult, aber sie erscheinen im Verlaufe des Schuljahres nicht mehr, weil die Eltern sie zu Hause benötigen bzw. die Bildung der Töchter als Fehlinvestition ansehen. Eine Beurteilung der Reformleistung erfordert, dass die Regierung die vereinbarten Indikatoren auch wirklich unter Kontrolle hat. Der Anteil der Bildungsausgaben steht z. B. in ihrem Zuständigkeitsbereich. Ob die Eltern dann ihre Mädchen auch in die Schulen schicken, hat die Regierung nicht wirklich

im Griff. Kultur und Kontext sind ebenso bedeutsam. Deshalb sind eine Gesamtbilanz und ein strategischer Dialog für die Weiterführung der Zusammenarbeit letztlich wichtiger als Zahlungen von einzelnen Indikatoren abhängig zu machen.

Eine leistungsorientierte Budgethilfe sieht sich mit weiteren **Fallstricken** und Problemen konfrontiert:

- Die Vielzahl der beteiligten Geber macht eine klare, reformbetonte Ausrichtung der PAFs schwierig, weil unterschiedliche Prioritäten vorhanden sind. Der breit angelegte Verhandlungsprozess trägt den Keim zur Ausdehnung des Maßnahmen- und Indikatorenkatalogs in sich. Klare Vorgaben der Partnerregierung sind am wirksamsten, um den Umfang des PAF in Grenzen zu halten.
- Der Trend zu „Outcome/Impact-Indikatoren“ innerhalb von PAFs ist stark von der Geber-Agenda diktiert. Den Steuerzahlenden sollen handfeste Erfolge vorgewiesen werden. Vielleicht kann dadurch die Impact-Perspektive auch bei den Partnern gestärkt werden. Sie setzt eine politische Kultur voraus, welche Maßnahmen und Prioritäten aufgrund von in der Vergangenheit erzielten Resultaten fixiert – alles andere als eine Selbstverständlichkeit, weder bei uns noch im Süden/Osten.
- Partnerländer müssen sich auf dem Weg zur volkswirtschaftlichen Stabilität (niedrige Inflation, tragbarer Außenwirtschaftssaldo, ausgeglichene Staatsfinanzen) befinden, um für die Budgethilfe in Frage zu kommen. Ohne den makroökonomischen Sachverstand des Internationalen Währungsfonds (IWF) in Frage zu stellen, warnt die DAC-Evaluation davor, die Allgemeine Budgethilfe formell von einem positiven Urteil des IWF abhängig zu machen. Das könnte ein „Klumpenrisiko“ schaffen und die Volatilität der Auszahlungen erhöhen.
- Indikatoren sollten eigentlich nur Messlatten für eine breiter gefasste Zielsetzung sein („pars pro toto“). Die Gefahr besteht jedoch, dass sie sich als Zielsetzungen verselbständigen, wenn sie als Auszahlungshürden dienen. Z. B. soll in Tansania die Reform der Justiz vorangetrieben werden. Der Fortschritt wird mit dem Anteil aller vor Gericht während mehr als zwei Jahren anhängigen Fälle gemessen. Die Regierung und die Geber sind sich allerdings darin einig, dass es sehr schwierig ist, aussagekräftige Zahlen zu eruieren.

## Politikdialog

Zwischen den ausländischen Geldgebern und der Regierung gibt es einen ständigen Dialog über die Ausrichtung der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Der **Dialogprozess** ist von Land zu Land verschieden. In unregelmäßigen Abständen tagen Fachgruppen, welche meist auch Fachleuten aus anderen Organisationen (Universität, NGOs, Privatwirtschaft) offenstehen. In einem jährlichen Rhythmus finden große Gesprächsrunden („annual reviews“) auf der Basis von Fortschrittsberichten über die Umsetzung der Armutsbekämpfungs-Strategie statt. Wenn man sich über die Beurteilung des Erreichten im vergangenen und den Ausblick auf das künftige Jahr seitens der Fachgruppe geeinigt hat, wird daraus ein kurzer Text für die umfassende Schlusserklärung („Aide Mémoire“) erstellt. Diese Schlusserklärung wird von beiden Seiten ausgehandelt und als verbindlich angesehen. Der gemeinsame Text hält nicht nur Erfolge fest, sondern markiert auch Schwachstellen.

Im Falle von **Tansania** diskutierten im Oktober 2006 Regierung und Geber Erfolge und Misserfolge des Vorjahres sowie Strategien und Maßnahmen für die Zukunft. Sechs thematische Fachgruppen bereiteten den Dialog vor: Wachstum und Reduktion von Einkommensarmut; Verbesserungen der Lebensqualität und des sozialen Wohlergehens; Regierungsführung und Rechenschafts-ablage; Zuteilung von Ressourcen und Kohärenz des Staatsbudgets; Führung der öffentlichen Finanzen; gesamtwirtschaftliche Leistungen. Die Fachgruppen standen erstmals auch externen Kreisen (NGOs etc.) offen. Dem Fachgruppensdialog folgten auf fünf Querschnittsthemen fokussierte Gesprächsrunden, an denen leitende Beamte der zuständigen Ministerien und der Geberseite beteiligt waren. So gebündelt befand sich die ganze Palette staatlicher Aktivitäten und Probleme auf dem Seziertisch: Staatsbudget, Beschaffungswesen, Finanzmanagement, Verwaltungsreform, Dezentralisierung, Korruption, Rechts- und Gerichtswesen, Finanzsektor, Landwirtschaft, Umweltfragen, Straßennetz, Energieversorgung, Erziehung, Wasser, Gesundheitswesen, HIV/AIDS etc. Es ist für die Regierung wie für die Geber eine große Herausforderung, diese Arbeitsgruppen mit fachlich kompetenten Leuten zu besetzen und eine gemeinsame Sicht zu erarbeiten.

### Geträumt: Budgethilfe für die Schweiz

Stellen wir uns vor, Mosambik und über ein Dutzend weitere afrikanische Staaten entsenden Vertreter in die Schweiz. Zuvor hat die Schweizer Regierung einen umfassenden Bericht über die Reformfortschritte im vergangenen Jahr verabschiedet. Während zwei Wochen diskutieren die Experten aus Afrika mit den schweizerischen Behörden im Detail die Sanierung der Bundesfinanzen, Schwachstellen der Bankenaufsicht, die galoppierenden Gesundheitskosten, den Ausbau von Bahn und Straßen, Perspektiven der Sozialversicherungen, die Finanzierung der Pensionskassen, die Überlastung der Gerichte und Gefängnisse etc. Schließlich wird gemeinsam Bilanz gezogen. Die ausländischen Gäste halten unter anderem fest, dass sie bis Ende des Jahres eine Vorlage an das Parlament erwarten, um Steuerhinterziehung strafbar zu machen und so das Bankgeheimnis internationalen Standards anzupassen. Der in der Verfassung verankerten Gleichstellung von Mann und Frau soll endlich mit gleichen Löhnen in der Wirtschaft zum Durchbruch verholfen werden. Man „einigt“ sich über eine Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe mit Notrecht noch im laufenden Jahr, um dem verschleppten Klimaschutz zum Durchbruch zu verhelfen. Ein beidseitig abgeseignetes „Aide Mémoire“ hält die Fixpunkte fest, anhand derer im nächsten Jahr der Reformfortschritt gemessen wird. Als Resultat kann die Zusammenarbeit weitergehen.

Mosambik hatte 2004 erstmals externe Experten damit beauftragt, den Dialog- und Verhandlungsprozess zu beobachten und über Stärken, Schwächen und Verbesserungsmöglichkeiten Bericht zu erstatten. (Gerster/Harding 2004). 2006 zog Tansania mit einem solchen „**Learning Assessment**“ nach. Gemeinsam mit einem Tansanier war der Schreibende von der Regierung und allen Gebern damit beauftragt, Vorschläge zum Dialogprozess, zur Messung von Reformfortschritten und zur Rechenschafts-ablage zu machen. Der Zugang zu allen Dokumenten und Diskussionen und ein unabhängiger Status dieses „Learning Assessment“ sind Ausdruck einer ungewöhnlichen Offenheit. Wie im Falle von Mosambik ist der Bericht öffentlich zugänglich. Die Neustrukturierung des Dialogprozesses und die Schaffung eines PAFs für Geber zählten zu den wichtigsten Vorschlägen in Tansania bzw. führten zu Neuerungen im Falle Mosambiks.

## Risiken

Auch die von der Budgethilfe bevorzugten „Musterschüler“-Staaten sind alles andere als Eldorados für Entwicklungszusammenarbeit. Der Staat ist schwach. Die Bürokratie wuchert. Korruption gehört fast überall zum Alltag. In der Regierung sitzen nicht nur Reformer, sondern auch Profiteure. „Mosambik hat sich in den letzten fünf Jahren von einem extremen Wagnis zu einem Hochrisikoland verbessert“, sagte ein schwedischer Kenner der Verhältnisse. Die Geber aber erwarten, dass die Partnerländer das Geld im Sinne der Steuerzahlenden („**Treuhänder-Risiko**“) – nämlich zur Armutsbekämpfung – einsetzen. Die Bankenkrise machte das Gefahrenpotenzial vor wenigen Jahren schlagartig deutlich. Zwei große Geschäftsbanken in Mosambik wurden zahlungsunfähig. Die Regierung entschloss sich, die Banken durch eine Finanzspritze von über 100 Mio Franken zu retten. Die Geberländer waren erst nach harten Verhandlungen mit der Rettungsaktion einverstanden. Mosambik sagte als Gegenleistung zu, die Bankenaufsicht künftig nach internationalen Standards auszugestalten und weitere Reformen im Finanzsektor in Angriff zu nehmen. Es geht nicht nur darum sicherzustellen, dass keine Hilfsgelder zweckentfremdet werden. Die Chance der Budgethilfe liegt vielmehr darin, dass die öffentlichen Finanzen insgesamt mit Umsicht verwaltet werden.

Über die Millenniums-Entwicklungsziele herrscht globaler Konsens; die Wege zum Ziel sind jedoch vielfältig. Es ist eine Tatsache, dass je nach dem historischen und politischen Kontext in einem Land andere Prioritäten gesetzt werden. In der Politik gibt es Pluralismus, keine universellen Patentrezepte. Pluralismus ist nicht nur ein demokratisches Recht, sondern beinhaltet auch ein Risiko – die Wirtschaftspolitik kann in die Irre führen, unerwartete Nebenwirkungen haben, undurchführbar sein. Erinnerungen an die Debatten der 1980er und 1990er Jahre um Strukturanpassung und deren soziale Flurschäden tauchen auf. Abseits der Korruptions-Debatte bestehen die **Politikrisiken** darin, dass sie den Nutzen der Reformen für die Armen („value for money“) schmälern. Im Konferenzzentrum von Dar Es Salaam gehen während der Jahrestagung zur Allgemeinen Budgethilfe jeden Tag mehrfach die Lichter aus. Die Energiekrise ist mit den Händen zu greifen.

Doch die Lösungsvorschläge driften auseinander, auch unter den Gebern. Soll die nationale Energiegesellschaft TANESCO privatisiert und sollen die Energietarife kostendeckend gestaltet werden? Die erste Generation von Armutsstrategien vernachlässigte den produktiven Privatsektor und priorisierte unter internationalem Druck öffentliche Dienstleistungen in Erziehung und Gesundheit – war das optimal für die Armutsbekämpfung? Wie dem auch sei, die Folgen von Politikfehlern tragen vor allem Regierung und Bevölkerung des Partnerlandes, nicht IWF/Weltbank oder die bilateralen Geber.

Unter den sieben Partnerländern, welche die unabhängige OECD/DAC-Evaluation zur Budgethilfe unter die Lupe genommen hat, sticht **Vietnam** hervor<sup>5</sup>. Die Geber unterstützen die Politik und die Reformprogramme der Regierung, welche in wichtigen Teilen keineswegs der ökonomischen Orthodoxie entsprechen – z. B. bezüglich Privatisierung. Zudem sind die politischen Maßnahmen nicht wie andernorts verhandelbar. Da die Regierung jedoch in der Armutsbekämpfung große Erfolge<sup>6</sup> vorweisen kann, Vietnam einen interessanten Markt darstellt und seine Abhängigkeit von der externen Hilfe begrenzt<sup>7</sup> ist, geht die Rechnung auf. Im „diffuseren“ Kontext vieler afrikanischer Länder gilt es, im Dialog eine heikle Balance zwischen Einfluss und Einvernehmen zu finden. Die Partnerregierung soll nicht nur formell, sondern auch faktisch die Verantwortung für die eingeschlagene Politik haben, weil die Risiken von Erfolg und Misserfolg ohnehin im Partnerland liegen.

Die Geberseite hat jeweils relativ große personelle Ressourcen zur Verfügung, um Sachfragen zu analysieren, Vorschläge auszuarbeiten und Verhandlungen zu führen. So legitim das ist, so gefährlich kann es werden, wenn die externe Intervention dadurch die lokalen Kapazitäten konkurrenziert. Dieses **Verdrängungsrisiko** besteht z. B. gegenüber der Verwaltung: In Burkina Faso machten die Geber 2004 einen Vorschlag für ein neues Rahmenabkommen (MoU), den die Regierung ablehnte, weil sie es als ihre eigene Aufgabe ansah, die Führungsrolle in der Zusammenarbeit wahrzunehmen. Eine Verdrängungsgefahr besteht auch gegenüber der Zivilgesellschaft: Im Budgethilfe-Dialog mit der Regierung befinden sich die Geber in einer privilegierten Situation.

5 Siehe für das Folgende Bartholomew/Leurs/McCarty 2006

6 Zwischen 1993 und 2002 fiel der Anteil der Bevölkerung unter der Armutsgrenze von 53 % auf 29 %.

7 Die öffentliche Hilfe macht etwa 5 % des Bruttonationaleinkommens aus.

Vorkehrungen sind wichtig, dass Parlament und Zivilgesellschaft nicht vor der Türe bleiben. Umgekehrt kann die Budgethilfe zum Anlass werden, deren Einflussnahme auf politische Entscheidungen zu stärken. Eine wichtige Möglichkeit ist z. B. die Förderung lokaler Denkfabriken, um wirtschaftspolitische Alternativen auf den Tisch zu bringen.

Auslandshilfe beinhaltet auch immer das Risiko, **lokale Finanzierungsquellen** zu verdrängen. Das wäre verheerend. Denn Steuern sind mehr als nur eine fiskalische Angelegenheit. Steuerzahlende fordern Gegenleistungen und Rechenschaft vom Staat über dessen Tätigkeit. Zugleich sind Eigeneinnahmen Voraussetzung nachhaltiger öffentlicher Finanzen. Die soeben abgeschlossene OECD/DAC-Evaluation hat keine Anhaltspunkte gefunden, dass die Budgethilfe die Steuererträge des Partnerlandes verdrängt hätte. Allerdings sollte der Anspruch der Budgethilfe weiter reichen: Im Hinblick auf eine langfristige Exit-Strategie ist die Mobilisierung lokaler Staatseinnahmen aktiv zu fördern. So ist eine Steigerung der Steuererträge denn auch an einigen Orten Teil der Leistungsvereinbarung zwischen Regierung und Gebern.

## Politische Dimension

Der **politische Einfluss** der Budgethilfe auf die Partnerländer wird in der DAC-Evaluation als bescheiden eingestuft. Das ist angesichts langjähriger Bemühungen, bestimmte politische Ansätze über die EZA in Partnerländern einzupflanzen, ernüchternd. Es ist eine unrealistische Erwartung, mit externer Hilfe die politische Landschaft im Partnerland umpflügen zu wollen. Dabei geht es nicht immer nur um Demokratie und die Beachtung der Menschenrechte, welche expliziter Teil des Fundaments der Budgethilfe in fast allen Ländern sind – die Ausnahme ist Vietnam, wo sich die Regierung dieser Einmischung von außen verweigert. Auch auf wirtschaftspolitischer Ebene ist der Einfluss limitiert, wenn die Partner nicht von den Neuerungen überzeugt sind.

Wesentlich viel versprechender ist es, in den Partnerländern eigene **„Think-Tank“-Kapazitäten** aufzubauen, damit lokale Wissenschaftler und Politiker eigene Vorschläge entwickeln können. In einer Konfliktsituation mit dem IWF hatte 1996 die Regierung von Mosambik eine strategische Kooperation mit der Universität Harvard bzw. Jeffrey Sachs gesucht und einzelne Geber um Unterstützung gebeten. Finanziert von der Schweiz, von Norwegen und Schweden und mit fachlicher Unterstüt-

zung von Harvard wurde der Aufbau einer Forschungsabteilung („Cabinete de Estudos“) im Finanzministerium ermöglicht. Sie versorgt die Verwaltung mit eigenständigen Analysen und Vorschlägen, welche nicht primär um die Akzeptanz („ownership“) kämpfen müssen, da sie ja aus dem eigenen Haus stammen. Die Schweiz und Schweden führen diese Unterstützung heute noch reduziert weiter. Gleichzeitig werden Möglichkeiten für den Aufbau einer unabhängigen Denkfabrik geprüft, um die personelle und institutionelle Basis für tragfähige wirtschaftspolitische Analysen und Politiken zu verbreitern.

Dem begrenzten politischen Einfluss externer Akteure steht gegenüber, dass die Allgemeine Budgethilfe in Fällen unliebsamer politischer Veränderungen besonders exponiert ist. Zwar besagen die DAC-Richtlinien zur EZA, dass **politische Konditionalität** nicht in Verbindung mit einem bestimmten Instrument der Zusammenarbeit zur Anwendung kommen, sondern Teil des Politikdialogs sein soll. Doch das ist Theorie. Wenn sich die Beziehungen verschlechtern, dann wird die Allgemeine Budgethilfe zuerst gekappt. Beispiel Uganda: Angesichts der Existenz einer brutalen Rebellenbewegung im Norden des Landes („Lord’s Resistance Army“) mit 1,4 Millionen Binnenflüchtlingen, Korruption und zunehmender Kritik an der Staats- und Regierungsführung haben einige Geber zu dem Mittel gegriffen, Budgethilfe zu kürzen. Auch Äthiopien, lange Zeit ein Lieblingskind der Gebergemeinschaft („Donor Darling“), bekam über Kürzungen der Budgethilfe die Unterdrückung der Opposition und die Menschenrechtsverletzungen in der Staatskasse zu spüren.

Das **innenpolitische Umfeld** der Geber ist bei der Allgemeinen Budgethilfe von größerer Bedeutung als bei anderen Formen der Zusammenarbeit. Nach einem Rechtsruck in Dänemark und in Kanada wurde beispielsweise die Budgethilfe längere Zeit eingefroren. Es ist überhaupt ein neues Interesse an Konditionalität im klassischen Sinn festzustellen, nicht weil die Partnerregierungen ihre Reformleistungen nicht erbringen würden, sondern als Folge konservativer Strömungen in der Öffentlichkeit der Geberländer. „Um bei der Berechenbarkeit der Budgethilfe Fortschritte zu machen, müssen wir in Zukunft den politischen Kontext der Geber analysieren“, meinte ein hoher Beamter aus Tansania.

Mit wachsendem Anteil an Budgethilfe wird ein Land von dieser finanziellen Infusion abhängig. Von den in der DAC-Evaluation erfassten Ländern überstieg der Anteil

der Budgethilfe an den Staatsausgaben in vier Fällen die 10 %-Schwelle: Uganda 22,6 %, Mosambik 16,3 %, Burkina Faso 14,7 % und Vietnam 13,9% (IDD 2006, Annexes 15-22). Meist dürfte allerdings die gesamte **Abhängigkeit** von allen Formen der EZA wichtiger sein als jene nur von der Budgethilfe. Etwas provokant muss man sich auch die Frage stellen, ob nicht die Geber ihrerseits von den Partnerregierungen abhängig werden. Wenn ein Staatsbudget stark mitfinanziert wird, bedeutet ein koordinierter Rückzug der Geber eine Destabilisierung des Landes. Das ist allerdings unter normalen Umständen das Letzte, was die Geber bewirken möchten. So können die Geber weniger leicht aus der Budgethilfe aussteigen als aus fragmentierten Projektunterstützungen. Auch sind vor allem große Geber wie z. B. Großbritannien dringend auf Entwicklungserfolge angewiesen, um die Ausgaben vor dem eigenen Volk rechtfertigen zu können. Das beeinträchtigt deren Kritikbereitschaft und Handlungsfähigkeit.

## Rechenschaftsablage

Regeln und Praxis, wie die **Partnerregierung zu Hause** über ihr Tun und Lassen Rechenschaft ablegt, sind zentral. Im Vordergrund stehen Parlament, Organisationen der Zivilgesellschaft und die breite Öffentlichkeit bzw. die Medien. In der DAC-Evaluation heißt es: „Budgethilfe-Geber (eigentlich alle Geber) müssen vorsichtig sein, dass ihre Ansprüche an die Rechenschaftsablage nicht jene nationaler Institutionen überschatten, aber es ist möglich, dass Rechenschaft auf nationaler Ebene und gegenüber Gebern sich gegenseitig verstärken.“ (IDD 2006, 5). Dieses Potenzial ist noch zu wenig ausgeschöpft, weil auch auf der Geberseite oft die Rechenschaft über die eigenen eingesetzten Gelder Priorität vor dem Blick auf das ganze Budget hat. Als einziger Geber zahlt die Schweiz die Budgethilfe erst aus, wenn das Parlament das Budget genehmigt hat, um so dessen Rolle zu stärken. Ein konstruktiver Prozess der Rechenschaftsablage umfasst auch Möglichkeiten für subnationale Verwaltungseinheiten, für Parlament, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft, sich aktiv in die Prozesse einzubringen. Dies gilt nicht zuletzt auch für das Umfeld der für das PAF relevanten Prozesse. Auch im Rahmen einer partnerschaftlichen Budgethilfe ohne aufoktroierte Bedingungen („Konditionalität“) bleibt der Einfluss der Geber auf die Wirtschaftspolitik eines Landes beträchtlich.

## Ghana – Eine Erfolgsgeschichte?

Ghanas Regierung hat seit 2002 die laufenden und Investitions-Ausgaben in die Armutsbekämpfung von 4,8 % auf 8,3 % des Volkseinkommens erhöht.<sup>8</sup> Dadurch konnten z. B. 10.000 neue Lehrer angestellt werden. Die Primarschulbildung ist nun kostenlos. 2005 wurden rund 650.000 Schülerinnen und Schüler neu eingeschult. 440 neue Schulräume wurden geschaffen. Die Einschulungsrate erhöhte sich von 81 % auf 87 %. Ähnliche Fortschritte gibt es auch aus dem Gesundheitswesen zu berichten. Dank eines umsichtigen makroökonomischen Managements haben sich Kernziffern wie Inflation und Zinsen positiv entwickelt. Diese gesamtwirtschaftliche Stabilität ist Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung. Die Erfolge sind der Regierung zu verdanken, doch hat die Budgethilfe aus dem Ausland den Wandel erleichtert. Ebenezer Mireku, Unternehmer aus Ghana: „Die Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft sind heute viel besser. Im Unterschied zu früher ist Planung nun möglich, weil das politische und wirtschaftliche Umfeld berechenbar geworden ist.“ (Mireku 2006, 3). Diesen Fortschritten zum Trotz zeigen Stimmen von der Basis, dass in den Dörfern gut ausgebildete Lehrer, Schulbücher und erschwingliche Medikamente nach wie vor Mangelware sind (Conway 2006). Auch die Mitwirkung der Bevölkerung auf Gemeindeebene ist mit vielen Schwachstellen behaftet. Ist Ghana eine Erfolgsgeschichte? Im Vergleich zu den 1990er Jahren ja, im Vergleich zur Vision der Millenniums-Entwicklungsziele (noch) nicht.

Dass die **Geberregierungen zu Hause** Rechenschaft über die Verwendung der Steuergelder ablegen, beeinflusst die Ausgestaltung der Budgethilfe gegenüber den Partnern. Parlament, Bevölkerung, Medien sowie NGOs wollen wissen, ob der Einsatz im Sinne der gesetzlichen Ziele und Budgetvorgaben erfolgt: (1) Das bleibt nicht folgenlos für den Kriterienkorb, mit dem der Reformfortschritt der Partnerregierung gemessen wird. Z. B. haben Maßnahmen und Indikatoren in Verbindung mit Korruption einen hohen Stellenwert. (2) Bei der Vergabe von Subventionen beanspruchen Regierungen oft das Recht, jederzeit eine unabhängige Überprüfung zur Verwendung der Gelder durchführen zu lassen.

8 Diese Angaben stammen von DfID Ghana.

Wie kann das im Falle der Budgethilfe aussagekräftig und unter Wahrung der Souveränität des Partnerlandes gewährleistet werden? (3) Die Rechenschaftspflicht ruft nach Visibilität der Erfolge. Doch bei der Budgethilfe können einzelne Fortschritte wie bessere Einschulungsquoten oder mehr Firmengründungen nicht mehr dem externen Beitrag zugeschrieben werden. Erfolge sind weniger greifbar und eine sachgemäße Berichterstattung wird anspruchsvoller.

Über die Rechenschaftspflichten jeweils zu Hause gibt es im Sinne der Entwicklungspartnerschaft auch eine gemeinsame Verantwortung der Geber und der Partner bezüglich der erreichten Erfolge und Misserfolge. Insbesondere sind sich Geber- und Partnerregierungen gegenseitig Rechenschaft über die Umsetzung ihrer gemeinsam vereinbarten Leistungen schuldig:

- Die Leistungsvereinbarung der Partnerregierung mit dem Geber kam bereits zur Sprache. Das PAF bildet in Verbindung mit dem Dialog das Herzstück der Rechenschaftsablage der Partnerregierung gegenüber den Gebern. Im Zuge der Harmonisierung verlangt nicht mehr jeder Geber zu einem anderen Zeitpunkt einen Fortschrittsbericht nach seinen eigenen Vorschriften, sondern es werden gemeinsame Berichte akzeptiert. Im Idealfall – in Mosambik realisiert – sind das dieselben Berichte, mit welchen die Regierung gegenüber dem eigenen Parlament Rechenschaft ablegt. Es ist mehr als ein Nebeneffekt, dass so Informationsstand und Rolle des Parlamentes gestärkt werden.
- Weitere Schritte zu mehr Symmetrie in der Partnerschaft sind im Werden. Wiederum in Mosambik wurde ein Rahmenwerk geschaffen, um die Fortschritte der Geber bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen zu erfassen und einzufordern („Geber-PAF“)<sup>9</sup>. Die Geber stehen z. B. bei der Einhaltung der vereinbarten Zeitpläne für die Auszahlungen, bei der Koordination von Missionen, beim Beitrag an den Aufbau ausreichender staatlicher Kapazitäten in der Pflicht. In der Regel stellen diese Maßnahmen eine Umsetzung der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Hilfe dar. Berechenbarkeit soll Geberwillkür ersetzen. Allerdings: Das grundlegende Machtungleichgewicht zwischen Geber und Nehmer lässt sich auch damit nicht außer Kraft setzen.

## Herausforderungen für die NGOs

Viele NGOs (siehe z. B. AGEZ/KOO/EU 2005) nehmen heute zur Budgethilfe eine skeptische bis negative Haltung ein. **Schweizerische Hilfswerke** standen schon seit Jahren der Zahlungsbilanzhilfe und später der Budgethilfe überwiegend positiv gegenüber, weil sie sich im Vergleich zu anderen Instrumenten der wirtschaftlichen EZA z. B. durch ihre Ausrichtung auf ärmere Länder vorteilhaft abhob. Zwar wurden eine Ausrichtung auf vorrangige Sektoren der Armutsbekämpfung und ein Politikdialog gefordert, doch gleichzeitig die generelle Orientierung mitgetragen: „Aus unserer Sicht verdient die Zahlungsbilanzhilfe einen weiteren Ausbau, leiden doch verschiedene Reformprogramme unter chronischer Unterfinanzierung“, hieß es in einer Eingabe von 1995.<sup>10</sup> Erst mehr als ein Jahrzehnt später, im Zuge der internationalen Diskussion um Möglichkeiten und Grenzen der Budgethilfe, waren skeptischere Töne zu vernehmen (AllianceSud 2006). 2005 und 2006 organisierte die DEZA Dialoge mit den Schweizer NGOs zum Thema Harmonisierung, in dem auch die Budgethilfe zur Sprache kam. Eine pauschale Ablehnung wäre nach der DAC-Evaluation allerdings schwierig zu rechtfertigen. Eine kritisch-konstruktive Distanz, wie sie z. B. von Eurodad (Eurodad 2006) geübt wird, weist jedoch auf wichtige Schwachstellen hin.

Einige NGOs befürchten eine **Mittelkonkurrenz** („crowding out“) durch eine expansive Budgethilfe, welche Ressourcen absorbiert, die bisher den NGOs zugeflossen sind. Da kaum jemand in der Budgethilfe ein Allheilmittel sieht<sup>11</sup>, ist die Mittelkonkurrenz unwahrscheinlich. Die Pariser Erklärung mit ihrer Vorgabe eines Programmhilfe-Anteils von 66 % bis 2010 übt zwar Druck auf eine Erhöhung aus, was angesichts der bestehenden niedrigen Prozentsätze als Nachholbedarf eingestuft werden kann. Diese Erhöhung wird vor allem zulasten anderer bilateraler Instrumente und nicht der NGO-Förderung gehen. Dies umso mehr, als die Rechenschaftsablage der Regierung gegenüber der Zivilgesellschaft neues Gewicht erhält. Eine Konkurrenz um knappe Finanzmittel könnte allenfalls innerhalb der NGO-Gemeinschaft selber aufbrechen. Denn ob die für die Zivilgesellschaft bestimmten Finanzmittel über internationale bzw. Nord-NGOs kanalisiert werden oder ob sie direkt in den Süden

<sup>9</sup> Verschiedene Berichte dazu unter [http://www.gersterconsulting.ch/fs/fs\\_main.asp?kt=2](http://www.gersterconsulting.ch/fs/fs_main.asp?kt=2) (Online in Internet, Stand: 6.11.2006).

<sup>10</sup> Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für Alle/Helvetas/Caritas vom 18. Dezember 1995.

<sup>11</sup> Die Gründe sind oben im Kapitel über „Budgethilfe und EZA-Portfolios“ dargelegt.

fließen, das ist eine zweite Frage. Sie stellt sich ohnehin, unabhängig von der Budgethilfe, und kann nur aufgrund der Implikationen für die Effektivität, Effizienz und die Öffentlichkeit beantwortet werden.

Wie erwähnt worden ist, gewinnen die **Rechenschaftspflichten** („accountability“) der Regierung gegenüber dem Parlament, den NGOs und der Öffentlichkeit durch die Budgethilfe an Bedeutung. Multipolare Macht und Gegenmacht sind Voraussetzung und Folge von Demokratie und Rechtsstaat. Wenn die Geber die Gesellschaft des Partnerlandes als Ganzes im Blickfeld haben, stärken sie nicht nur den Staat, sondern auch Parlament, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft. Diese Perspektive wird zur Chance und Herausforderung für die NGOs sowohl auf der operationellen Ebene als auch beim Lobbying. Gerade kleine Geber wie Österreich oder die Schweiz ohne politische Agenda sind gut positioniert, die interne Rechenschaftspflicht im Politikdialog zu thematisieren. Die Schweiz hat in den Gebergruppen der Budgethilfe auffällig häufig (2004-2006 Mosambik, Tansania, Burkina Faso und Nicaragua) den rotierenden Vorsitz inne. Das macht deutlich, dass nicht nur ein hoher Beitrag zählt, sondern auch die Bereitschaft und Kapazität, Themen wie die (gegenseitige) Rechenschaftspflicht aktiv anzugehen. Für das NGO-Lobbying hat dies zur Folge, dass der Aufbau eines adäquaten Instrumenten-Mixes (Projekt- und Programmhilfe, staatliche und zivilgesellschaftliche Unterstützung) bei den einzelnen Gebern bzw. den Gebergruppen im Vordergrund stehen sollte.

Die Entstehung starker **Gebergruppen** ist auch für das NGO-Lobbying relevant. So beinhaltet die Zusammenarbeit unter den Gebern auch die Frage der Arbeitsteilung unter den Gebern. Es macht keinen Sinn, wenn alle sich auf Erziehung und Gesundheit stürzen, sich aber niemand mit dem Rechtswesen befasst. Nicht jeder einzelne Geber muss über die Budgethilfe hinaus auch Parlament und Zivilgesellschaft fördern. Doch die Gruppe als Ganzes sollte eine gesamtgesellschaftliche Sicht der Zusammenarbeit haben. Die bereits erwähnte ausgeprägte Fragmentierung der Entwicklungszusammenarbeit seitens der Schweiz und Österreichs mit ihren hohen Transaktionskosten könnte auch ein Thema für die NGOs sein.

Im Umfeld der Budgethilfe sind nicht zuletzt die **Süd-NGOs** gefordert. In Burkina Faso (Thiéba 2006) fördert die DEZA den Dialog der NGOs mit der Regierung auf der Basis von durch die NGOs selber erarbeiteten Kriterien, nach welchen die Leistungen und Fortschritte von Verwaltung und Regierung gemessen werden sollen. In einem ersten Schritt werden Informationen gesammelt und die dringendsten Probleme im ländlichen Burkina Faso identifiziert – zum Beispiel nicht funktionierende Infrastruktur, fehlender Zugang zu Kredit, Dumpingkonkurrenz ausländischer Agrarprodukte. Darauf entscheiden die beteiligten Bäuerinnen und Bauern selber, welches für sie die prioritären Ziele und Indikatoren sind. So können die NGOs von der Basis her alternative Vorschläge für das PAF machen, welche sie über die Finanzkommission des Parlaments einspeisen. Eine Pionierphase ist angelaufen, welche sowohl Potenzial als auch Schwierigkeiten wie z. B. ungenügenden Informationszugang aufzeigt. Dieses ehrgeizige Vorhaben setzt ausreichende Kapazitäten der NGOs und Gestaltungsspielraum auf der politischen Ebene voraus.

Die Budgethilfe ist aber auch eine **methodische Rückfrage** an die Zusammenarbeit der NGOs mit ihren privaten Partnern im Süden. Die Instrumente der Budgethilfe können nicht nur in der Zusammenarbeit mit dem Staat angewendet werden. Dasselbe Maßnahmenpaket – Finanzbeitrag, Leistungsvereinbarung, Dialog, Ausbildung, Harmonisierung – macht auch bei Partnern aus der Zivilgesellschaft Sinn, welche minimale Voraussetzungen erfüllen. Statt um finanzielle Details mit den Partnern zu ringen, würde dann die strategische Ausrichtung der Zusammenarbeit den zentralen Stellenwert im Dialog einnehmen. Meist waren bisher die NGOs die Pioniere, bevor sich Neuerungen dann als Standard auch für die Staaten etablierten. Wird die Budgethilfe umgekehrt zum methodischen Lehrstück der NGOs avancieren?

## Literatur

- ActionAid/Care, *Where to now? Implications of changing relations between DFID, recipient governments and NGOs in Malawi, Tanzania and Uganda, Discussion Copy*, London, June 22, 2006.
- AGEZ/KOO/EU-Plattform zu Budget Support, *Positionspapier vom 25.11.2005*. Online in Internet: <http://www.koo.at/arbeitschwerpunkte/Positionspapier%20Budget%20Support%2025%2011%202005.pdf> (Stand: 6.11.2006)
- AllianceSud (Laubscher, Michèle/Peter Niggli 2006). *Die Tücken einer neuen Mode*, in: GLOBAL+ Nr. 21/2006. Online in Internet: [http://www.alliancesud.ch/deutsch/files/T\\_EkDe1.pdf](http://www.alliancesud.ch/deutsch/files/T_EkDe1.pdf) (Stand: 6.11.2006)
- AllianceSud (Niggli, Peter 2006). *Kein Allheilmittel*, in: Global+ Nr. 22/2006. Online in Internet: <http://www.alliancesud.ch/deutsch/pagesnav/IT.htm> (Stand: 6.11.2006)
- Bartholomew, Ann/Robert Leurs /Adam McCarty (2006). *Evaluation of General Budget Support: Vietnam Country Report*, Birmingham 2006. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/11/36685937.pdf> (Stand: 6.11.2006)
- Bulir, Ales/Javier A. Hamann (2005). *Volatility of Development Aid. From the Frying Pan into the Fire? Paper presented in Maputo 2005*. Online in Internet: [www.imf.org/external/np/seminars/eng/2005/famm/pdf/hamann.pdf](http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2005/famm/pdf/hamann.pdf) (Stand: 6.11.2006)
- Center for Global Development, *Commitment to Development Index 2006*. Online in Internet: [http://www.cgdev.org/section/initiatives/\\_active/cdi/\\_components/aid](http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/_components/aid) (Stand: 6.11.2006)
- Conway, T.J (2006). *Three Exciting Budget Initiatives in Ghana*, in: *The International Budget Project, Bimonthly Newsletter, No. 34*, Juli 2006. Online in Internet: <http://www.internationalbudget.org/resources/newsletter34.htm> (Stand: 6.11.2006)
- DAC (2006). *Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, OECD, Paris 2006. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf#search=%22DAC%20Budget%20support%20Good%20Practices%22> (Stand: 6.11.2006)
- EC Budget Support: *An Innovative Approach to Conditionality*, Brussels 2005. Online in Internet: [http://spa.synisis.com/resources/2005/EC\\_GBS\\_VT\\_Review.pdf](http://spa.synisis.com/resources/2005/EC_GBS_VT_Review.pdf) (Stand: 6.11.2006)
- ECDPM, *EC Budget Support: Thumbs up or down? Discussion paper 63 by Volker Hauck, Oliver Hasse, Martin Koppensteiner*. Online in Internet: [http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/vwDocID/FC48E9C6117B9921C1256FD9002A2D09?OpenDocument](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/vwDocID/FC48E9C6117B9921C1256FD9002A2D09?OpenDocument) (Stand: 6.11.2006)
- EURODAD (2006). *Open NGO Letter on Budget Support Aid*, Brussels 22 May 2006. Online in Internet: <http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=706> (Stand: 6.11.2006)
- Gerster, Richard (2006). *Risiken der Budgethilfe: Ein Erfahrungsbericht*, Vortrag am Internationalen Symposium „Neue Wege in der EZA“, Bern 29. Juni 2006. Online in Internet: [http://www.gersterconsulting.ch/fs/ifs\\_main.asp?kt=2](http://www.gersterconsulting.ch/fs/ifs_main.asp?kt=2) (Stand: 6.11.2006)
- Gerster, Richard (2005). *Mosambik: "Wir wollen nicht ständig betteln gehen!"*, in: *Neue Wege*, 3/2005. Online in Internet: [http://www.gersterconsulting.ch/docs/Mosambik\\_Budgethilfe.pdf](http://www.gersterconsulting.ch/docs/Mosambik_Budgethilfe.pdf) (Stand: 6.11.2006)
- Harding, Alan/Richard Gerster (2004). *Learning Assessment of Joint Review 2004*. Online in Internet: [http://www.gersterconsulting.ch/docs/LA\\_Report.pdf](http://www.gersterconsulting.ch/docs/LA_Report.pdf) (Stand: 6.11.2006)
- IDD and Associates (2006). *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*, OECD/DAC, Birmingham. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf> (Stand: 6.11.2006)
- Mireku, Ebenezer (2006). *Budget Support as an instrument to improve the business environment. First experiences and future priorities*, Vortrag am Internationalen Symposium „Neue Wege in der EZA“, Bern 29. Juni 2006. Online in Internet: <http://www.budget-support.ch/downloads/mireku.pdf> (Stand: 6.11.2006)
- SECO (2005). *Budgethilfe: Strategie und Fallbeispiele*, Bern. Online in Internet: <http://www.seco-cooperation.ch/entwicklungsarbeit/00218/index.html?lang=de&PHPSESSID=d573d8dcc9e306e806a14a6b87e2d314> (Stand: 6.11.2006)
- SPA (2005). *Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes*. Online in Internet: [http://spa.synisis.com/resources/2005/BSWG\\_2004\\_survey\\_Main%20Reportfinal.pdf](http://spa.synisis.com/resources/2005/BSWG_2004_survey_Main%20Reportfinal.pdf) (Stand: 6.11.2006)
- Thiéba, Daniel A. (2006). *L'approche budgétaire au Burkina Faso: situation actuelle et innovations en vue de la responsabilisation*, Vortrag am Internationalen Symposium « Neue Wege in der EZA », Bern 29. Juni 2006. Online in Internet: <http://www.budget-support.ch/downloads/thieba.pdf> (Stand: 6.11.2006)

## ÖSTERREICHISCHE STRATEGIEN ZUR BUDGETHILFE

Klaus Steiner

### Einleitung

Vor dem Hintergrund der im Rahmen der EU eingegangenen Verpflichtungen die ODA (Official Development Assistance) schrittweise zu erhöhen (0,5 % BNE – Bruttonationaleinkommens bis 2010 und 0,7 % BNE bis 2015), sowie den in der Pariser Erklärung im März 2005 festgeschriebenen Verpflichtungen zur Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit sieht sich die OEZA (Österreichische Entwicklungszusammenarbeit) in den kommenden Jahren zwei grundlegenden Herausforderungen gegenüber: der **quantitativen Erhöhung der Budgetmittel** sowie der **Verbesserung der Qualität der Mittelverwendung**.

Die OEZA ist davon überzeugt, dass die Diversifizierung der Modalitäten und der damit verbundene Einsatz von Budgethilfe einen wesentlichen Beitrag dazu leisten kann, diesen Herausforderungen in den kommenden Jahren zu begegnen. Im Folgenden soll dargestellt werden, wie der Einstieg in diese für die OEZA neue Modalität erfolgen kann und von welchen Annahmen über Chancen und Risiken dabei ausgegangen wird.

Dabei wird besonders auf die spezifische Rolle vergleichsweise kleiner Geber eingegangen werden, um etwas überspitzt die Frage zu stellen, ob es denn in der neuen Architektur der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) überhaupt noch Platz für kleine Geber gibt.

### Wo steht die OEZA zurzeit?

Der **Bericht des DAC** (Development Assistance Committee der OECD) zur Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit aus dem Jahr 2004 hält fest: „Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit verwendet fast ausschließlich Projekte als Modalität für ihre Arbeit. Die meisten dieser Projekte haben einen vergleichsweise kleinen Umfang und werden durch NROs (Nichtregierungsorganisationen = NGOs) oder Firmen implementiert. Der Anteil an österreichischer Programmhilfe ist nach wie vor gering.“<sup>1</sup>

Die OEZA hat schon bisher an mehreren SWAPs (Sektor Wide Approaches) teilgenommen und diese über Projekte und zum Teil auch über gemeinsame Basket Funds mit anderen Gebern finanziert (beispielsweise im Agrarbereich in Mosambik oder im Justizbereich in Uganda). Dabei wurde im Rahmen des langjährigen Engagements in den Schwerpunktländern erhebliches sektorspezifisches Know-how aufgebaut und tragfähige Partnerschaften mit den lokalen Institutionen konnten etabliert werden.

Die Eingliederung der österreichischen Projekte in SWAPs war aber nicht so systematisch wie beispielsweise in den Niederlanden, wo SWAPs eines der wichtigsten Organisationsprinzipien für die bilaterale EZA sind.

#### SWAP

Ein SWAP ist ein Prozess der Zusammenarbeit zwischen Geber- und Empfängerländern, der darauf abzielt, dass sowohl die lokalen Budgetmittel als auch die Hilfgelder der Gebergemeinschaft eine (Sektor-) Politik unter der Federführung des Empfängerlandes unterstützen. Im Rahmen eines SWAP wird daher eine kohärente Sektorpolitik und Strategie, ein mittelfristiges und umfassendes Ausgabenprogramm für die lokalen und externen Ressourcen sowie ein gemeinsames Management-, Planungs- und Berichtswesen erstellt.

Die Unterstützung eines SWAP durch die Geberseite ist an kein bestimmtes Instrument bzw. eine bestimmte Modalität gebunden und kann in Form von Budgethilfe, Pooled Funding aber auch durch Projekte erfolgen.

Vor dem Hintergrund der OECD-Evaluierung und der darin ausgesprochenen Empfehlung an die OEZA, eine klare Position zur Teilnahme an Programmhilfen zu formulieren, arbeitet seit dem Frühjahr 2005 eine Arbeitsgruppe der OEZA an einer Leitlinie zu Budgethilfe.

1 OECD, DAC Peer Review Austria, 2004, Volume 5, No. 4

Die Arbeit dieser Gruppe hat sich bereits in einer ersten Positionierung in dieser Frage im Dreijahresprogramm 2006–2008 niedergeschlagen. Das im Folgenden dargestellte Phasing-In Szenario entspricht den dort festgehaltenen Vorgaben und nimmt auf grundlegende Überlegungen Bezug, die bereits für die Leitlinie „Budgethilfe“ formuliert wurden.<sup>2</sup>

Aus Sicht des Autors haben drei Faktoren dazu geführt, dass sich die OEZA seit dem Frühjahr 2005 intensiv mit der Frage der Aid-Modalitäten und der Programmhilfen auseinandersetzt:

- a) Die **Pariser Erklärung**<sup>3</sup> vom März 2005 zur Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit, die auch klare quantitative Ziele für die EZA festlegt (in diesem Zusammenhang hervorzuheben das Ziel, 66 % der ODA bis 2010 über Programmhilfen abzuwickeln).
- b) Der Beschluss des Rates der EU vom Juni 2005, der klare **quantitative Zielvorgaben für die EU-Mitgliedsländer** festgeschrieben hat (0,51 % BNE bis 2010 und 0,7 % BNE bis 2015). Auch wenn noch nicht bekannt ist, wie Österreich diese Ziele konkret erreichen wird (d. h. wie sich die ODA-Leistungen aus Entschuldungen, die indirekten Studienplatzkosten etc. und die Kosten der Projekt- und Programmhilfe zusammensetzen werden), so ist davon auszugehen, dass es zu einer substantiellen und dauerhaften Erhöhung der Mittel für die Projekt- und Programmhilfe der OEZA kommen wird.
- c) Der entwicklungspolitische Diskurs und die bereits vorliegenden **Evaluierungen der praktischen Erfahrungen** aus dem Einsatz des Instrumentes der Budgethilfe zeigen deutlich, dass Budgethilfe ein effektives Werkzeug zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele ist. Budgethilfe ist daher aus Sicht des Autors kein Wagnis für innovative und risikofreudige EZA-Administrationen, sondern mittlerweile Teil des „Mainstreams“ der internationalen EZA.

## Kopernikanische Wende oder gar Revolution?

Die Strategie der OEZA für den systematischen Einstieg in die Budgethilfe ist sicher keine Revolution, sondern viel eher eine **vorsichtige Nachjustierung des Modalitätenmixes**, die aber die Grundlagen für eine quantitative Erhöhung der Mittel legt die zum Teil über Budgethilfen abgewickelt werden sollten. Diese Grundlagen beziehen sich in erster Linie auf die organisatorischen Strukturen und die Personalressourcen der OEZA (darauf wird noch ausführlicher im Kapitel „Herausforderungen“ eingegangen werden).

Kopernikanisch ist sie aber insoweit, als sie den Perspektivenwechsel der EZA, so wie er in den von der Gebergemeinschaft vereinbarten Prinzipien von „**Ownership**“ und „**Alignment**“ angelegt ist, widerspiegelt. Zentrum und Angelpunkt der EZA sind demnach die Partnerländer des Südens und deren Regierungs- und Verwaltungsstrukturen. Denkt man diese Prinzipien konsequent zu Ende, so kommt man nicht umhin, Budgethilfe als Ultima Ratio der Paris Deklaration von 2005 zu sehen.

Den Unterschied in der Herangehensweise zwischen der bisherigen EZA und der EZA nach dem Perspektivenwechsel hat ein Mitarbeiter der Europäischen Kommission (EK) bei einem Seminar mit einer Gegenüberstellung der grundlegenden Fragestellungen erläutert. Im klassischen Ansatz der EZA galt als Ausgangspunkt: „Welche Leistungen fehlen bzw. was wird denn benötigt?“, um es im Anschluss über ihre eigenen Strukturen bereitzustellen. Im Gegenzug wird bei Budgethilfe von der Frage ausgegangen: „Wer sollte eine soziale Leistung wie Bildung langfristig bereitstellen?“ In der Folge wird es Aufgabe der EZA sein, diese Institutionen in die Lage zu versetzen, derartige Leistungen (Gesundheitsversorgung, Bildung, Sicherheit,...) auch selbst bereitzustellen.

<sup>2</sup> Die Leitlinie wird voraussichtlich Anfang 2007 publiziert werden

<sup>3</sup> Paris Declaration on Aid Effectiveness, Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability, OECD; Paris 2005

## Vorteile und Chancen der Budgethilfe

Der Einsatz von **Budgethilfe** hat gegenüber dem bisher vorherrschenden Projektansatz die folgenden potentiellen **Vorteile**:

- Stärkung der **Eigenverantwortung** (Ownership) und der demokratischen **Rechenschaftspflicht** der Regierungen gegenüber der eigenen Bevölkerung (und nicht nur gegenüber den Geberländern).
- Budgethilfe ermöglicht und fördert das Führen eines permanenten und geordneten **politischen Dialoges** zwischen Gebern, Regierungen und Zivilgesellschaft, der eine absolute Voraussetzung für eine effektive und nachhaltige EZA ist. Inwieweit die Einbeziehung der Zivilgesellschaft tatsächlich in repräsentativer und partizipativer Art und Weise stattfindet, variiert erheblich zwischen den Ländern. NRO-Verteter weisen jedenfalls darauf hin, dass hier noch erheblicher Nachholbedarf besteht.<sup>4</sup>
- Stärkung der **Kapazitäten** der lokalen Institutionen, da Parallelstrukturen für die EZA vermieden werden.
- Budgethilfe verbessert effektiv das öffentliche **Finanzmanagement** und kann ein Ansatzpunkt zur **Dezentralisierung** sein.
- Bessere **Koordinierung** mit den anderen Gebern durch Eingliederung der OEZA-Interventionen in eine gemeinsame (Sektor)Strategie und damit verbunden Harmonisierung der Geber und „Alignment“ an die Strukturen des Empfängerlandes.
- Diese der Budgethilfe innewohnenden Dynamiken zu Harmonisierung und „Alignment“ **reduzieren die Gesamtkonditionalitäten** der Geber.
- Verringerung der **Transaktionskosten** auf Empfängerseite.
- Größere **Nachhaltigkeit** der OEZA-Interventionen als Folge der oben genannten Vorteile; aber auch, da Budgethilfe eher als Projekthilfe laufende Kosten finanzieren kann und damit ein Ungleichgewicht zwischen Investitionen und verfügbaren Ressourcen für die laufenden Betriebskosten vermieden wird.
- Größere **Transparenz** und **Vorhersagbarkeit** der Mittel für die Empfängerländer im Vergleich zur Projekthilfe.

- Stärkung der **Effektivität** der bilateralen Projekte durch das komplementäre Engagement im Rahmen der Budgethilfe und des damit verbundenen politischen Dialoges.

In der bisherigen innerösterreichischen Diskussion über Budgethilfe als Instrument der OEZA wurde generell anerkannt, dass das Konzept der Budgethilfe die oben angeführten Vorteile theoretisch zwar mit sich bringen könne, es wurde aber insbesondere seitens der entwicklungspolitischen NGOs angezweifelt, dass die Praxis vor Ort auch halte, was das Konzept verspricht.

## Risiken der Budgethilfe

Der Beitrag von Richard Gerster zu dieser Publikation geht ausführlich auf die Risiken ein und hier soll daher nur kurz vor allem auf die Besonderheiten der sektoriellen Budgethilfe eingegangen werden.

Auf Geberseite wird zuallererst stets das treuhändische Risiko der missbräuchlichen Verwendung der Gebergelder genannt. Eveline Herfkens, ehemalige Entwicklungshilfeministerin der Niederlande und vehemente Verfechterin der Budgethilfe, war oft mit diesen Bedenken konfrontiert und hat darauf folgende Antwort gegeben: Zum Ersten sind die Opfer der **Korruption** in aller erster Linie die Armen in den Entwicklungsländern. Und zum Zweiten ist gerade Budgethilfe und die damit verbundene Stärkung des öffentlichen Finanzmanagements und der Rechenschaftspflicht das effektivste Instrument zur Bekämpfung der Korruption.

Ein Ergebnis der im Folgenden noch ausführlicher dargestellten OECD-Evaluierung zur Budgethilfe war, dass die **politischen Konditionalitäten einer der größten Risikofaktoren**<sup>5</sup> für die generelle Budgethilfe sind. Sie konterkarieren die potentiellen Vorteile dieser Modalität als langfristiges und nicht volatiles Finanzierungsinstrument, da sie immer wieder Anlass für ein Aussetzen der Geberbeträge sind. Hier hat sektorielle Budgethilfe den Vorteil, dass sie potentiell weniger anfällig für Differenzen auf der politischen Makroebene ist und damit weniger zyklischen Schwankungen unterliegt.

<sup>4</sup> Siehe „Positionspapier von AGEZ, KOO und EU-Plattform zu Budget Support“, Wien, 2005

<sup>5</sup> Ein Beispiel dafür ist die Diskussion um die angemessene Höhe der Verteidigungsausgaben in Uganda oder die Unstimmigkeiten 2005 beim Übergang zu einem Mehrparteiensystem in Uganda, das eine Reihe von Gebern dazu veranlasste, die Budgethilfe spürbar zu kürzen

Ein Vorteil, den die generelle Budgethilfe in der Praxis bereits gebracht hat, ist die spürbare Vergrößerung des Entscheidungsspielraumes der nationalen Regierungen über die Verwendung der ODA-Mittel. Damit wird auch ein politischer Prozess über die bestmögliche Verwendung der knappen Ressourcen in Gang gesetzt, der ein wesentlicher Baustein für die Rechenschaftspflicht der Regierungen gegenüber der eigenen Bevölkerung ist. Sektorielle Budgethilfe kann potentiell diesen Entscheidungsprozess umgehen und kann es den zuständigen Ministerien ermöglichen, den nationalen **Budgetprozess zu unterlaufen**. Es wird daher wichtig sein, auf die Anbindung der sektoriellen Budgethilfen an die Prozesse und Gremien der allgemeinen Budgethilfe zu achten.

Ohne hier die Risiken der Budgethilfe abschließend dargestellt zu haben, sind aus Sicht des Autors die Risiken der Budgethilfe – so sie sorgfältig aufgesetzt und begleitet wird – nicht größer als bei klassischer Projekthilfe. Es ist viel eher die Art der Risiken, die Budgethilfe von Projekthilfe unterscheidet.

## OECD-Evaluierung als wesentlicher Orientierungspunkt

Die im Mai 2006 präsentierte **OECD-Evaluierung**<sup>6</sup> über den Einsatz genereller Budgethilfe 1994–2004 in 7 Ländern ist die bisher umfassendste und breitest angelegte Evaluierung zu diesem Thema Budgethilfe und die zentralen Schlussfolgerungen sind aus Sicht des Autors im Wesentlichen auch für die sektorielle Budgethilfe gültig.

Wie Richard Gerster in seinem Beitrag zu dieser Publikation richtigerweise festhält, zeichnet diese Evaluierung ein differenziertes Bild und hält für Befürworter und Skeptiker eine Reihe von Argumenten bereit. Die unten angeführten Schlussfolgerungen sind für die weitere Positionierung der OEZA von besonderer Bedeutung:

- a) Die allgemeine Bewertung der generellen Budgethilfe fällt eindeutig positiv aus und unterstützt daher die Entscheidung, (sektorielle) Budgethilfe zukünftig in der OEZA einzusetzen.
- b) Generelle Budgethilfe ist ein notwendiges Werkzeug für die EZA, aber sie soll als Teil eines **Modalitätenmixes** gemeinsam mit anderen Instrumenten eingesetzt werden, um effektiv zu sein.

- c) Der Bericht und die Diskussion der Ergebnisse bei der Präsentation der Evaluierung in der OECD im Mai 2006 sehen **weitere eine wichtige Rolle für sektorielle Budgethilfe**, betonen aber, dass die Interaktion zwischen genereller und sektorieller Budgethilfe stets mitgedacht werden muss. Mittelfristig sollte daher auch für die OEZA die Ergänzung der sektoriellen Budgethilfen in den Pilotländern durch generelle Budgethilfen in Erwägung gezogen werden.
- d) Entscheidend war, dass Budgethilfe den **Dialog** zwischen Gebern und Empfängern verändert hat, vor allem im Vergleich zu den Strukturanpassungsprogrammen der Vergangenheit. Die Fortschritte sind aber nicht so weit gediehen wie erhofft und werden von den Gebern viel stärker wahrgenommen als von den Empfängern. Da dieser Dialog in den Empfängerländern geführt wird, wird die OEZA hier in den kommenden Jahren besonders gefordert sein, um die notwendigen Personalressourcen sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht bereitzustellen.
- e) Budgethilfe ist ein effektives Instrument, um das öffentliche Finanzmanagement zu stärken. Dies ist insbesondere von Bedeutung, da die Frage der treuhändischen Risiken der Budgethilfe in den Geberländern als besondere Gefahr dieses Instrumentes wahrgenommen wird.
- f) **Korruption** ist in allen untersuchten Ländern ein Problem, aber es konnten keine Hinweise gefunden werden, dass Budgethilfe davon mehr betroffen wäre als andere Modalitäten.
- g) Die Geber agieren oft auf Basis eines mangelhaften Verständnisses der politischen Zusammenhänge und Dynamiken in den Empfängerländern. Die politischen Risiken wurden daher oftmals unterschätzt. (Konkret wurde von zu optimistischen Annahmen darüber ausgegangen, wie rasch sich Strukturen verändern lassen, die tief im politischen und sozioökonomischen System verankert sind).

6 Mai 2006, IDD and Associates: „Evaluation of General Budget Support“

## Einstiegsszenario für die OEZA

Auf Basis der Abwägung von Vorteilen, Herausforderungen und Risiken der Budgethilfe hat die Arbeitsgruppe „Budgethilfe“ ein Einstiegsszenario für die OEZA formuliert, das auf dem vorhandenen Know-how und den komparativen Vorteilen der OEZA aufbaut und versucht, diese zu nutzen und weiterzuentwickeln. Das Einstiegsszenario ist durch die folgenden fünf Eckpunkte charakterisiert:

a) **Sektorielle Budgethilfe:** Mittelfristig wird die OEZA in erster Linie sektorielle Budgethilfe leisten und in diesem Prozess auch die internen administrativen und analytischen Strukturen aufbauen und stärken helfen, die für den verantwortungsvollen und wirksamen Einsatz von Budgethilfe erforderlich sind. Das bietet die Möglichkeit, auf dem im Rahmen der bisherigen Kooperation in den Schwerpunktsektoren der OEZA gesammelten Know-how aufzubauen und damit die komparativen Vorteile der OEZA einzubringen.

In den kommenden Jahren wird daher generelle Budgethilfe auch weiterhin kein Arbeitsschwerpunkt der OEZA sein. Um für eine allfällige spätere Beteiligung an **genereller Budgethilfe** vorbereitet zu sein und um eine Basis für die Entscheidung hinsichtlich genereller Budgethilfe zu haben, wird es für die OEZA zweckmäßig sein, sich in den kommenden Jahren systematisch auch mit diesem Instrument zu beschäftigen und am lokalen Geberdialog teilzunehmen.

b) **Quantitatives Ziel:** Das Einstiegsszenario sieht vor, unter Bedachtnahme auf die zur Verfügung stehenden Budgetmittel sowie auf das Vorhandensein der erforderlichen Voraussetzungen in den Schwerpunktländern der OEZA **bis Ende 2008 für Budgethilfe zumindest 10 % bis 15 % des operativen OEZA-Budgets aufzuwenden.**

Die Formulierung eines solchen quantitativen Ziels erscheint in einer Einstiegsphase zweckmäßig, da sie ein doppeltes Signal aussendet: Zum Ersten, dass die Absicht, dieses Instrument einzusetzen sehr konkret und nicht bloß eine abstrakte Absichtserklärung ist und zum Zweiten, dass es sich um eine schrittweise Annäherung und nicht um einen revolutionären Richtungswechsel handelt. Ziel ist ein **Modalitätenmix** zwischen Projekten, Basket-Finanzierungen und Budgethilfen, die einander gegenseitig ergänzen. So besteht in den vier Pilotländern nicht die Absicht, andere Projekte mit sofortiger Wirkung beim Einstieg in die Budgethilfe einzustellen. Es geht also nicht

um ein „Entweder – Oder“ zwischen Projekten und Budgethilfen, sondern um die optimale Mischung für die jeweilige Situation im Partnerland.

c) **Sektorielle Schwerpunktsetzung:** Die OEZA konzentriert ihre Mittel in den Partnerländern in bestimmten Schwerpunktsektoren. In diesen Sektoren konnte in den vergangenen Jahren fundiertes Wissen über die Strukturen und Bedürfnisse vor Ort erworben werden. Um diesen komparativen Vorteil zu nutzen, wird sich die OEZA **vor allem in den bisherigen Schwerpunktsektoren an SWAPs und Budgethilfe beteiligen.**

Eine Chance, die sich aus dem Einsatz von sektorieller Budgethilfe in den Schwerpunktsektoren der OEZA ergibt, ist die Möglichkeit, die Erfahrungswerte aus den regionalen Projekten in den Regionen in den Dialog der Gebergemeinschaft mit der Zentralregierung einzubringen. Solcherart kann sich die OEZA sowohl im Dialog mit der Regierung als fachlich kompetenter Partner positionieren als auch einen über den unmittelbaren Wirkungsbereich der Projekte hinausgehenden Multiplikatoreffekt auf Ebene der Sektorpolitik erzielen.

d) **Regionaler Fokus:** Um am politischen Dialog im Wege der Koordinationsbüros der OEZA aktiv teilnehmen zu können, wird die OEZA Budgethilfe nur in ihren Schwerpunktländern leisten.

Damit wird implizit die Option einer **delegierten Implementierung** als stiller Partner ausgeschlossen. Das heißt, dass die OEZA ihre Mittel für ein Partnerland einem anderen Geber übergibt, der diese Mittel treuhändisch mit seinen eigenen mitverwaltet. Auf eine Vertretung vor Ort und eine Teilnahme an der aufwendigen Geberkoordination kann solcherart verzichtet werden. Neben der kaum noch gegebenen Sichtbarkeit der OEZA würde eine solche Option kein Know-how generieren und ist somit für ein Phasing-In-Szenario, das ganz zentral auch dem Aufbau der OEZA Strukturen dienen soll, denkbar ungeeignet.

e) **Partnerschaft mit anderen Gebern:** Die Vorbereitung und Begleitung von Budgethilfe ist mit erheblichem Aufwand verbunden. Für ein im internationalen Vergleich kleines Geberland wie Österreich ist es daher nicht zweckmäßig, ohne Beteiligung anderer Geber Budgethilfe zu leisten. Die OEZA wird daher **nur in Kooperation mit anderen Gebern Budgethilfe** als Instrument einsetzen und keine Alleingänge versuchen (wie es z. B. die WB und andere große Geber durchaus praktizieren).

**Anfang 2009** sollten die bis dahin laufenden Budgethilfefinanzierungen der OEZA einer **Evaluierung** unterzogen werden, um auf Basis der Ergebnisse dieser Evaluierung die Positionierung der OEZA zu überprüfen. Zu diesem Zeitpunkt kann aller Voraussicht nach doch mit einem spürbaren Anstieg der Mittel für die OEZA gerechnet werden.

Die OEZA wird (sektorielle) Budgethilfe in den kommenden Jahren nur in vergleichsweise stabilen und gut regierten Ländern einsetzen, aber nicht als Instrument zur Stabilisierung in fragilen Staaten bzw. Staaten, die gerade einen bewaffneten Konflikt hinter sich haben. (Die Niederlande gehen diesen Weg und beginnen gerade generelle Budgethilfe in Burundi als Instrument zur Stabilisierung des Landes einzusetzen).

In diesem Zusammenhang ist generell festzuhalten, dass es nicht zweckmäßig ist, Budgethilfe erst dann einzusetzen, wenn alle Kriterien (Öffentliches Finanzmanagement, Partizipation, ...) zu 100 Prozent erfüllt sind, sondern wenn gewisse Mindeststandards gegeben sind und wenn vor allem ein klares **Bekenntnis zu Reformen** vorhanden ist. In diesem Sinne gilt hier der Grundsatz „Der Weg ist das Ziel“, da gerade Budgethilfe geeignet ist, die Leistungsfähigkeit der lokalen Administrationen und die Rechenschaftspflicht gegenüber der eigenen Bevölkerung langfristig zu stärken.

## Phasing-In hat bereits begonnen

Entsprechend dem oben dargestellten Szenario hat die OEZA bereits damit begonnen sich in den folgenden vier Schwerpunktländern an sektoriellen Budgethilfen zu beteiligen:

- Mosambik: Sektor Landwirtschaft
- Uganda: Sektor Justiz und Inneres, Dezentralisierung
- Kap Verde: Sektor Umwelt
- Nicaragua: Sektor Gesundheit

In allen vier Pilotländern soll bis Ende 2006 der Beitritt zur Gebergruppe, der Abschluss des bilateralen Vertrages und die Auszahlung einer ersten Rate abgeschlossen sein.

## Nicaragua: Sektorbudgethilfe als Beitrag zu einem „Sector Wide Approach“ (SWAP) im Bereich Gesundheit

Österreich beteiligt sich erstmals in Nicaragua gemeinsam mit anderen Gebern (Schweden, Finnland, die Niederlande und die Weltbank) an einer Initiative zur Sektorbudgethilfe im Gesundheitsbereich. In enger Zusammenarbeit mit der Regierung, den Geberländern und Organisationen soll der gesamte Gesundheitssektor in einer akkordierten Vorgangsweise aufgebaut werden. Statt Einzelprojekten, die oft parallel abgewickelt werden, wird hier auf breite Kooperation zur Erarbeitung ganzheitlicher Entwicklungsstrategien im Rahmen eines Fünf-Jahres-Planes gesetzt.

Über einen Zeitraum von 3 Jahren wird die OEZA einen Beitrag von 2,5 Mio € leisten.

Folgende Ziele stehen im Mittelpunkt:

- Erhöhung der Qualität und der Zugangsmöglichkeiten zur medizinischen Grundversorgung vor allem für die ländliche Bevölkerung – insbesondere für Mütter und Kinder.
- Ausbau von medizinischen Einrichtungen in den Zielgebieten, um für die ärmsten Bevölkerungsgruppen die medizinische Grundversorgung sicherzustellen.
- Verbesserung im Bereich der guten Regierungsführung (good governance), Stärkung der institutionellen Kapazitäten (institution building), Förderung der Dezentralisierung und der demokratischen Mitbestimmung der Bevölkerung.

## Herausforderungen für die OEZA

Der Einstieg in den Einsatz von sektorieller Budgethilfe stellt für die OEZA unmittelbar eine Herausforderung dar, die den Aufbau der **erforderlichen Personalressourcen** in der Zentrale und noch sehr viel wichtiger in den Koordinationsbüros sowie die Bereitstellung von Schulungen für die Mitarbeiter und den **gezielten Aufbau von Know-how** (beispielsweise im Bereich des Öffentlichen Finanzmanagements) erforderlich macht.

Die OEZA hat daher bereits in den letzten beiden Jahren damit begonnen, eine Reihe von internen Weiterbildungsseminaren und Workshops mit Vertretern der österreichischen Zivilgesellschaft und anderer Geberländer zu organisieren.

Der Ausbau und die institutionelle Verankerung dieser Weiterbildungsveranstaltungen und die Bereitstellung der erforderlichen Personalkapazitäten wird in den kommenden Jahren entscheidend für eine erfolgreiche Phasing-In-Phase sein.

Die Grundlagen und Prinzipien für den Einsatz von Budgethilfe durch die OEZA werden in einem **Leitliniendokument** unter Federführung des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten festgelegt.

Eine weitere Herausforderung wird die Verknüpfung der Projekte und der neuen Budgethilfen zu einem sich ergänzenden **Modalitätenmix** im Rahmen der **Länderprogrammierung** sein. Dabei werden Projekte zur Stärkung der Zivilgesellschaft in den Partnerländern und zur Verbesserung der Absorptionskapazitäten durch technische Hilfe – insbesondere in den dezentralen Verwaltungsstrukturen – die Budgethilfen ergänzen müssen.

Eine Herausforderung an die verantwortlichen Administrationen in den Geberländern, die bei der Präsentation der OECD-Evaluierung von mehreren Ländern thematisiert wurde, ist die Notwendigkeit einer verstärkten **Kommunikation** mit der entwicklungspolitisch interessierten Öffentlichkeit und den Partnern der OEZA innerhalb Österreichs, um über Chancen und Risiken zu informieren. Dabei werden die im Vergleich zu Projekten schwieriger zu vermittelnden Wirkungszusammenhänge und die oft geäußerten Befürchtungen hinsichtlich der treuhändischen Risiken von besonderer Bedeutung sein.

Teil dieses Kommunikationsauftrages wird auch eine Diskussion mit den entwicklungspolitisch engagierten NROs in Österreich darüber sein, inwieweit die neue EZA-Architektur in Folge der Pariser Deklaration auch eine **Neupositionierung der NGOs in Österreich** erforderlich macht.

### Mosambik: Sektorbudgethilfe als Beitrag zu einem „Sector Wide Approach“ (SWAP) im Bereich „Landwirtschaftliche Entwicklung“

Mit *ProAgri* wurde im Jahr 1999 das erste Sektorprogramm in Mosambik zwischen dem Landwirtschaftsministerium (MINAG) und der internationalen Gebergemeinschaft abgeschlossen. Das Oberziel von *ProAgri I* ist die Förderung von Rahmenbedingungen für ein nachhaltiges und gerechtes Wachstum im landwirtschaftlichen Sektor, um die ländliche Armut zu reduzieren und um die Nahrungsmittelsicherheit der Haushalte zu verbessern. Dabei wird insbesondere auf den Schutz der natürlichen und sozialen Umwelt Wert gelegt. Die erwarteten Ergebnisse sind:

- a) eine Strukturreform und Modernisierung des Landwirtschaftsministeriums,
- b) eine gesteigerte landwirtschaftliche Produktion, basierend auf einer verbesserten staatlichen Leistungserbringung und
- c) ein verbessertes und nachhaltiges Management zum Schutze der natürlichen Ressourcen.

Bereits seit 1999 hat die OEZA erfolgreich Projekte der TA (Technischen Hilfe) in Abstimmung mit *ProAgri* zur Unterstützung der Durchführung dieses Sektorprogramms in Zusammenarbeit mit der landwirtschaftlichen Provinzdirektion in Sofala gefördert. Der Beitritt zum SWAP *ProAgri* stellt für die OEZA somit eine programmatische Weiterentwicklung dar, d.h. die OEZA beteiligt sich neben der Förderung der TA nunmehr auch direkt am SWAP. Der Beitritt zu *ProAgri I* erfolgte 2005 mit einer Zweckwidmung für Sofala in Höhe von 1 Mio €.

Die Unterzeichnung des MoU durch die OEZA gemeinsam mit den anderen Gebern, Kanada, Dänemark, der Europäischen Kommission, Finnland, der UN (IFAD – International Fund for Agricultural Development), Irland, Schweden, USAid und der Weltbank ist für Ende November 2006 vorgesehen. Anschließend ist das bilaterale Abkommen zwischen der OEZA und der mosambikanischen Regierung zu verhandeln. Die geplanten Budgetmittel für 2006-2010, insgesamt 4 Mio €, sind bereits informell zugesagt. Auch dieser Beitrag der OEZA zu *ProAgri II* ist für die Region Sofala gewidmet.

Die technische Kapazität zur Umsetzung von *ProAgri* in der Provinzdirektion Sofala wird durch ein TA Vorhaben der OEZA weiter gefördert werden, ab 2007 mit einem geplanten Volumen von 1 Mio € für drei Jahre.

## Rolle kleiner Geber?

Im Gegensatz zur bisher in der OEZA dominierenden Projekthilfe stellt sich bei der Diskussion um die neue Architektur der internationalen Entwicklungshilfe in Folge der Pariser Deklaration die Frage nach der Rolle, die kleine Geber wie Österreich spielen können und sollen. Etwas provokant könnte man diskutieren, ob es nicht effizienter und effektiver wäre, wenn die kleinen Geber ihre Beiträge an die großen Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) oder die EK übergeben würden und sich selbst aus der aktiven EZA zurückziehen.

Diese grundsätzliche Frage lässt sich auf drei Überlegungen zurückführen:

- a) „Size Matters“: Der Aufwand für die Administration von Budgethilfe und die Teilnahme am politischen Dialog mit den Partnerregierungen ist im Grunde unabhängig von der Summe, die ein Geber beiträgt. Ist es für kleine Geber mit ihren beschränkten Personalressourcen also überhaupt zweckmäßig, diesen Aufwand angesichts vergleichsweise kleiner Summen auf sich zu nehmen?
- b) Quantitativ wird Österreich auf absehbare Zeit in keinem Partnerland ein – am finanziellen Beitrag gemessen – großer Partner in einem SWAP sein. Ist es also aus Sicht der Empfängerländer wünschenswert, wenn sich Österreich als zusätzlicher aktiver Partner involviert und damit den **Koordinierungsaufwand weiter vergrößert**? Oder sollte man die Gebergruppen eher klein und effektiv halten und sich daher auf die großen Geber beschränken?
- c) Und schließlich, wird die OEZA als kleiner Geber im Dialog der Gebergruppe überhaupt wahrgenommen bzw. können wir einen konstruktiven Beitrag leisten und so einen klaren Mehrwert einbringen?

Der erste Punkt der Skalenerträge der Administration von Budgethilfe ist nicht von der Hand zu weisen und ist auch eines der Argumente, warum Budgethilfe eines der Instrumente für die Steigerung der österreichischen ODA-Leistungen sein sollte. Darüber hinaus ermöglicht die enge Zusammenarbeit der Geber, die für Budgethilfe unabdingbar ist, aber auch eine Arbeitsteilung bei der Bereitstellung von Expertisen. Konkret decken kleine Geber in der Regel nicht alle Aspekte selbst ab, sondern bauen auf den Arbeiten der IFIs und anderer Geberorganisationen auf (z. B. makroökonomische Analysen werden vom IMF erstellt, Analysen zum Öffentlichen Finanzmanagement von der IBRD,...). Es bietet sich für

die OEZA also die Strategie an, sich auf einige **wenige Bereiche zu spezialisieren** (beispielsweise auf das Sektor Know-how bei den SWAPs) und in den anderen Bereichen nur beschränkte Kapazitäten aufzubauen, um die Grundlagen anderer Institutionen nutzen und selbstständig interpretieren zu können.

Die Punkte b) und c) hängen eng zusammen und in der Diskussion mit anderen Gebern wurde dazu bisher stets die folgende Einschätzung gegeben:

Auch wenn einige Gebergruppen (wie zum Beispiel in Mosambik mit derzeit 18 Mitgliedern) bereits sehr groß sind und damit auch ein entsprechender Koordinierungsaufwand verbunden ist, haben die Empfängerländer eindeutig ihr Interesse daran bekundet, dass auch vergleichsweise kleine Geber aktiv vertreten bleiben, da eine Dominanz und damit eine Abhängigkeit von einzelnen großen Gebern befürchtet wird.

Weiters wurde bisher von allen Seiten glaubhaft versichert, dass sich in der Diskussion der Gebergruppen nicht automatisch die Meinung des größten Gebers durchsetzen muss, sondern dass auch kleine Geber mit gut fundierten Argumenten und starker Präsenz vor Ort die Positionen der Gebergemeinschaft mitgestalten können und dies in der Praxis auch tun. Die Schweizer EZA hat dies kürzlich bei einem Workshop in Bern überzeugend dargestellt und dabei auch auf folgenden komparativen Vorteil kleiner Geber verwiesen: Sie werden als unparteiische Makler gesehen, die keine Eigeninteressen verfolgen.

## Conclusio

Budgethilfe kann auch für einen vergleichsweise kleinen Geber wie die OEZA ein Instrument sein, das die Effektivität und Effizienz der EZA erhöht. Die OEZA hat sich daher für ein moderates und vorsichtiges Phasing-In-Szenario entschieden.

Grundphilosophie dieses Szenarios ist nicht ein Entweder–Oder, sondern ein ausgewogener Instrumentenmix zwischen Projekten, Basket Funds und sektoriellen Budgethilfen.

Mit diesem Einstieg in Budgethilfen setzt Österreich einen von vielen Schritten, die zur Umsetzung der Pariser Deklaration erforderlich sind und baut das Know-how und Strukturen für eine spätere Erhöhung der ODA-Mittel zur Projekt- und Programmhilfe auf.

## ENTWICKLUNGSPOLITISCHE KOHÄRENZ

### Zu den erweiterten politischen Rahmenbedingungen für mehr Wirksamkeit in der EZA

*Michael Obrovsky*

Für die EU-Kommission und den Europäischen Rat gibt es drei sich ergänzende strategische Ansätze, zu deren Umsetzung sich die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitglieder verpflichtet haben, um bessere Voraussetzungen zu schaffen, damit die Entwicklungsländer die Millennium Development Goals bis zum Jahr 2015 besser und schneller erreichen können (Komm 2005, 134).

- Die Erhöhung der Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) auf 0,7 % des BNE bis 2015 (Barcelona Commitments),
- die Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (Paris Declaration<sup>1</sup>),
- die Unterstützung der entwicklungspolitischen Zielsetzungen durch verstärkte entwicklungspolitische Kohärenz in allen Politikbereichen, deren Politik Auswirkungen auf Entwicklungsländer nach sich zieht.

Während bei den ersten beiden Punkten entsprechende Umsetzungsstrategien und Maßnahmen zur Überprüfung erarbeitet worden sind, ist man beim Thema Kohärenz erst am Beginn des Implementierungsprozesses obwohl Kohärenz bereits im Maastrichtvertrag (1992) verankert wurde. Zwar ist bei den Akteuren der internationalen Entwicklungspolitik ein grundsätzlicher Konsens zu mehr entwicklungspolitischer Kohärenz aller relevanten Politikbereiche feststellbar, aber im Hinblick auf die Umsetzung gibt es vor allem auf nationaler Ebene bei den betroffenen Politikbereichen Widerstände und administrative Hindernisse, die entwicklungspolitisch kohärente Politiken verhindern. Bevor der Stand und die Probleme der Umsetzung angesprochen werden, gilt es zunächst zu klären, was unter Kohärenz zu verstehen ist. Im alltäglichen Sprachgebrauch wird kohärent meist mit konsistent gleichgesetzt, wobei man mit dem Eigenschaftswort einen inneren Zusammenhalt oder Zusammenhang eines Gegenstandes oder einer Handlung beschreiben möchte.

Im Bereich der Entwicklungspolitik fallen einem beim Begriff „Kohärenz“ ad hoc vor allem Beispiele von Inkohärenz insbesondere bei den EU-Außenbeziehungen ein.

So ist beispielsweise der aus Haushaltsmitteln der EU geförderte Export von Überschuss-Agrarprodukten der EU (Rindfleisch, Hühnerfleisch, Milchpulver, Tomaten usw.) in Entwicklungsländer zu Dumpingpreisen kontraproduktiv zu den Maßnahmen der ebenfalls aus EU-Mitteln geförderten EU-Entwicklungszusammenarbeit, die die ländliche Produktion forcieren und somit die Ernährungssituation absichern möchte. Diese vielfach zitierten Beispiele von Inkohärenz resultieren aus den unterschiedlichen Interessenslagen verschiedener (EU-)Politiken, die – unbeabsichtigt oder auch beabsichtigt – die Ziele der (EU-)Entwicklungspolitik beeinträchtigen.

Daneben fallen auch die oft wenig koordinierten Maßnahmen der vielen Geberländer auf, die in erster Linie die eigenen Interessen verfolgen und keine klare Linie und Zielsetzung in der Entwicklungspolitik erkennen lassen. Auch hier mangelt es an Kohärenz im Sinne von Koordination.

Eine mit den Zielen der Entwicklungspolitik abgestimmte Wirtschafts-, Handels- und Agrarpolitik sowie eine bessere Koordinierung der Entwicklungspolitik wurde bereits in den 1980er Jahren von der Zivilgesellschaft angesichts der Widersprüche der verschiedenen Interventionen der Geberländer immer wieder gefordert. Diese Forderungen wurden vor allem mit den interdependenten Wirkungen von verschiedenen Formen der Außenbeziehungen eines Landes begründet. Die Globalisierung der Wirtschaft in den 1990er Jahren, die als Entwicklungschance für alle Entwicklungsländer bezeichnet wurde, stellte einen gesellschaftspolitischen Bezugsrahmen her, in dessen Zentrum einerseits die Frage nach den sozialen und ökologischen Produktionsbedingungen und andererseits die Frage nach der Verteilung der Globalisierungsgewinne stand. Die Forderung nach einer kohärenten Politik ist daher auch eine Reaktion auf ein verkürztes Politikverständnis, das Entwicklungszusammenarbeit nur als humanitäres, soziales Anliegen versteht und keine entwicklungspolitische Einmischung bei der Außenpolitik und Außenwirtschaftspolitik zulässt.

1 Siehe: OECD/DAC: [http://www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_3236398\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_3236398_1_1_1_1_1,00.html)

Auf internationaler/multilateraler Ebene hat die Forderung nach einer kohärenten Politik gegenüber den Entwicklungsländern in dem Ausmaß zugenommen, in dem die Wirksamkeit und Effizienz der bisherigen Anstrengungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit hinterfragt wurde. Diese Fragestellungen wurden vor allem im Hinblick auf die Erreichung der Millennium Development Goals aufgeworfen. Daher ist Kohärenz in der internationalen Entwicklungspolitik – vor allem die der Europäischen Union – ein Schlüsselbegriff geworden. Der hohe Stellenwert von Kohärenz in der internationalen Diskussion zeigt, dass in der multilateralen Entwicklungspolitik anerkannt wird, dass die Umsetzung der Ziele der Entwicklungspolitik eine Querschnittsaufgabe ist, die nicht von der Entwicklungszusammenarbeit allein erfüllt werden kann. Wenn nämlich der Erfolg entwicklungspolitischer Bemühungen auch von den Wirkungen anderer Politiken abhängt, dann kann sich Entwicklungspolitik nicht auf die Förderung von Projekten und Programmen der EZA beschränken, sondern muss auch auf andere Politikbereiche einwirken, um Synergien im Sinne der Entwicklungsziele zu erwirken (Ashoff 2002).

## Was versteht man unter Kohärenz?

Mit dem Begriff Kohärenz wird allgemein – vom lateinischen Wort „coherere“ abgeleitet – der innere und äußere Zusammenhang oder Zusammenhalt einer bestimmten Sache bzw. Materie bezeichnet. Synonym mit Kohärenz wird auch oft der Begriff Konsistenz verwendet (Hoebink 2005). Im Bereich der Politik geht es aber vor allem um eine möglichst widerspruchsfreie Ausrichtung verschiedener Politikansätze. Hoebink definiert Kohärenz etwa folgendermaßen: „The non-occurrence of effects of policy that are contrary to the intended results or aims of policy“ (Hoebink 2005). Das heißt der Begriff „Kohärenz“ beschreibt nicht eine bestimmte idealtypische Form von Politik, sondern er definiert sich durch das Fehlen von Inkohärenzen. Eine positive Definition des Begriffs Politikkohärenz bietet Ashoff an, indem er „das Zusammenwirken von Politiken im Hinblick auf **übergeordnete Ziele**“ als kohärente Politik definiert (Ashoff 2005, 11 ff).

Das DAC der OECD thematisiert Fragen der Kohärenz seit Mitte der 1990er Jahre und hält in seiner 2005 erschienen Studie „Policy Coherence for Development“ fest, dass es eigentlich keine verbindliche universelle Definition gibt. Die folgende inoffizielle Definition wurde im Rahmen verschiedener DAC-Workshops zur Kohä-

renz akzeptiert und unterstützt:

„Policy Coherence for Development means working to ensure that the objectives and results of a government’s (or institution’s) development policies are not undermined by other policies of that government (or institution), which impact on developing countries, and that these other policies support development objectives, where feasible.“ (DAC 2005, 28).

Im Bereich der Entwicklungspolitik wurde in den 1990er Jahren auf multilateraler Ebene – einerseits als Reaktion auf den Zusammenbruch der „2. Welt“ und andererseits als Vorbereitung der Neuorientierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit im 21. Jahrhundert – bei den großen UN-Gipfeltreffen ein **Grundkonsens an übergeordneten Zielsetzungen** der Entwicklungspolitik vorbereitet, der in den **Millennium Development Goals** konkretisiert wurde. Entwicklungspolitik wird allgemein als Teil von „Global Governance“ bzw. „globaler Strukturpolitik“ verstanden, die den übergeordneten Zielsetzungen „globale Zukunftssicherung“ und „nachhaltige Entwicklung“ verpflichtet sind. Diese Zielsetzungen beinhalten verschiedene Ebenen wie etwa

- Frieden und Sicherheit,
- Entwicklung und Armutsbekämpfung,
- Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen,
- Menschenrechte und Demokratie sowie
- gute Regierungsführung (vgl. Ashoff 2005, 19 ff).

Der Verfolg dieser **Ziele** kann aber nicht nur von der Entwicklungspolitik wahrgenommen werden, sondern muss auch von der Außenpolitik, der Sicherheitspolitik, der Handelspolitik, der Umweltpolitik usw. umgesetzt werden. Globale Armutsbekämpfung ist daher auch nicht ausschließlich die Aufgabe der Entwicklungspolitik, sondern ist auch eine Querschnittsaufgabe aller anderen Politiken, die eine Mitverantwortung im Sinne der übergeordneten Zielsetzungen „globale Zukunftssicherung“ und „nachhaltige Entwicklung“ haben.

Hoebink differenziert zwischen verschiedenen Ebenen von Kohärenz (Hoebink 2005, 187 ff):

- Die **interne Kohärenz**, die eine Konsistenz der verschiedenen Maßnahmen und Programme innerhalb der Entwicklungspolitik sowie der Außenpolitik anstrebt.
- Eine **erweiterte interne Kohärenz**, die die Ziele der Entwicklungspolitik mit den Interessen der Außen- und Sicherheitspolitik abstimmt, sowie

- die **externe Kohärenz**, bei der die Ziele und Aktivitäten der Entwicklungspolitik nicht mit jenen anderer relevanter Politiken (z. B.: Agrar-, Fischerei-, Außenhandels-, Industrie- und Umweltpolitik) in Konflikt geraten sollen.
- Die **intereuropäische Kohärenz** meint
  - einerseits die Kohärenz der Entwicklungspolitik der Europäischen Union (KOM) und die der Mitgliedstaaten (MS) („donor coherence“) und andererseits
  - die Kohärenz der Politik der EU (KOM+MS) und der Politik der Empfängerländer („donor – recipient coherence“).

Das Streben nach einer kohärenten Politik ist eng verknüpft mit politischer Koordination. Kohärenz ist aber nicht mit Koordinierung gleichzusetzen, denn ein Mangel an Koordinierung muss nicht automatisch zu Inkohärenzen führen. Ausschlaggebend ist, „ob die Wirkungen der Entwicklungspolitik durch andere Politiken auf Grund mangelnder Berücksichtigung entwicklungspolitischer Ziele beeinträchtigt werden.“ (Ashoff 2005, 13). Für eine möglichst kohärente Politik sind neben der Koordination noch Wissensmanagement und letztlich die faktische politische Durchsetzungskraft entscheidend.

Da Kohärenz nicht in einer für alle Politikbereiche perfekten Form erreicht werden kann, sondern eher als permanenter gesellschaftspolitischer Prozess und Dialog der verschiedenen Interessen und Zielsetzungen verstanden werden muss, resultiert daraus, dass es auch zu beabsichtigten Inkohärenzen kommen kann. **Intendierte Inkohärenzen** treten dann auf, wenn gegensätzliche Interessen verschiedener Politikbereiche aufeinander stoßen und die politische Entscheidungsebene Inkohärenzen zugunsten eines vermeintlich höheren Interesses in Kauf nimmt. Die Grenzen der Marktliberalisierung bei den Verhandlungen zur DOHA-Runde in Genf wurden von den USA und Europa bei jenen Produkten gezogen, wo die Konkurrenz für die eigenen Produzenten zu groß geworden wäre. **Unbeabsichtigte Inkohärenzen** entstehen dann, wenn die Auswirkungen von politischen Entscheidungen in anderen Politikfeldern entweder nicht berücksichtigt oder nicht absehbar waren (Hoeink 2004, 193ff).

Obwohl die vollständige Realisierung von Politikkohärenz nicht möglich ist, sollte ein „realistisches und politisch angemessenes Ziel“ zumindest darin bestehen, die offensichtlichen Inkohärenzen zu überwinden.

Weiters müsste Kohärenz schrittweise durch ein besseres Verständnis der Wechselwirkungen der verschiedenen Politiken sowie durch eine stärkere Einbringung von Kohärenzaspekten in andere Politikbereichen angestrebt werden (Ashoff 2002).

## Die rechtliche Grundlage

Die rechtliche Grundlage für die gemeinsame Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten bildet der „Maastrichtvertrag“ von 1992 zur Schaffung der Europäischen Union. Der Vertrag formuliert im Titel XVII Entwicklungszusammenarbeit allgemeine Zielsetzungen der Entwicklungspolitik und legt generelle Prinzipien für die Entwicklungspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten fest, die als die drei KS zusammengefasst werden können.

- Der Artikel 130 u [Vertrag von Nizza, Artikel 177] (**Komplementarität**) legt fest, dass die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft eine Ergänzung der entsprechenden Politiken der Mitgliedstaaten darstellt. Als gemeinsame Zielsetzungen werden gleichrangig festgehalten
  - die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer, insbesondere der am meisten benachteiligten Entwicklungsländer,
  - die harmonische, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft und
  - die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern.
- Der Artikel 130v [Nizza 178] (**Kohärenz**) verpflichtet die Gemeinschaft die Ziele des Artikels 130 u bei den von ihr verfolgten Politiken, welche die Entwicklungsländer berühren könnten, zu berücksichtigen.
- In den Artikeln 130x [Nizza 180] und 130y [Nizza 181] wird die **Koordinierung** der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft mit die der MS sowie die Abstimmung der Hilfsprogramme und der Politiken auch in internationalen Organisationen vereinbart.

Im Vertrag über eine Verfassung für Europa, der vor allem auch die Erweiterung der EU auf 25 MS auf der institutionellen Ebene berücksichtigen sollte, findet man im Teil III „Die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union“ im Kapitel IV „Zusammenarbeit mit Drittländern und Humanitäre Hilfe“ im Abschnitt 1 „Entwicklungszusammenarbeit“ die bereits bekannte Formulierung zur Kohärenz der EU-Entwicklungspolitik. „Bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den

Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung.“ (EU 2005). Auch wenn die Verfassung von der Bevölkerung der Niederlande und von Frankreich abgelehnt wurde und daher nicht in Kraft getreten ist, so zeigt sich doch, dass die EU am Kohärenzanspruch festhält auch wenn in den Jahren unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Maastrichtvertrages die Umsetzung des Kohärenzartikels sowie die Konkretisierung der Maßnahmen ausblieb.

## Die Wiederentdeckung der Kohärenz im neuen Jahrtausend

Die Vorbereitung des Millenniumgipfels im Jahr 2000 durch die multilateralen Akteure (OECD, UNO, Weltbank) hat die Kohärenzdiskussion wieder in Gang gebracht, denn der Anspruch der Zielsetzungen geht über die Möglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit weit hinaus. Vor allem das Ziel 8 strebt eine globale Partnerschaft für Entwicklung zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern an. Im MDG 8 wird neben mehr und besserer Entwicklungszusammenarbeit, ein offenes und faires Handelssystem und eine gerechtere internationale Finanzarchitektur gefordert. Die „specific targets“ des MDG 8 belegen deutlich, dass hier die Politikkohärenz der internationalen Gemeinschaft angesprochen wird (Lawo 2005).

Im März 2002 wurde in Monterrey/Mexiko die UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (FfD – Financing for Development) abgehalten. Während die EU bereits bei den Vorbereitungen der Konferenz einen gemeinsamen Beschluss zur Anhebung der durchschnittlichen ODA-Leistungen auf 0,39 % des BNE bis 2006 auf den Tisch legte, hat sich vor allem die USA nicht auf einen konkreten ODA-Prozentsatz festgelegt. Der Monterrey Konsens – als zusammenfassendes Ergebnis der Konferenz – hält die Notwendigkeit der Mobilisierung nationaler Ressourcen, mehr internationalem Handel und ausländischen Direktinvestitionen fest und unterstreicht die Dringlichkeit eines Schuldenerlasses. Weiters appelliert er an die Industrieländer ein entwicklungspolitisch kohärenteres und konsistenteres Währungs-, Handels- und Finanzsystem einzurichten (Martens 2002). Der Monterrey Konsens wird als Minimalkonsens bezeichnet, er enthält keinen Hinweis darauf, wie die Kohärenz erreicht werden könnte.

Studien, die sich mit den Möglichkeiten der Umsetzungen des Kohärenzansatzes beschäftigten wurden vom DAC der OECD durchgeführt. Die Studie „Building Policy Coherence. Tools and Tensions“, die von den Erfahrungen der DAC-Mitgliedsländer in Sachen Politikkohärenz ausgeht spricht erstmals grundlegende Bedingungen, Instrumente und Methoden an, mit denen mehr Kohärenz erreicht werden könnte (Ashoff 2005, 41ff). Folgende wesentlichen Bedingungen für die Umsetzung von Kohärenz wurden erarbeitet (Ashoff 2005, 43):

- Commitment by the political leadership is a necessary precondition to coherence, and a tool to enhance it.
- Establishing a strategic policy framework helps ensure that the individual policies are consistent with the government's goals and priorities.
- Decision makers need advice based on a clear definition and good analysis of issues, with explicit indications of possible inconsistencies.
- The existence of a central overview and co-ordination capacity is essential to ensure horizontal consistency among policies.
- Mechanisms to anticipate, detect and resolve policy conflicts early in the process help identify inconsistencies and reduce incoherence.
- The decision making process must be organised to achieve an effective reconciliation between policy priorities and budgetary imperatives.
- Implementation procedures and monitoring mechanisms must be designed to ensure that policies can be adjusted in the light of progress, new information, and changing circumstances.
- An administrative culture that promotes cross-sectoral co-operation and a systematic dialogue between different policy communities contributes to the strengthening of policy coherence.

In den DAC Guidelines for Poverty Reduction wurde dem Thema Kohärenz ein eigenes umfangreiches Kapitel gewidmet in dem die für entwicklungspolitische Kohärenzbemühungen relevanten Politikbereiche im Hinblick auf Poverty Reduction angeführt werden und eine illustrative Checkliste für Regierungen publiziert (OECD 2001, 74ff). Damit hat das DAC die bis zur Millenniumswende erhobenen allgemeinen Forderungen nach mehr entwicklungspolitischer Kohärenz um konkrete Instrumente erweitert und die Verantwortung für etwaige Umsetzungsbemühungen an die DAC-Mitgliedsländer zurückgespielt.

Als wichtige Politikbereiche, deren Entscheidungen Auswirkungen auf Entwicklungsländer besitzen, wurden vom DAC folgende Themen identifiziert:

#### Areas of policy coherence – a short list

- **International trade and foreign direct investment**
  - International trade regime
  - Preferential trading arrangements
  - Export finance
  - Trade in services
  - Foreign direct investment
  - Transfer of technology (including ICT)
- **International finance**
  - Financial sector reform
  - Portfolio investment
  - Debt relief
- **Food and agriculture**
  - Food trade and agricultural policies
  - Food aid and food security
  - Agricultural research
- **Natural resources and environmental sustainability**
  - Global pollution
  - Trade and investment
  - Use of renewable natural resources:
    - Fisheries
    - Forestry
- **Social issues**
  - Labour standards/immigration
  - Global public health/illegal drugs
- **Governance and conflict**
  - Democracy and human rights
  - Corporate governance
  - Conflict prevention and resolution
  - Arms trade

Quelle: OECD/DAC 2001, 95

In den Folgejahren hat das Thema „Policy Coherence for Development“ (PCD) in den Positionspapieren und Dokumenten der OECD/DAC mehr Stellenwert bekommen, wobei sich das DAC vor allem im Rahmen seiner Peer Reviews der Geberpolitiken der Mitgliedsländer intensiver mit den Kohärenzbemühungen auseinandersetzt. Im Rahmen der Serie „Development Dimension“ wurden vom DAC einige wichtige Politikbereiche im Detail untersucht und konkrete Vorschläge erarbeitet, wie die DAC-Mitgliedsländer und das DAC-Sekretariat zu einer verbesserten entwicklungspolitischen Kohärenz beitragen könnten. In der Studie „Policy Coherence for Development Promoting Institutional Good Practice“ (OECD/DAC 2005) hat das DAC beispielsweise die institutionellen Voraussetzungen, Bedingungen und Mechanismen in einem analytischen Rahmen zusammengefasst, mit dem die tatsächlichen Leistungen im Bereich PCD abgefragt werden können (OECD/DAC 2005, 164).

Das DAC unterscheidet 4 Analyseebenen:

- Managing the politics and policy
- Building capacity in the policy making process
- Overcoming institutional challenges in different policy areas
- Assessing the results of policy coherence

Auf jeder Ebene werden Fragen formuliert, mit denen eine Bewertung bzw. Einschätzung der konkreten Rahmenbedingungen für mehr Policy Coherence for Development möglich ist (siehe Box nächste Seite).

Sehr konkrete Analyseinstrumente und Empfehlungen für die Umsetzung von PCD hat das DAC auch im Detail für die Bereiche Handel, Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Migration und Fischerei erarbeitet.<sup>2</sup>

2 OECD Development Dimension Series [http://www.oecd.org/document/59/0,2340,en\\_2649\\_33721\\_35423803\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/59/0,2340,en_2649_33721_35423803_1_1_1_1,00.html)

## Analytical framework: Institutional mechanisms to promote policy coherence for development

### (1) Managing the politics and policy

**Political context:** Does the structure, form and system of government, the interaction of its different parts and the designation of responsibilities facilitate or hinder achievement of policy coherence?

**Political commitment and leadership:** What priority is given to development and coherence issues and raising public awareness of these issues on an ongoing basis at the highest level of government?

**Policy frameworks:** Does the government have clear, integrated policy or legal frameworks to set out and ensure implementation of commitments to development, poverty reduction and policy coherence?

### (2) Building capacity in the policy-making process

**Stakeholder consultation:** Is the government able and willing to identify, consult and balance the interests of all possible stakeholders in a policy decision or change?

**Analytical capacity:** What is the capacity of the government to define the development issues at stake, gather data to fill information gaps, analyse it effectively and feed it into policy processes on time?

**Policy co-ordination mechanisms:** How effective are cross-institutional co-ordination mechanisms to consult on policy options, negotiate policy, anticipate and resolve policy conflicts or inconsistencies?

**Informal working practices:** Does the administrative culture promote cross-sectoral cooperation and systematic information exchange between different policy communities in day-to-day working?

**Negotiation skills:** What is the ability of the development ministry/agency to build strategic alliances, persuade and engage others and create ownership of the policy coherence for development agenda?

**Building capacities in developing countries:** What efforts were there to build the institutional capacities of developing country actors in analysis, consultation, policy-making, co-ordination and negotiation and their institutional and productive capacities in specific policy areas?

### (3) Overcoming institutional challenges in different policy areas

**Context:** What are the major national and international forums for discussion? Do these adequately represent development perspectives?

**Efforts:** What studies, consultation and negotiation took place during the policy process?

**Actions:** What were the policy changes or coherence initiatives in specific areas?

### (4) Assessing the results of policy coherence efforts

**Monitoring and evaluation mechanisms:** Are there policy monitoring mechanisms or specific studies in different policy areas that analyse impacts on development? How are coherence efforts evaluated?

**Results:** How did the policy changes affect developing countries?

## Kohärenzbemühungen im Rahmen der EU

Politikkohärenz für Entwicklung ist eine europäische Idee, die bereits in den Maastrichtverträgen (1992) angesprochen wurde. In verschiedenen Ratsbeschlüssen zur Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit wurde diese Vision immer wieder bekräftigt, die gemeinsame Umsetzung auf der Ebene des Rates, den Mitgliedstaaten und der Kommission wurde aber erst ab 2005 vorangetrieben. Dies zeigt sich an der prominenten Berücksichtigung des Themas PCD in den wichtigen Grundsatzdokumenten der EU.

Im Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik (Europäisches Parlament 2006), der eine gemeinsame Vision für das Handeln der EU im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sowohl auf der Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf Gemeinschaftsebene darstellt, wird Kohärenz bereits in den gemeinsamen Zielsetzungen (Absatz 9) verankert. „Wir bekräftigen unsere Zusage, für Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung einzutreten, indem wir gewährleisten, dass die EU die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit in all ihren Politikfeldern, die die Entwicklungsländer berühren können, berücksichtigt und dass ihre jeweilige Politik die Entwicklungsziele fördert.“

Die EU drückt insbesondere ihre Entschlossenheit aus, „Maßnahmen zur Förderung der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung zu ergreifen“ und betont, dass sie „die Verfahren, Instrumente und Mechanismen der Politikkohärenz ... auf allen Ebenen ausbauen, für angemessene Ressourcen sorgen und bewährte Vorgehensweisen zur Förderung dieser Ziele übernehmen wird.“ Kohärenz wird dabei vor allem als notwendiges Instrument gesehen, um die Voraussetzungen zu schaffen, damit die Entwicklungsländer die Millenniumsziele besser erreichen können. Im Konsens wird auch festgehalten, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten ein fortlaufendes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rates vom Mai 2005 erstellen werden, in dem die Rollen und Zuständigkeiten des Rates, der Mitgliedstaaten und der Kommission sowie ein konkreter Zeitplan erstellt werden.

Die Grundlage für die Integration des Kohärenzansatzes in den Europäischen Konsens stellt eine Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und

Sozialausschuss vom April 2005 dar, in der zur Beschleunigung des Prozesses zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele Politikkohärenz als wesentlicher Faktor beschrieben wird (Komm 2005, 134). Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (GAERC) von 23. Mai 2005 hat diese ehrgeizigen Zielsetzungen zur beschleunigten Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele beschlossen und Prioritätsbereiche – so genannte „Kohärenzverpflichtungen der EU im Interesse der Entwicklungspolitik“ – festgelegt, bei denen Synergieeffekte für die Entwicklungspolitik zu erwarten sind. Die Festlegung von allgemeinen Zielsetzungen in den einzelnen Bereichen (siehe Box – The 12 PCD Commitments) bildet eine klare Orientierung für die EU-Politiken.

## The 12 PCD Commitments

(24 May 2005 GAERC Conclusions)

- 1 **Trade:** The EU is strongly committed to ensuring a development-friendly and sustainable outcome of the Doha Development Agenda and EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs). The EU will further improve its Generalised System of Preferences, with a view to effectively enhancing developing countries' exports to the EU. The EU will continue to work towards integrating trade into development strategies and will assist developing countries in carrying out domestic reforms where necessary.
- 2 **Environment:** The EU will lead global efforts to curb unsustainable consumption and production patterns. The EU will assist developing countries in implementing the Multilateral Environmental Agreements (MEAs), and will work to ensure that the capacities of developing countries are taken into account during MEA negotiations. The EU will continue to promote pro-poor environment-related initiatives and policies, and will strengthen the integration of environmental and climate change concerns into its own policies.
- 3 **Climate Change:** The EU recognizes that one of the greatest environmental and development challenges in the twenty-first century is that of mitigation and adapting to climate change, and that lasting progress in achieving the MDG's will be enhanced by the success of the international community in implementing the Kyoto Protocol and reinvigorating the international negotiations to ensure a post 2012 arrangement in the context of the UN climate change process. In this context the EU reconfirms its commitment to the Kyoto Protocol and its determination to develop a medium and long-term EU-strategy to combat climate change, consistent with meeting the 2 degree objective as outlined in the European Council's conclusions of the 23rd of March 2005.
- 4 **Security:** The EU will treat security and development as complementary agendas, with the common aim of creating a secure environment and of breaking the vicious circle of poverty, war, environmental degradation and failing economic, social and political structures. The EU will enhance its policies in support of good and effective governance and the prevention of state fragility and conflict, including by strengthening its response to difficult partnerships/failing states. The EU will strengthen the control of its arms exports, inter alia, with the aim of avoiding that EU-manufactured weaponry be used against civilian populations or aggravate existing tensions or conflicts in developing countries. The EU will promote cooperation in fighting corruption, organised crime and terrorism.
- 5 **Agriculture:** The EU will continue its efforts to minimise the level of trade distortion related to its support measures to the agricultural sector, and to facilitate developing countries' agricultural development.
- 6 **Fisheries:** The EU will continue to pay particular attention to the development objectives of the countries with which the Community will engage into bilateral fisheries agreements. Within the context of the new EU policy on fisheries partnership agreements with third countries which is being implemented since 2003, the EU will continue to encourage the conclusion of fisheries agreements in order to contribute towards rational and sustainable exploitation of the surplus of coastal States' marine resources to the mutual benefit of both parties.
- 7 **Social dimension of globalisation, employment and decent work:** The EU will contribute to strengthening the Social Dimension of Globalisation with a view to ensure maximum benefits for all, both men and women. The EU will promote employment and decent work for all as a global goal.
- 8 **Migration:** The EU will promote the synergies between migration and development, to make migration a positive factor for development.
- 9 **Research and innovation:** The EU will promote the integration of development objectives, where appropriate, into its RTD and innovation policies, and will continue to assist developing countries in enhancing their domestic capacities in this area. The EU supports global, regional and national efforts in research for development to address the special needs of the poor in the areas of health, including prevention and treatment of HIV/AIDS, agriculture, natural resource and environmental management, energy, in particular renewable energy and energy efficiency, and climate.
- 10 **Information society:** The EU will address the digital divide by exploiting the potential of Information and Communication Technologies as a development tool and as a significant resource for attaining the MDGs.
- 11 **Transport:** The EU will address the special needs of both land-locked and coastal developing countries by promoting the intermodality issues for achieving network interconnectivity as well as security and safety issues.
- 12 **Energy:** The EU is strongly committed to contribute to the special needs of developing countries by promoting access to sustainable energy sources and by supporting establishing interconnection of energy infrastructures and networks.

Quelle: Commission Staff Working Paper, Policy Coherence for Development, Work Programme 2006-2007

Vorschläge für die Umsetzung der politischen Verpflichtungen der EU in die Praxis werden in den PCD-Mitteilungen der Kommission für jeden einzelnen Bereich angeführt, wobei die einzelnen Maßnahmen sich unterschiedlich stark an den jeweiligen wirtschaftspolitischen Interessen bzw. an den Grundprinzipien der EU ausrichten. Die Grundprinzipien des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs werden per se als Beitrag zur Armutsminderung und zur Erreichung der MDGs angesehen und im Kontext der Kohärenzverpflichtungen nicht in Frage gestellt.

Um die Fortschritte bei den Kohärenzverpflichtungen der EU im Zusammenhang mit den MDGs überprüfen zu können, schlug die Kommission in der PCD-Mitteilung vor, einen EU-Bericht über Kohärenz im Interesse der Entwicklung bis zur nächsten internationalen Überprüfung der MDGs zu erstellen. Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (GAERC) vom 10./11. April 2006 beauftragte die Kommission, ein Arbeitsprogramm 2006-2007 zu PCD bis Juni 2006 zur Beschlussfassung durch den Rat zu erarbeiten.

Das Arbeitsprogramm benennt zwei Ebenen, auf denen die Verbesserung von Politikkohärenz ansetzen muss:

- In den Mitgliedsländern müssen die Akteure in der Entwicklungspolitik sicherstellen, dass bei der Formulierung von nationalen Positionen auch in nicht entwicklungsbezogenen Politikbereichen entwicklungspolitische Interessen und Zielsetzungen berücksichtigt werden.
- Die Kommission muss ein follow-up der Ratsbeschlüsse sicherstellen und dafür Sorge tragen, dass entwicklungspolitische Interessen und Zielsetzungen in der Politikformulierung frühzeitig berücksichtigt werden und dass die entwicklungspolitischen Ziele stützende Politiken und Maßnahmen identifiziert und verstärkt werden.

Die Kommission hält im Arbeitsprogramm fest, dass ausreichende Kapazitäten für die Analyse von PCD-Themen und für ein pro-aktives Eintreten für das PCD-Programm auf allen Ebenen – das heißt bei der Kommission, den Mitgliedstaaten und dem Rat – erforderlich sein werden.

Weiters soll ein erster Bericht über die Fortschritte im Bereich PCD der Kommission an den Rat im Jahr 2007 (bis September 2007) erstellt werden.

Die Prioritätenliste des Arbeitsprogramms konzentriert sich auf

- horizontale PCD-Aktivitäten, die vor allem Verbesserungen auf der Verfahrensebene und auf der Ebene der Instrumente vorsehen und auf
- thematische PCD Prioritäten. Die zwölf verschiedenen Politikbereiche (siehe Box, S. 76) wurden alle als wichtig für die Erreichung der MDGs eingestuft.

Die Rollen, Verantwortlichkeiten sowie die Hauptaufgaben der Akteure wurden im Arbeitsprogramm ebenso festgelegt. Für die Development Cooperation Working Party of the Council (CODEV) sieht das Arbeitsprogramm die Prüfung und Diskussion im Hinblick auf die PCD-Relevanz von allen Kommissionsvorschlägen sowie die Koordination mit den anderen Ratsarbeitsgruppen vor. Die Kommission hat vor allem die Aufgabe, das PCD-Arbeitsprogramm zu entwerfen, den Fortschritt zu überwachen, den Fortschrittsbericht alle zwei Jahre zu erstellen und die Berücksichtigung von PCD bei der Programmierung zu fördern. Das informelle PCD-Netzwerk der Mitgliedstaaten und der Kommission, das zweimal im Jahr tagt, dient vor allem dem Austausch von Analysen und Erfahrungen. Der Rat soll das PCD-Arbeitsprogramm zur Kenntnis nehmen und die Fortschrittsberichte überprüfen. Die Mitgliedstaaten sind für die Bereitstellung von ausreichenden Kapazitäten und für die Befassung der entsprechenden Ministerien und Abteilungen mit PCD-Themen verantwortlich. Weiters sollen sie Erfahrungswerte austauschen, Verbesserungen auf der Implementierungsebene vornehmen und über die erzielten Fortschritte berichten.

Ein Vergleich der Mechanismen, die die EU-Länder zur PCD-Umsetzung eingerichtet haben, der im Jahr 2006 publiziert wurde (ECDPM 2006) zeigt, dass

- 6 EU-Länder PCD in ihren entwicklungspolitischen Grundsatzprogrammen nicht berücksichtigt haben (Lettland, Litauen, Malta, Slowenien, Ungarn und Zypern),
- 11 EU-Länder Initiativen gesetzt oder bereits grundsätzliche politische Erklärungen in Richtung PCD abgegeben haben (Belgien, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Polen, Portugal, Slowakei, Tschechien und Spanien),
- 8 EU-Länder (Deutschland, Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg, Niederlande, Schweden und UK) institutionelle oder administrative Mechanismen entwickelt und eingerichtet haben, um PCD zu verfolgen (ECDPM 2006).

Bei jenen Ländern, die bereits konkrete Maßnahmen zur Umsetzung von PCD gesetzt haben zeigt sich, dass einerseits ein hohes politisches Commitment für entwicklungspolitische Agenden erforderlich ist und dass andererseits das EZA-System (Entwicklungspolitik und EZA-Verwaltung) konsolidiert ist. Die jeweilige Art der PCD-Instrumente und Mechanismen hängt jedoch stark von den nationalen und kulturellen Ausformungen der Politikgestaltung ab und spiegelt die Vielfalt der Mitglieder der EU wider. Während etwa die Niederlande die Errichtung von eigenen Kohärenzabteilungen forcierte und andere Länder (UK, Irland) stärker auf die Zusammenarbeit der verschiedenen Ministerien bauen, verfolgt Schweden einen holistischen Ansatz, der auf die Implementierung eigener institutioneller und administrativer Einrichtungen verzichtet. Schweden hat 2003 ein Gesetz zur Entwicklungspolitik (Shared responsibility – Sweden's policy for global development) beschlossen<sup>3</sup>, in dem die einzelnen Ministerien zu einer entwicklungspolitisch kohärenten Formulierung ihrer Politik verpflichtet werden. Jährlich wird ein PCD-Fortschrittsbericht der Regierung an das Parlament übermittelt und dort diskutiert.

Zusammenfassend hält die Studie unter anderem fest, dass PCD-Anstrengungen der EU-Mitgliedsländer durchaus feststellbar sind, diese aber nicht durch den Maastrichtvertrag sondern erst durch die MDG-Erklärung stimuliert wurden. Weiters werden von einigen Ländern interministerielle Arbeitsgruppen und Koordinationsmechanismen zwischen verschiedenen Politikbereichen auch am Rande mit Entwicklungsfragen befasst und konfrontiert. Dies führt zu sehr unterschiedlichen Abstufungen von PCD, da die Thematisierung von PCD in einem allgemeinen Koordinierungsgremium nicht zwangsweise zu einer entwicklungspolitisch kohärenten Politik führt. Die Mehrzahl der EU-Mitgliedsländer haben noch keine Initiativen gesetzt, die über grundsätzliche politische Erklärungen und allgemeine Koordinationsmechanismen hinausgehen (ECDPM 2006).

## Ausblick

Der Maastrichtvertrag (1992) bildet eine Grundlage für die Verankerung von entwicklungspolitischer Kohärenz, die allerdings erst mit der Erklärung der Millennium Development Goals (2000) aktiviert wurde. Trotz der Bemühungen einiger Länder der EU sowie der konkreten Schritte der Verankerung der PCD-Agenda auf Kommissions- und Rats-Ebene sind die EU und ihre Mitgliedsländer noch weit entfernt von einer entwicklungspolitisch kohärenten Politik. Obwohl PCD in den Grundsatzdokumenten der Entwicklungspolitik der EU-Mitgliedsländer Eingang gefunden hat, gehen viele Bemühungen über Mechanismen der allgemeinen Politikkoordination kaum hinaus. PCD ist – mit Ausnahme von Schweden – bei der Entwicklungspolitik und ihrer Verwaltung verankert und nicht gemeinsames Anliegen aller Regierungsmitglieder. PCD – steht daher vielfach in Konkurrenz zu anderen politischen Interessen und wird von den Regierungen nicht als gemeinsame Verpflichtung in einem globalen Kontext wahrgenommen, sondern nur als ressortübergreifende Zielsetzung der Entwicklungspolitik. Die PCD relevanten Ratsbeschlüsse auf EU-Ebene, die von den EU-Mitgliedsländern mitgetragen werden sollten, müssten daher auf einer hohen politischen Ebene umgesetzt werden, damit sie auch für andere Politiken zur Verpflichtung werden.

Mit dem Arbeitsprogramm Policy Coherence for Development 2006-2007 der EU-Kommission werden die EU-Mitgliedsländer erstmals aufgefordert, konkrete Maßnahmen zu setzen und an einem Fortschrittsbericht mitzuwirken. Die politischen Zusagen werden operationalisiert und in einzelne Schritte gegliedert, die in einem gemeinsam vereinbarten Zeitraum zu erfüllen sind. Kohärente Politik ist auch stark abhängig von den realpolitischen Möglichkeiten und den realen Kräfteverhältnissen in einem Land, dennoch ist die Umsetzung von PCD – wie das DAC betont – auch eine Frage der politischen Verbindlichkeit. Da es sich bei PCD um eine freiwillige – nicht mit finanziellen Sanktionen belegte – Zusage handelt, ist der Grad der Verbindlichkeit eher gering. Mit dem alle zwei Jahre erscheinenden Fortschrittsbericht versucht die Kommission daher die Verbindlichkeit zu erhöhen und die Regierungen der Mitgliedsländer an ihre Verpflichtungen zu erinnern.

3 Government Communication 2005/06:204 Sweden's Global Development Policy  
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/5624/a/70168;jsessionid=aGPDjUlX0Uz8>

Policy Coherence for Development ist besonders im Hinblick auf das MDG Ziel 8 – Schaffung einer globalen Partnerschaft für Entwicklung – von Bedeutung. Die EU nimmt für sich in Anspruch, ein wichtiger Akteur in der internationalen Entwicklungspolitik und ein wichtiger Partner der Entwicklungsländer zu sein, fehlende entwicklungspolitische Kohärenz bei den EU-Mitgliedsländern ist jedenfalls kein Indiz für die Ernsthaftigkeit der EU, mit der die globale Partnerschaft verfolgt wird. PCD ist eine Grundvoraussetzung für die Schaffung einer globalen Partnerschaft.

PCD ist ein strategischer Ansatz, mit dem die Millenniumsziele schneller und besser erreicht werden sollen. Während die Pariser Deklaration vor allem Effizienzsteigerung durch eine Harmonisierung der EZA-Aktivitäten und die Anpassung an die Strategien der Entwicklungsländer erreichen möchte, kann mit PCD durch einen erweiterten politischen Handlungsspielraum das Potential zur Effizienzsteigerung vergrößert werden. Ohne verstärkte Bemühungen zur Umsetzung des Konzepts Policy Coherence for Development bleibt das Harmonisation & Alignment Konzept ein auf die Optimierung der Entwicklungszusammenarbeit beschränktes Verfahren, dessen Grenzen bereits durch das Fehlen des politischen Rahmens abgesteckt sind.

## Literatur

- Ashoff, Guido (2002). Für eine Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken, in: E+Z 43(6), 172-176.
- Ashoff, Guido (2005). Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung. Studies DIE 6, Bonn.
- ECDPM/IICEI (2006). EU mechanisms that promote policy coherence for development – ascopying study, Studies in European Development Co-operation Evaluation No 2 European Union, Maastricht.
- Europäische Union (2005). Vertrag über eine Verfassung für Europa, Luxemburg.
- Europäisches Parlament/Europäischer Rat/Europäische Kommission (2006). Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“ (2006(C46/01). Online in Internet: [http://ec.europa.eu/development/body/development\\_policy\\_statement/docs/edp\\_statement\\_oj\\_24\\_02\\_2006\\_de.pdf#zoom=125](http://ec.europa.eu/development/body/development_policy_statement/docs/edp_statement_oj_24_02_2006_de.pdf#zoom=125) (Stand: 13.12.2006)
- Hoebink, Paul (2005). Coherence and Development Policy: An autopsy with some European examples, in: Österreichische Forschungsförderung für Entwicklungshilfe (Hg.): Österreichische Entwicklungspolitik 2004 ‚EU-Entwicklungspolitik Quo vadis?‘ Wien, 37-50.
- Hoebink, Paul/Olav Stokke (2005). Perspectives on European Development Co-operation. Policy and Performance of individual donor countries and the EU, Research EADI Studies in Development, London & New York.
- Hoebink, Paul (2004). The Treaty of Maastricht and Europe’s Development Cooperation Studies, in: European Union (Hg.): European Development Co-operation Evaluation No. 1, Brussels.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005). Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. Beschleunigung des Prozesses zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele, KOM (2005) 134 endgültig, Brüssel.
- Lawo, Thomas/Fritz Scheidhauer (2005). Die Bedeutung der Kohärenz in der Europäischen Entwicklungszusammenarbeit. EADI, nicht veröffentlichtes Manuskript 25.11.2005
- Martens, Jens (2002). Ergebnisse und Perspektiven globaler Entwicklungszusammenarbeit nach der Monterrey Konferenz, in: Social Watch Deutschland (Hg.) (2002). Soziale Entwicklung in den Zeiten der Globalisierung. Online in Internet: [http://www.woek-web.de/conchilli-mx/cms/upload/pdf/social\\_watch/publikationen/swd\\_report\\_2002\\_032\\_martens.pdf](http://www.woek-web.de/conchilli-mx/cms/upload/pdf/social_watch/publikationen/swd_report_2002_032_martens.pdf) (Stand: 15.12.2006)
- Ministry for Foreign Affairs of Sweden (2006). Government Communication 2005/06 – Sweden’s Global Development Policy, Stockholm.
- OECD/DAC (1996). Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, Paris.
- OECD/IPUMA (1996). Building Policy Coherence. Tools and Tensions, Public Management Occasional Papers 12, Paris.
- OECD/DAC (2001). The DAC Guidelines, Poverty Reduction, Paris.
- OECD (2003). Policy coherence: Vital for global development, Policy Brief, Paris.
- OECD (2005). Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice, The Development Dimension, Paris.
- OECD (2006). Fishing for Coherence: Fisheries and Development Policies, The Development Dimension, Paris.
- OECD (2006). Miracle, Crisis and Beyond. A synthesis of Policy Coherence towards East Asia. The Development Dimension, Paris.
- OECD (2006). Trade, Agriculture and Development. Policies working together. The Development Dimension, Paris.



## SCHLUSSFOLGERUNGEN

*Michael Obrovsky, Clemens Six*

Die Ausgangsfrage dieser Ausgabe der Österreichischen Entwicklungspolitik war, ob die Agenda einer gesteigerten Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) bloße politische Rhetorik sei oder doch der Beginn eines ernstzunehmenden Paradigmenwechsels. Die unterschiedlichen Beiträge in diesem Heft haben darauf nicht immer eine eindeutige Antwort gegeben, zumal es zum jetzigen Zeitpunkt etwa zwei Jahre nach der Verabschiedung der Pariser Erklärung noch zu früh ist, ein klares Resümee zu formulieren. Was die AutorInnen aber geleistet haben, ist aufzuzeigen, von welchen Parametern und unterschiedlichen Aspekten eine zukünftige Beantwortung dieser Frage abhängen wird.

- Für eine ergebnisorientierte Entwicklung im Sinne verbesserter Wirksamkeit der EZA ist von entscheidender Bedeutung, dass zweierlei systemische Fragen gestellt und entsprechend beantwortet werden. Die erste betrifft die **interne Funktionsweise des gesamten Feldes der Entwicklungspolitik** und ihrer unterschiedlichen Akteure. Trotz zahlreicher multi- und bilateralen Bemühungen um mehr Koordination und Kooperation bleiben die Probleme der Ineffizienz, Verdoppelung von Aktivitäten und Defizite in der wechselseitigen Rechenschaftslegung aufrecht. Insbesondere im Bereich Harmonisierung und Anpassung wurde sichtbar, dass die internen Strukturen der großen multilateralen Geberinstitutionen einer Wirksamkeitsagenda entgegen wirken und daher separate Aufmerksamkeit verlangen. Dazu kommt, dass eine steigende Anzahl von sehr heterogenen Akteuren diese Bemühungen weiter erschwert. Obwohl aus einer Pluralität wie dieser auch eine produktive Konkurrenz untereinander entstehen könnte, ist dies kaum der Fall, weil zwischen den Betroffenen eine traditionelle und institutionell verankerte Asymmetrie sowie Ungleichheit im Zugang zu Informationen herrscht, die nicht als struktureller Teil des Problems erkannt werden. Das Ergebnis sind verzerrte Verhältnisse, die entsprechend thematisiert werden müssen, um im Hinblick auf Wirksamkeit tatsächlich voran zu kommen. In Zukunft wird sich Entwicklungspolitik noch wesentlich stärker an den empirischen Befunden über die armutsbezogenen Effekte ihrer Aktivitäten und Interventionen richten müssen, um diese konkreten Auswirkungen auch mit dem institutionellen Setting der Geber in Verbindung zu bringen.
- Die zweite systemische Frage betrifft Aspekte, die nicht im eigentlichen Sinn entwicklungspolitisch sind. Wie der Beitrag über Kohärenz gezeigt hat, geht diese Anforderung weit über den entwicklungspolitischen Kernbereich hinaus und involviert sämtliche Politikbereiche mit direkten oder indirekten Auswirkungen auf die Zielsetzung der Armutsbekämpfung. Die Agenda zur Wirksamkeit der EZA kann nur unter der Voraussetzung sinnvoll weiterverfolgt werden, dass sie an diese **weiterführenden, systemischen Problemfelder** rückgebunden bleibt. Ein erweiterter Kohärenzbegriff verlangt nicht nur eine entsprechende Berücksichtigung entwicklungspolitischer Ziele in anderen Politikbereichen, sondern auch eine entsprechend tief gehende Debatte über Grundsatzfragen der internationalen Wirtschaft und ihrer Besitz- und Machtverhältnisse, über ökologische Entwicklungen und ihre Konsequenzen insbesondere für sensible Volkswirtschaften und über die Struktur jener internationalen Institutionen, im Rahmen derer diese Diskussion stattfinden sollen. Auch in diesem Fall greifen strukturelle und inhaltliche Fragen ineinander, was die Möglichkeit für mehr Wirksamkeit in der EZA entscheidend beeinflusst.
- Im Fokus internationaler Aufmerksamkeit stehen im Moment die politischen Willensbekundungen insbesondere der Geber, aber auch der Empfänger, die Agenda der Wirksamkeit tatsächlich voran zu bringen und entsprechend umzusetzen. Unter enormem Zeitdruck versucht auch Österreich, ein Programm zur konkreten Anwendung der Erklärung zu formulieren bzw. die umfassenden Indikatoren der **Pariser Erklärung** anzuwenden. Insgesamt ist dies der Versuch, die unterschiedlichen Entwicklungsstadien der bi- und multilateralen Geberstrategien handhabbar zu machen und auf diese Weise insgesamt mehr Innovation durchzusetzen. Österreich versteht sich in diesem Prozess nicht als Vorreiter, sondern als kleiner, aber spezialisierter Geber, der abgestimmt auf die Besonderheiten seiner EZA und seiner Partnerländer international

eingegangene Verbindlichkeiten und methodische Innovationen nachvollzieht. Die beiden oben formulierten systemischen Problembereiche gelten aber auch für dieses Land, das auf nationaler Ebene erst in den Anfängen einer Kohärenzpolitik steht.

- Ein probates Mittel zur Unterstützung der Wirksamkeitsagenda ist die **Budgethilfe**, die auch Österreich seit 2006 praktiziert. Vor allem zwei Kernfragen wurden in diesem Zusammenhang von den Autoren aufgeworfen: Welches Potential hat Budgethilfe und welche Voraussetzungen bzw. begleitenden Maßnahmen braucht Budgethilfe, um dieses Potential auch tatsächlich umzusetzen? Der im Moment große internationale Optimismus scheint in Bezug auf die Empfängergesellschaften selektiv gerechtfertigt, wobei die bereits existierenden politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen eine entscheidende Rolle spielen. Budgethilfe kann positive Entwicklungen verstärken und kann Schwachstellen korrigieren helfen, tut dies aber nicht automatisch. Und der politische Einfluss im Sinne einer zivilgesellschaftlichen Belebung bzw. Pluralisierung der Akteure ist gering bis nicht nachweisbar. Dennoch setzen insbesondere die großen multilateralen und nationalen Geber auf dieses Mittel, das seine Prüfung im Hinblick auf die armutsreduzierenden Effekte erst zu bestehen hat und daher systematischer, langzeitlicher Evaluierung bedarf.

Die Agenda zur Wirksamkeit der EZA, wie sie in der Pariser Erklärung von 2005 konkretisiert wurde, sieht sich insbesondere zweierlei Gefahren gegenüber, die auch bei der Beantwortung der Frage „Paradigmenwechsel oder Rhetorik?“ entscheidend sind. Die Wirksamkeitsdebatte läuft einerseits Gefahr, Geschichte zu wiederholen, da die bisher gemachten Erfahrungen mit ähnlichen Bemühungen seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges zu wenig in Betracht gezogen werden. Und zweitens droht eine Verkürzung der Diskussion durch allzu starke Konzentration auf technisch-operative Details und Indikatoren, die den vielschichtigen Ursachen mangelnder Wirksamkeit nicht gerecht wird. Vor diesem Hintergrund ist es daher zentral, weiterführende systemische Fragen und die Geschichte der EZA mit zu berücksichtigen und in die verschiedenen Politikbereiche – im Sinne einer umfassenden entwicklungspolitischen Kohärenz – rückzuführen, damit der angestrebte Paradigmenwechsel auch tatsächlich wirksam werden kann.

## FINANZIELLE GESAMTLEISTUNGEN ÖSTERREICHS AN ENTWICKLUNGSLÄNDER UND MULTILATERALE STELLEN

*Michael Obrovsky*

Das DAC (Development Assistance Committee) erhebt jährlich Daten für die „International Development Statistics“<sup>1</sup>, um die Basis für eine umfassende Analyse der gesamten Finanzflüsse an Entwicklungsländer und für entwicklungspolitische Entscheidungen bereitstellen zu können. Der bekannteste Teil dieser Statistik sind die finanziellen Mittel der „Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit“, die – ausgedrückt in Prozent des Bruttonationalprodukts (BNE) – als ODA-Quote (ODA = Official Development Assistance) seit dem Beschluss der UN-Generalversammlung 1970<sup>2</sup> die Messlatte für den Vergleich der Leistungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bildet. Daneben werden aber auch andere – vor allem private Leistungen – erhoben. Der hier dargestellte Überblick entspricht in vereinfachter Form den von Österreich und den anderen DAC-Mitgliedsländern jährlich an das DAC gemeldeten Daten, die die Grundlage der statistischen Publikationen wie Development Cooperation Report, On-line Statistik und der Analysen der gesamten Entwicklungsfinanzierung des DAC bilden. Die Darstellung der gesamten Finanzflüsse an die Entwicklungsländer ermöglicht eine umfassendere Beurteilung der Aktivitäten eines „Geberlandes“ und erlaubt auch die Analyse der privaten Akteure. Der Stellenwert der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) wird mit Hilfe der Gesamtsicht relativiert, da die Relationen zwischen den einzelnen Teilbereichen sichtbar werden.

Das DAC erfasst folgende Gruppen von Finanzflüssen:

1. Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance – ODA)
2. Sonstige öffentliche Leistungen (Other Official Flows – OOF)
3. Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen
4. Zuschüsse privater Hilfsorganisationen

Die Höhe sowie die Beziehung der einzelnen Teilbereiche zueinander spiegeln somit einerseits politische Bedingungen und andererseits wirtschaftliche Entwicklungen in den DAC-Mitgliedsländern wider, die die Beziehungen zu den Entwicklungsländern beeinflussen.

Gerade das Jahr 2005 war von Ereignissen geprägt, die die verschiedenen Finanzflüsse an Entwicklungsländer stark beeinflusst haben. Die Tsunamikatastrophe am 26. Dezember 2004 im indischen Ozean hat Steigerungen im Bereich der Katastrophenhilfe der ODA-Leistungen und im Bereich der privaten Zuschüsse nach sich gezogen. Die Ernährungskrise im Niger im Juli 2005 sowie eine überaus heftige Hurrikansaison in der Karibik sowie im Golf von Mexiko und ein verheerendes Erdbeben in der Region von Kaschmir im Oktober haben wieder die Notwendigkeit der Humanitären Hilfe sichtbar gemacht.

Auf der politischen Ebene haben vor allem der G8-Gipfel in Gleneagles sowie der UN-Gipfel Millennium+5 in New York Entwicklungsthemen an die Spitze der internationalen Agenda gestellt. In Vorbereitung des Millennium+5 Gipfels haben gerade die EU-Mitgliedsländer einen neuen Vorstoß für die Anhebung der ODA-Leistungen bis zum Jahr 2010 beschlossen.

Die Steigerung der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung ist daher neben der Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und der Umsetzung der politischen Kohärenz für Entwicklung ein wichtiger Faktor bei der Erreichung der MDGs.

Im Folgenden werden daher die gesamten Finanzflüsse Österreichs an Entwicklungsländer dargestellt werden, um den realen Beitrag Österreichs besser einschätzen zu können.

1 Siehe: <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline>

2 25. Generalversammlung der UN in New York am 24. Oktober 1970 Resolution 2626, <http://www.oefse.at/Downloads/eza/resol2626.pdf>

Tabelle 1:

**Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen  
2003-2005 in Mio € und in %**

		2003		2004		2005	
		in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %
I.	Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA Official Development Assistance)	447	35	545	50	1.266	37
	A. Bilaterale ODA	202	16	284	26	991	29
	B. Multilaterale ODA	245	19	262	24	275	8
II.	Sonstige öffentliche Leistungen (OOF)	39	3	-184	-17	250	7
III.	Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen	729	57	656	60	1.763	52
IV.	Zuschüsse privater Hilfsorganisationen	63	5	71	7	112	3
<b>Gesamtleistungen</b>		<b>1.279</b>	<b>100</b>	<b>1.088</b>	<b>100</b>	<b>3.391</b>	<b>100</b>
Memo:	BNE (in Mrd € zu Marktpreisen, laufend)	221.603		234.180		242.610	
	ODA in % des BNE	0,20		0,23		0,52	
	DAC-Durchschnitt der ODA-Leistungen in % des BNE	0,25		0,25		0,33	
	EU-Durchschnitt der ODA-Leistungen in % des BNE	0,35		0,35		0,44	
	Gesamtleistungen in % des BNE	0,58		0,46		1,40	
	DAC-Durchschnitt der Gesamtleistungen in % des BNE	0,45		0,48		n.v.	
	EU-Durchschnitt der Gesamtleistungen in % des BNE	0,63		0,77		n.v.	

n.v. = nicht verfügbar

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Während 2003 die gesamten finanziellen Leistungen an Entwicklungsländer bei rund 1,3 Mrd € lagen, sind sie im Jahr 2004 auf rund 1,1 Mrd € abgesunken und im Jahr 2005 wiederum auf fast 3,4 Mrd € angestiegen. Der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe an den gesamten Finanzflüssen Österreichs an Entwicklungsländer schwankt zwischen 35 % im Jahr 2003 und 50 % im Jahr 2004. Obwohl sich die ODA-Leistungen im Jahr 2005 mehr als verdoppelt haben beträgt ihr Anteil an den gesamten Finanzflüssen Österreichs nur 37 %, da sich die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen fast verdreifacht haben.

Die Zuschüsse privater Hilfsorganisationen sind in den letzten drei Jahren stark angestiegen. Sie spiegeln das private Engagement für EZA und humanitäre Hilfe wider und dokumentieren die Bereitschaft und das Potential der österreichischen Zivilgesellschaft. Von rund 63 Mio €

im Jahr 2003 stiegen sie auf 112 Mio € im Jahr 2005. Ein Grund dafür liegt im starken Spendenaufkommen für die Opfer der Tsunamikatastrophe zu Weihnachten 2004/2005. Trotz der Steigerung der absoluten Zahlen ist der Anteil an den gesamten Leistungen von 7 % im Jahr 2004 auf 3 % im Jahr 2005 gesunken.

Bis zum Jahr 2005 wurden vom DAC auch die Finanzflüsse an die mittel- und osteuropäischen Staaten und an die Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie die Länder in einem Übergangsstadium erfasst. Damit wurde der Darstellung der Leistungen der DAC-Mitgliedsländer am Aufbau Osteuropas nach dem Ende der Sowjetunion und des Warschauer Pakts Rechnung getragen. Da mit 2004 einige osteuropäischen Länder Mitglieder der EU wurden ist diese Differenzierung obsolet geworden. Am Ende des Jahres 2005 wurden die beiden Empfängerländerlisten des DAC für Entwicklungshilfe und

öffentliche Hilfe (Osthilfe) zusammengelegt und vereinfacht.<sup>3</sup> Die neue Empfängerländerliste konzentriert sich auf alle Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen mit Ausnahme der G8-Länder sowie die Mitgliedsländer der EU (inklusive Bulgarien und Rumänien, deren Beitritt am 1.1.2007 erfolgt ist) Weißrussland, die Ukraine und Libyen wurden in die Liste aufgenommen, während Bahrain von der Liste gestrichen wurde (siehe Anhang). Die Differenzierung in Entwicklungshilfe-ODA und öffentliche Hilfe-OA (Osthilfe) fällt daher ab dem Jahr 2005 weg. Quantitativ wird durch diese Veränderung der Empfängerländer die ODA-Statistik nur geringfügig beeinflusst werden, denn die Aktivitäten im Balkan sowie in den ärmsten Nachfolgestaaten der Sowjetunion wurden bereits vor den Veränderungen unter der öffentlichen Entwicklungshilfe subsumiert.

## Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit

Die Darstellung der öffentlichen Entwicklungshilfe Österreichs im Jahr 2005 beschränkt sich hier auf einen Überblick der wichtigsten Komponenten der öffentlichen EZA, um ihren Anteil an den gesamten Finanzflüssen beschreiben und analysieren zu können. Die Erhebung der Daten für die DAC-Statistik erfolgt seit 2004 bei der ADA und die konkrete Darstellung der Programm- und Projekthilfe der OEZA wird von der ADA und dem BMA durchgeführt. Das BMA bereitet einen Jahresüberblick über die Leistungen 2004 und 2005 vor, der die Veränderungen und Schwerpunktsetzungen der OEZA darstellen und aus der Sicht der österreichischen Entwicklungspolitik kommentieren wird.

Als öffentliche Entwicklungszusammenarbeit oder -hilfe (international übliche Bezeichnung ODA – Official Development Assistance) gelten laut der Definition des Entwicklungshilfekomitees (DAC – Development Assistance Committee) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development) alle Mittelzuflüsse von staatlichen Stellen (einschließlich Ländern und Gemeinden und öffentlichen Gebietskörperschaften) an Entwicklungsländer und multilaterale Institutionen zum Zweck der wirtschaftlichen Entwicklung und

Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern. Leistungen für militärische Zwecke in Entwicklungsländern fallen per Definition nicht unter die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit. Leistungen und Zahlungen an Privatpersonen (Gehälter, Pensionen, Auszahlungen von Versicherungen usw.) werden ebenso nicht als ODA-Leistung anerkannt.

Eine Leistung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit nennt man bilateral, wenn das Empfängerland eindeutig bestimmt werden kann; als multilateral bezeichnet man sie, wenn die Mittel von einem Geberland an eine internationale Organisation, die Entwicklungsprogramme durchführt, übergeben werden – sei es als allgemeiner Beitrag zum Budget der Organisation oder als Beitrag zu einem bestimmten Programm der Einrichtung. Weiters wird zwischen Zuschüssen (nicht rückzahlbare Leistungen) und Krediten (rückzahlbare Leistungen) unterschieden. Um als ODA eingestuft zu werden müssen diese Mittel zu vergünstigten Bedingungen vergeben werden, das heißt sie müssen ein Zuschusselement von mindestens 25 % aufweisen.<sup>4</sup>

## Quantitative Zielsetzungen bis 2015

Bereits am 24. Oktober 1970 haben sich bei der UN-Generalversammlung viele Mitgliedsländer der UN verpflichtet – nach Möglichkeit – bis zur Ende der zweiten Entwicklungsdekade 0,7 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens als öffentliche Entwicklungshilfe anzustreben. Dieses Ziel wurde sowohl in den 1970er Jahren als auch in den 1980er Jahren nur von den skandinavischen Ländern erreicht, während viele andere Industrieländer – wie etwa auch Österreich – die Erdölkrise, das zu geringe Wirtschaftswachstum und die steigenden Haushaltsdefizite dafür verantwortlich machten, dass die quantitativen ODA-Zusagen nicht erreicht werden konnten. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1989 wurden in den 1990er Jahren Mittel für die Ostzusammenarbeit mobilisiert, während die Erfüllung der ODA-Quote von 0,7 % des BNE als unrealistische Zielsetzung hinterfragt wurde. Die Bestätigung der Notwendigkeit die quantitativen Zielsetzungen weiterhin beizubehalten, wurde erst durch die Formulierung der MDGs (Millennium Development Goals) durch die internationale Gebergemeinschaft im Jahr 2000 erreicht.

3 Siehe: [http://www.oecd.org/document/45/0,2340,en\\_2649\\_34447\\_2093101\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/45/0,2340,en_2649_34447_2093101_1_1_1_1,00.html)

4 Siehe auch: DAC's Glossary: [http://www.oecd.org/glossary/0,2586,en\\_2649\\_33721\\_1965693\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#1965586](http://www.oecd.org/glossary/0,2586,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html#1965586)

Die Europäische Union hat als größter Entwicklungshilfegeber im März 2002 eine Initiative gesetzt, mit der die quantitativen Ziele für die EU-Mitgliedstaaten einen verbindlicheren Charakter erhielten. Bei der Vorbereitung des UN-Gipfels zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey im März 2002 haben die Außenminister der EU-Länder beim Europäischen Rat von Barcelona<sup>5</sup> 2002 beschlossen, die öffentliche EZA so anzuheben, dass bis 2006 ein EU-Durchschnittswert der ODA von 0,39 % des BNE (Bruttonationaleinkommen) erreicht wird. Jene Länder die im Jahr 2002 den EU-Durchschnitt noch nicht erreicht hatten formulierten als Zwischenziel bis zum Jahr 2006 die Erreichung von 0,33 % des BNE. Dieses Ziel gilt auch für Österreich, da Österreich 2002 mit rund 552 Mio € nur 0,26 % des BNE erreichen konnte.

Aus Anlass der Vorbereitung der UN-Konferenz MDG+5 im September 2005 in New York hat die EU-Kommission in einer Mitteilung<sup>6</sup> an den Rat und an das Parlament eine neue quantitative Zielsetzung zur Erreichung der ODA-Quote vorgestellt. Kommissionspräsident José Manuel Barroso und der Entwicklungskommissar Louis Michel fordern von ihren Mitgliedsländern eine Steigerung der ODA-Leistungen bis zum Jahr 2010 um zusätzlich 20 Mrd € um bis zum Jahr 2015 0,7 % des BNA als ODA-Quote erreichen zu können.

Die alten EU-Mitgliedsländer (EU15), die bis zum Jahr 2005 die Barcelona Commitments von 0,33 % erreicht haben, sollen bis zum Jahr 2010 ihre ODA-Quote auf 0,51 % des BNE anheben und die neuen EU-Mitgliedsländer (EU10) sollen bis zum Jahr 2010 0,17 % an ODA erreichen. Insgesamt soll damit ein EU-Durchschnitt von 0,56 % des BNE bis zum Jahr 2010 erreicht werden.<sup>7</sup> Mit dieser neuen quantitativen Zielsetzung soll die Erreichbarkeit der Millennium Development Goals bis zum Jahr 2015 ermöglicht werden.

## Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit Österreichs 2005

Österreich hat im Jahr 2005 1.265 Mio € – das waren 0,52 % des BNE – an das DAC als öffentliche Entwicklungshilfe gemeldet. Damit hat Österreich das EU-Ziel für 2006 (0,33 % des BNE) nicht nur erreicht, sondern sogar übertroffen. Österreich rangiert daher im Jahr 2005 über dem DAC-Durchschnitt von 0,47 % des BNE und liegt – gemessen an der ODA-Quote – an der 7. Stelle der DAC-Geberländern hinter Norwegen, Schweden, Luxemburg, Niederlande, Dänemark und Belgien.<sup>8</sup>

Die Ursache für diese enorme Steigerung liegt jedoch vor allem am hohen Anteil von Entschuldungsmaßnahmen in der ODA-Statistik. Österreich hat 2005 für Schuldentreibungen für den Irak sowie für Madagaskar und für Zinssatzreduktionen insgesamt rund 727 Mio € an das DAC gemeldet.<sup>9</sup> Damit betrug der Anteil der Entschuldungsmaßnahmen an der gesamten ODA Österreichs rund 57 %, während alle anderen bilateralen und multilateralen ODA-Leistungen gemeinsam nur 43 % oder 538,65 Mio € betragen. Im Vergleich zu den anderen DAC-Mitgliedsländern ist dieser Anteil extrem hoch. Bei Japan, Deutschland, Italien, Frankreich, und UK liegt der Anteil der Entschuldungsmaßnahmen an der ODA zwischen rund 30 % und 40 %, die skandinavischen Geberländer wie Norwegen, Schweden und Dänemark rechneten 2005 hingegen nur einen geringen Prozentsatz an Entschuldungsmaßnahmen von jeweils unter 2 % der ODA in die öffentliche Entwicklungshilfestatistik.

Weiters sind im Jahr 2005 die Ausgaben für die Katastrophen- und Flüchtlingshilfe aufgrund der Tsunamikatastrophe Anfang 2005 und die Leistungen für die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union angestiegen. Hier haben vor allem die Beiträge Österreichs an die EU-Entwicklungszusammenarbeit, die über das allgemeine EU-Budget finanziert werden, auf rund 108 Mio € zugenommen, während sich die Beiträge an die Einrichtungen der Vereinten Nationen und die Beiträge an die internationalen Finanzinstitutionen seit 2003 nur geringfügig veränderten.

5 Siehe: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/de/ec/71067.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/71067.pdf)

6 Siehe: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/de/ec/71067.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/71067.pdf)

7 Beschlossen am 24. Mai 2005: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/gena/85038.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/gena/85038.pdf)

8 Siehe: <http://www.oecd.org/dataoecd/34/26/36418606.pdf>

9 Das BMF hat Informationen und Daten zu Schuldenerleichterungen Österreichs aus Vereinbarungen im Rahmen des Pariser Clubs publiziert: [https://www.bmf.gv.at/Wirtschaftspolitik/Exportförderung/512/Schuldenerleichterungen/\\_start\\_6411.htm](https://www.bmf.gv.at/Wirtschaftspolitik/Exportförderung/512/Schuldenerleichterungen/_start_6411.htm)

Obwohl mit einer ODA-Quote von 0,52 % des BNE im Jahr 2005 die internationalen Zielsetzungen sogar übertroffen wurden, muss dennoch davon ausgegangen werden, dass ab dem Jahr 2007/2008 der Anteil der Entschuldung an der ODA Österreichs wieder stark zurückgehen wird, weil die 1996 beschlossene HIPC-Initiative ausläuft. Der hohe Anteil an Entschuldungsmaßnahmen – vor allem für den Irak – wird daher zukünftig durch zusätzliche Budgetmittel ersetzt werden müssen, wenn die Zielsetzungen tatsächlich erreicht werden sollen. Zieht man die Mittel für die Irak Entschuldung (650,83 Mio €) von der gesamten gemeldeten ODA ab, dann erhält man als ODA-Ergebnis rund 615 Mio €. Das entspricht hingegen einer ODA-Quote von 0,25 % des BNE.

Das DAC hat bereits 2005 in einer Simulation der ODA-Volumen der Mitgliedsländer berechnet, dass Österreich im Jahr 2010 rund 1.673 Mio US \$ bereitstellen müsste, um die vereinbarte Zielsetzung von 0,51 % zu erreichen. Das entspricht beim DAC-Wechselkurs des Jahres 2005 rund 1.350 Mio €. Österreich müsste daher seine ODA-Leistungen bis 2010 (ohne Entschuldungsmaßnahmen) mindestens verdoppeln, damit die internationalen Zielsetzungen innerhalb der EU auch nur annähernd erreicht werden können (DAC-Simulationen siehe Anhang).

Tabelle 2:

**Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) 2003-2005 in Mio €**

	2003	2004	2005
<b>Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit</b>	<b>202,22</b>	<b>283,75</b>	<b>991,25</b>
Zuschüsse	235,24	286,65	994,96
Entschuldungsmaßnahmen	36,22	74,79	727,24
Kredite	-33,02	-2,90	-3,71
<b>Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit</b>	<b>244,56</b>	<b>261,67</b>	<b>274,64</b>
Organisationen der Vereinten Nationen	18,57	21,08	21,73
Internationale Finanzinstitutionen	73,67	76,84	72,47
Europäische Union	149,58	160,86	177,51
<b>Gesamt ODA</b>	<b>446,78</b>	<b>545,42</b>	<b>1.265,89</b>
Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit in % der Gesamt ODA	45	52	78
Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit in % der Gesamt ODA	55	48	22
Memo: BNE (in Mrd € zu Marktpreisen, laufend)	221,60	234,18	242,61
Österreichs ODA in % des BNE	0,20	0,23	0,52
DAC-Durchschnitt in % des BNE	0,25	0,25	0,33
EU-Durchschnitt in % des BNE	0,35	0,36	0,44

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Bei einem genaueren Vergleich der öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen Österreichs zwischen 2003 und 2005 zeigt sich, dass die Gesamthöhe der Leistungen einerseits von der Höhe der Entschuldungsmaßnahmen und andererseits von der Höhe der Leistungen an Internationale Finanzinstitutionen und an die EU abhängen. Während im Jahr 2003 im Rahmen der multilateralen

EZA die österreichischen Leistungen für die Organisationen der Weltbankgruppe und für Regionalbanken rund 73,7 Mio € betragen, sind diese Leistungen bis 2004 auf rund 77 Mio € angewachsen und standen 2005 bei rund 72 Mio €. Die Beiträge Österreichs für die EU-Entwicklungszusammenarbeit bestehen einerseits aus den Leistungen im Rahmen des EU-Budgets, die seit 2003 um

rund 16 Mio € gestiegen sind und andererseits aus den Beiträgen zum Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), mit dem die Zusammenarbeit der EU mit den AKP-Ländern finanziert wird. Signifikante Beiträge Österreichs für den EEF sind erst ab dem Jahr 2003 (58,3 Mio €) zu verzeichnen. 2005 sind die Beiträge an den EEF auf fast 70 Mio € angestiegen. Die Beiträge an die Organisationen der Vereinten Nationen sind im Verlauf seit 2003 geringfügig angestiegen und betragen 2005 21,7 Mio €. Aufgrund der hohen Schwankungen der bilateralen Leistungen betrug der relative Anteil der multilateralen Leistungen an der gesamten ODA zwischen 55 % im Jahr 2003 und 22 % im Jahr 2005.

Die mit dem Jahr 2001 – nach Verhandlungen Österreichs mit dem DAC – erfolgte Änderung der Praxis der Meldung der Exportfinanzierungskredite und die damit einhergehende Revision der österreichischen ODA-Leistungen der Jahre 1990-2000<sup>10</sup> ermöglichte es auch Österreich die Schuldenstreichungen im Rahmen der HIPC-Initiative<sup>11</sup> bei den österreichischen ODA-Leistungen zu berücksichtigen. Seit dem Jahr 2001 enthält daher die jährliche ODA-Statistik neben Zinssatzreduktionen auch Schuldenstreichungen, deren Höhe und deren Zuordnung auf ein bestimmtes Jahr vor allem vom Zeitpunkt der Beschlüsse des Pariser Clubs<sup>12</sup> abhängen.

Die Höhe der bilateralen Zuschüsse wird daher seit dem Jahr 2001 deutlich von der Höhe der Entschuldungsmaßnahmen beeinflusst. Während etwa im Jahr 2003 der Anteil der Entschuldungen an den bilateralen Zuschüssen nur rund 15 % betrug, erreichte der Anteil 2005 rund 73 %. Diese starken – nicht prognostizier- oder planbaren – Schwankungen bei den Entschuldungsmaßnahmen führen dazu, dass mehrjährige Prognosen über die Entwicklung der österreichischen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit kaum möglich sind.

Ein Blick auf die Hauptbestandteile der ODA 2005 zeigt deutlich, dass die Entschuldungsmaßnahmen mit 57,45 % den größten Anteil an der österreichischen ODA bilden. Allein die Schuldenstreichungen für den Irak betragen mehr als die Hälfte der gesamten ODA-Leistungen (51,41 %) bzw. fast zwei Drittel (65,6 %) der

bilateralen Leistungen. Der Irak war daher im Jahr 2005 das Hauptempfängerland der österreichischen öffentlichen Entwicklungshilfe vor Madagaskar, dem ebenso Schulden erlassen wurden.

Einen weiteren Schwerpunkt bilden die Beiträge an die EU-Entwicklungszusammenarbeit, die mit insgesamt 177,51 Mio € rund 14 % der gesamten ODA betragen.

Bei den bilateralen Zuschüssen sieht man deutlich, dass Investitionsprojekte im Vergleich zu den vergangenen Jahren geringfügig angestiegen sind während bei der Programmhilfe ein deutlicher Anstieg der Statistik zu verzeichnen ist. Die „Technische Hilfe“, die laut DAC-Definition die Bereitstellung und die Entwicklung von Humanressourcen (sowie damit verbundene Sachmittellieferungen) umfasst, verfolgt primär das Ziel, das Kapital an Wissen, Fachkenntnissen und allgemeine und spezielle Fertigkeiten sowie die produktive Kompetenz in einem Partnerland zu vermehren. Österreich hat 2005 rund 120 Mio € an Ausgaben für Technische Hilfe an das DAC gemeldet. Ein wesentlicher Teil davon sind die indirekten Studienplatzkosten – also jene Leistungen, die Studierende aus Entwicklungsländern rein rechnerisch an Kosten für Universitäten und Hochschulen verursachen. Dieser Anteil ist 2005 auf rund 49 Mio € angestiegen.

Die „anderen Leistungen“ (865 Mio €) bestehen neben den Entschuldungsmaßnahmen (727,24 Mio €) hauptsächlich aus den Kosten für Flüchtlinge und Asylwerber (rund 53 Mio €), der Nahrungsmittelhilfe (1,16 Mio €), sowie aus den Leistungen für die Katastrophenhilfe (15,5 Mio €), den Verwaltungsausgaben (25 Mio €) und Leistungen für Öffentlichkeitsarbeit, die Förderung von NGOs sowie für friedensbildende Maßnahmen und anderen Aktivitäten, die den vorher aufgezählten Kategorien nicht direkt zuordenbar sind.

Die Grafik Hauptbestandteile der ODA 2005 gliedert die gemeldeten Leistungen nach dem Verwendungszweck. Die einzelnen Kategorien folgen den DAC-Definitionen<sup>13</sup>, damit die internationale Vergleichbarkeit gewährleistet bleibt.

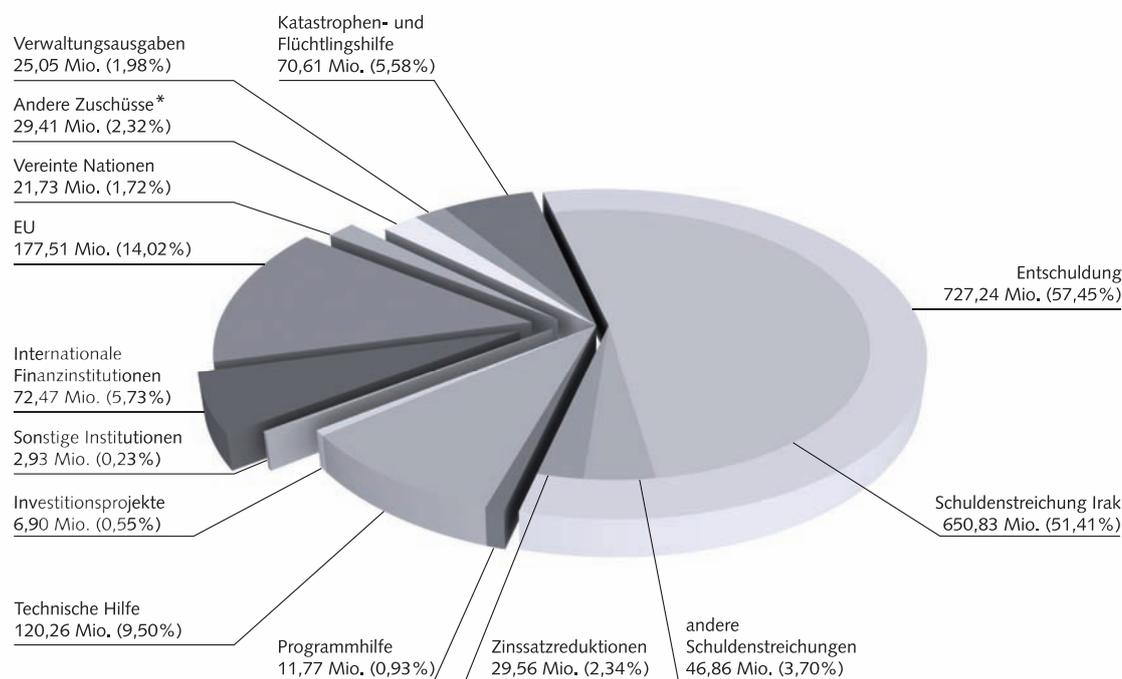
10 Siehe: ÖFSE (2004). Österreichische Entwicklungspolitik 2003, Berichte, Analysen, Informationen Wien.

11 HIPC – Heavily Indebted Poor Countries

12 Der Pariser Club ist eine informelle Gruppe von Gläubigerstaaten, die Verhandlungen und Vereinbarungen mit Staaten führen, die ihre Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen. <http://www.clubdeparis.org/en/>

13 Siehe: DAC Statistical Reporting Directives: [http://www.oecd.org/document/4/0,2340,en\\_2649\\_34485\\_1918532\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/4/0,2340,en_2649_34485_1918532_1_1_1_1,00.html)

Grafik 1: Hauptbestandteile der ODA 2005



	Mio. Euro	in %		Mio. Euro	in %
<b>Bilaterale ODA</b>	<b>991,25</b>	<b>78,60</b>			
Zuschüsse	994,96		Investitionsprojekte	6,90	0,55
			Programmhilfe	11,77	0,93
			Technische Hilfe	120,26	9,50
			Andere Leistungen	856,03	67,62
			Entschuldung	727,24	57,45
			Zinssatzreduktionen	29,56	2,34
			Schuldenstreichung Irak	650,83	51,41
			andere Schuldenstreichungen	46,86	3,70
			Katastrophen- und Flüchtlingshilfe	70,61	5,58
			Verwaltungsausgaben	25,05	1,98
			Andere Zuschüsse	33,12	2,62
<b>Kredite*</b>	<b>-3,71</b>	<b>-0,29</b>			
<b>Multilaterale ODA</b>	<b>274,64</b>	<b>21,70</b>	Vereinte Nationen	21,73	1,72
			EU	177,51	14,02
			Internationale Finanzinstitutionen	72,47	5,73
			Sonstige Institutionen	2,93	0,23
<b>Gesamte ODA</b>	<b>1.265,89</b>	<b>100,00</b>			
0,52% des BNE					

\*Da das negative Netto-ODA-Ergebnis bei Krediten in der Tortengrafik nicht gut darstellbar ist, wurden die Kreditrückzahlungen bei der Position „Andere Zuschüsse“ in Abzug gebracht. Durch die geringe Größe dieser Komponente kommt es zu keiner bedeutenden Verschiebung der Relationen.

Quelle: OEZA-Statistik

## Finanzierungsquellen

Die gesamten gemeldeten ODA-Leistungen stammen aus den Budgets verschiedener Ministerien und öffentlicher Stellen wie Länder, Gemeinden und Kammern. Diese Budgets sind nicht unmittelbar Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit gewidmet, sondern allfällige Leistungen, die als ODA vom DAC anerkannt werden, werden ex post herausgerechnet und in der ODA-Meldung berücksichtigt.

Aufgrund des hohen Anteils an Entschuldungsmaßnahmen an der österreichischen ODA 2005, der Zuständigkeit des BMF für die Leistungen an internationale Finanzinstitutionen sowie aufgrund der Kompetenz des BMF für die Beiträge für die EU stammen daher mehr als  $\frac{3}{4}$  (77,4 % oder rund 980 Mio €) der österreichischen ODA-Leistungen des Jahres 2005 aus dem Budget des Bundesministeriums für Finanzen. Rund 6,7 % (84,7 Mio €) hat die ADA (Austrian Development Agency) für operative Maßnahmen (entwicklungspolitische Programme und Projekte der OEZA) ausgegeben. Weitere 0,7 % entfielen auf Administrationskosten der ADA. 5,13 % (64,9 Mio €) stammen aus Budgets des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (indirekte Studienplatzkosten, Stipendien, Auslandslehrer). Jeweils rund 2,7 % (33,8 Mio €) hat das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Beiträge an UN-Organisationen, Verwaltungskosten) und das Bundesministerium für Inneres (Kosten für die Betreuung von Asylwerbern) als öffentliche Entwicklungshilfe gemeldet. Länder und Gemeinden meldeten rund 2,21 % (27,9 Mio €), das Bundesministerium für Landesverteidigung hat 1,37 % der gesamten ODA (17,3 Mio € für Katastrophenhilfe sowie friedensbildende Maßnahmen) aus seinen Budgets für Entwicklungszusammenarbeit aufgewandt.

## OEZA – Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit

Der Teil der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit Österreichs, der aus dem BMA Budget für die Programme und Projekte der ADA vorgesehen ist, wird auch OEZA genannt. Die OEZA stellt den unmittelbar von der Sektion Entwicklungszusammenarbeit primär entwicklungspolitisch gestaltbaren Anteil der bilateralen Zuschüsse dar und umfasst die Entwicklungszusammenar-

beit und die Ostzusammenarbeit. Das Budget der OEZA ist im Budgetvoranschlag des BMA (VA-Ansatz 1/2009) ausgewiesen und beträgt etwa für das Jahr 2006 93,6 Mio €. 11,7 Mio € davon sind für die Basisabgeltung zur Finanzierung der ADA vorgesehen, 81,9 Mio € sind Zuwendungen für Programme und Projekte der OEZA. Weiters stehen der OEZA-Verwaltung noch Mittel aus dem ERP-Fonds (European Recovery Programme) in der Höhe von derzeit jährlich etwa 8 Mio € zur Verfügung, die auf Basis eines interministeriellen Abkommens für EZA-Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden.

Seit dem Jahr 2004 ist die ADA (Austrian Development Agency) für die Umsetzung aller bilateralen Programme und Projekte in den Partnerländern der österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit (OEZA) zuständig. Weiters zählt es zu den Aufgaben der ADA den Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten „in allen entwicklungspolitischen Grundsatzfragen insbesondere bei der Erstellung des Dreijahresprogramms“<sup>14</sup> zu beraten. Die Sektion Entwicklungszusammenarbeit im BMA formuliert mit dem Dreijahresprogramm die zentralen entwicklungspolitischen Positionen und strategischen Rahmenbedingungen der österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit und definiert damit die politischen Richtlinien und Grundlagen für die Umsetzung der österreichischen Entwicklungspolitik. Weiters ist die Sektion Entwicklungszusammenarbeit im BMA für die Gesamtkoordination der staatlichen entwicklungspolitischen Aktivitäten zuständig.

Die tatsächliche Durchführung der Projekte übernehmen Durchführungsorganisationen, die entweder im Rahmen von Vergabeverfahren von der ADA ausgewählt bzw. als Förderungswerber unterstützt oder beauftragt werden. Durchführungsorganisationen können NGOs (Non Governmental Organisations – Nichtregierungsorganisationen) oder auch Unternehmen oder internationale Organisationen sein.

Die von der ADA umgesetzten Mittel für die Programme und Projekte der OEZA sind bei den Hauptbestandteilen der ODA bei den bilateralen Zuschüssen den Verwendungszwecken – entsprechend den DAC-Kategorien und Definitionen – zugeteilt.

14 Siehe: ADA Unternehmenskonzept 2005-2007 [http://www.ada.gv.at/up-media/2225\\_unternehmenskonzept\\_2005\\_2007.pdf](http://www.ada.gv.at/up-media/2225_unternehmenskonzept_2005_2007.pdf) sowie Entwicklungszusammenarbeitsgesetz [http://www.BMA.gv.at/up-media/286\\_eza\\_g\\_nouvelle.pdf](http://www.BMA.gv.at/up-media/286_eza_g_nouvelle.pdf)

Im Jahr 2004 hat die ADA aus dem Budget für operative Maßnahmen im Rahmen der ODA 72,84 Mio € ausgegeben; im Jahr 2005 84,66 Mio €. Hinzu kamen 2004 noch

Leistungen für die Official Aid<sup>15</sup> (OA) sowie 2004 und 2005 der ADA-Verwaltungsaufwand, der in der ODA-Statistik unter Verwaltungsaufwand verbucht wird.

Tabelle 3:

**OEZA-Mittel 2000, 2002-2005, Auszahlungen in Mio €**

	BMA		BMA		ADA	
	2000	2002	2003	2004	2005	
OEZA-Süd, gesamt	72,96	62,32	58,49	61,45	69,50	
davon: Budget	56,45	56,61	53,28	57,32	61,92	
davon: ERP-Mittel	16,51	5,70	5,21	4,13	7,58	
OEZA-Ost	16,43	8,36	8,63	11,39	15,16	
<b>OEZA-ODA gesamt</b>	<b>89,39</b>	<b>70,68</b>	<b>67,12</b>	<b>72,84</b>	<b>84,66</b>	
<i>in % der ODA Österreichs</i>	<i>18,73</i>	<i>12,81</i>	<i>15,02</i>	<i>13,36</i>	<i>6,69</i>	
Memo:						
OEZA-OA gesamt	4,88	2,24	1,95	1,11	0,80	
ADA Verwaltungsaufwand	-	-	-	8,13	8,82	

Quelle: OEZA-Statistik

Vergleicht man die Entwicklung der OEZA-Mitteln in den letzten Jahren, dann konnten zwischen 2002 und 2005 die OEZA-Mittel um 14 Mio € angehoben werden, der Vergleich mit dem Jahr 2000 zeigt aber deutlich, dass die OEZA-Mitteln im Jahr 2000 um fast 5 Mio € höher lagen als im Jahr 2005. Die Ursachen dafür lagen im Jahr 2000 vor allem in höheren ERP-Beiträgen und in mehr Osthilfeaktivitäten, die als ODA angerechnet werden konnten. In den Jahren 2001, 2002 und 2003 sind vor allem die Mittel für die als ODA anrechenbare Osthilfe zurückgegangen, die erst 2005 wieder angehoben werden konnten.

Die Partnerländer<sup>16</sup> der OEZA sind in:

- Zentralamerika:** Nicaragua\*, Guatemala, El Salvador
- Westafrika/Sahel:** Kap Verde\*, Burkina Faso\*, Senegal
- Ostafrika:** Äthiopien\*, Uganda\*, Kenia, Burundi, Tansania, Ruanda
- Südliches Afrika:** Mosambik\*, Simbabwe, Namibia, Republik Südafrika
- Himalaja/Hindukusch:** Bhutan\*, Nepal, Pakistan
- Südosteuropa/Westbalkan:** Albanien\*, Bosnien und Herzegowina\*, Mazedonien\*, Montenegro\*, Serbien inkl. Kosovo\*, Kroatien\* (bis 2005), (Bulgarien und Rumänien auslaufend)
- Südkaucasus:** Armenien, Aserbaidschan, Georgien  
Weitere Schwerpunktländer: Moldau\*, Palästinensische Gebiete\*
- Sonderprogramme:** Afghanistan, Irak, Westsahara

15 Die Kategorie der OA = Official Aid (bis 2004 waren dies die Länder auf der DAC-Empfängerländerliste II, die vor allem die NIS und CEECs sowie Länder in einem Übergangsstadium enthielt) wurde mit 01.01.2005 bei der Reform der DAC-Länderliste abgeschafft.

16 Schwerpunktländer\* der OEZA

17 Vgl z. B: Statistical Annex of the 2005 Development Co-operation Report, Tab 32, [http://www.oecd.org/document/9/0,2340,en\\_2649\\_34447\\_1893129\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/9/0,2340,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html)

Auf diese Schwerpunktregionen (Schwerpunktländer, Partnerländer und Sonderprogrammländer) entfielen 2004 und 2005 mehr als 80 % der OEZA-Mittel.

Im internationalen Vergleich wird vom DAC der OECD bei der Analyse der Empfängerländer jedoch die gesamte ODA als Grundgesamtheit<sup>17</sup> herangezogen. Aufgrund der Zusammensetzung der österreichischen ODA-Leistungen wurden die Hauptempfängerländer der österreichischen ODA in den letzten Jahren nicht primär durch die Verteilung der OEZA-Mittel bestimmt, sondern durch die Höhe der Entschuldungsmaßnahmen, durch die Anzahl der Asylwerber oder die Anzahl der Studierenden aus Entwicklungsländern.

2005 ist daher der Irak vor Madagaskar das Hauptempfängerland der österreichischen ODA. Die Leistungen an die Schwerpunktländer der OEZA Serbien und Montenegro sowie Bosnien und Herzegowina, die die Plätze 3 und 4 der Hauptempfängerländer 2005 einnehmen, beinhalten neben dem Projektanteil der OEZA ebenfalls einen hohen Anteil an indirekten Studienplatzkosten bzw. einen hohen Anteil an Kosten für Asylwerber.

## Internationaler Vergleich

Alle 22 DAC-Mitgliedsländer erreichten im Jahr 2005 insgesamt 106,8 Mrd US \$<sup>18</sup> – das war die höchste Summe an öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit, die in der Geschichte des DAC erfasst wurde. Im Vergleich zum Jahr 2004 (79,4 Mrd US \$) entspricht dies einer Steigerung von 32 %. In Relation zum Bruttonationaleinkommen konnten die DAC-Mitglieder durchschnittlich 0,33 % des BNE als ODA aufwenden. Die Mitgliedsländer der EU, die auch Mitgliedstaaten des DAC sind, erreichten im Durchschnitt 0,44 % des BNE.

Die wesentlichen Ursachen für die enorme Steigerung im Jahr 2005 waren:

- Entschuldungsmaßnahmen für den Irak (13,9 Mrd US \$) und Nigeria (5,5 Mrd US \$) und die
- Tsunami Hilfe im Ausmaß von 2,2 Mrd US \$.

Die gesamten ODA-Leistungen aller DAC-Mitgliedsländer an den Irak betragen 2005 rund 21,4 Mrd US \$, die an Nigeria 6 Mrd US \$, weiters erhielt Indonesien laut DAC-Statistik 2,2 Mrd US \$, gefolgt von Afghanistan (2,2 Mrd US \$), China (1,7 Mrd US \$) und dem Sudan (1,5 Mrd US \$). Die öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen an die Länder in Afrika südlich der Sahara sind zwar um 32 % angestiegen, doch rechnet man die extrem hohen Entschuldungsmaßnahmen für Nigeria ab, dann sind die Leistungen sogar geringfügig gefallen. Richard Manning – der DAC-Vorsitzende – appellierte daher im Dezember 2006 an die Geberländer, ihre Anstrengungen zu erhöhen, damit sie ihre Versprechen vom EU-Gipfel im Juli 2005 in Gleneagles bis 2010 erreichen und die ODA-Leistungen an Afrika schrittweise verdoppeln können.<sup>19</sup>

18 Vgl: [http://www.oecd.org/document/54/0,2340,en\\_2649\\_34447\\_37799158\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/54/0,2340,en_2649_34447_37799158_1_1_1_1,00.html)

19 Siehe: [http://www.oecd.org/document/54/0,2340,en\\_2649\\_34447\\_37799158\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/54/0,2340,en_2649_34447_37799158_1_1_1_1,00.html)

Tabelle 4:

**Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit 2004 und 2005 im internationalen Vergleich in Mrd US \$, Auszahlungen**

2005	davon Entschuldung	in % des BNE	Land	2004	in % des BNE
1.680	20	0,25	Australien	1.460	0,25
1.963	472	0,53	Belgien	1.463	0,41
2.109	0	0,81	Dänemark	2.037	0,85
10.082	3.441	0,36	Deutschland	7.534	0,28
902	150	0,46	Finnland	680	0,37
10.026	3.212	0,47	Frankreich	8.473	0,41
384	-	0,17	Griechenland	321	0,16
719	0	0,42	Irland	607	0,39
5.091	1.670	0,29	Italien	2.462	0,15
13.147	3.553	0,28	Japan	8.922	0,19
3.756	455	0,34	Kanada	2.599	0,27
256	-	0,84	Luxemburg	236	0,83
274	-	0,27	Neuseeland	212	0,23
5.115	324	0,82	Niederlande	4.204	0,73
2.786	2	0,94	Norwegen	2.199	0,87
<b>1.573</b>	<b>904</b>	<b>0,52</b>	<b>Österreich</b>	<b>678</b>	<b>0,23</b>
377	3	0,21	Portugal	1.031	0,63
3.018	613	0,27	Spanien	2.437	0,24
3.362	53	0,94	Schweden	2.722	0,78
1.767	224	0,44	Schweiz	1.545	0,41
10.767	3.525	0,47	UK	7.883	0,36
27.622	4.078	0,22	USA	19.705	0,17
<b>106.777</b>	<b>22.699</b>	<b>0,33</b>	<b>DAC Gesamt</b>	<b>79.410</b>	<b>0,26</b>
<b>55.745</b>	<b>14.366</b>	<b>0,44</b>	<b>DAC-EU-Länder</b>	<b>42.767</b>	<b>0,35</b>

Quelle: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>

In Relation zum BNE liegen Schweden, Norwegen, Luxemburg, die Niederlande und Dänemark an der Spitze der DAC-Mitgliedsländer. Diese Länder haben das Ziel von 0,7 % des BNE für die ODA bereits vor Jahren überschritten bzw. liegen klar darüber. Interessant ist, dass diese Länder im Jahr 2005 nur einen relativ geringen

Anteil an Entschuldung in ihrer ODA gemeldet haben. (die Niederlande haben mit 6 % der ODA den höchsten Wert der Spitzengruppe), der hohe Wert ist daher kein meldungsbedingter, einmaliger Höchstwert, sondern Ausdruck einer kontinuierlich hohen ODA-Leistung.

## Sonstige öffentliche Leistungen an Entwicklungsländer

Zu den sonstigen öffentlichen Leistungen (Other Official Flows = OOF) werden die mit öffentlichen Mitteln geförderten Exportkredite an Entwicklungsländer sowie Entschuldungsmaßnahmen aus diesem Bereich gezählt. Die Exportkredite werden nicht als ODA-Kredite gerechnet, weil sie einerseits primär die Förderung der österreichischen Exportwirtschaft zum Ziel haben und andererseits auch nicht das erforderliche Zuschusselement aufweisen und vielfach auch nicht zu den inhaltlichen oder geografischen Schwerpunktsetzungen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit passen. Da sie aber dennoch Finanzflüsse in Entwicklungsländer darstellen, werden Sie in der DAC-Statistik unter OOF verbucht. Diese Kredite wurden von Österreich – trotz DAC-Kritik – zwar bis zum Jahr 2001 als ODA-Bestandteil gemeldet, die Möglichkeit der Anrechenbarkeit der Entschuldungen in der ODA-Statistik erforderte aber eine Revision der Meldepraxis Österreichs, die im Jahr 2001 durchgeführt wurde.<sup>20</sup> Seit dieser Zeit werden sowohl die Exportkredite als auch die Rückzahlungen alter Rahmen-II-Kredite, die in den 1980er und 1990er Jahren in der ODA-Statistik enthalten waren bei der OOF-Statistik abgezogen.

Die OOF-Leistungen der letzten Jahre schwanken, vor allem weil einerseits die Höhe der neu vergebenen Exportkredite von der Konjunktur abhängig ist und andererseits weil Tilgungen und die Entschuldung von alten Krediten zu hohen Rückflüssen führen. Im Jahr 2005 sind Neuauszahlungen von Exportkrediten in der Höhe von 60,5 Mio € erfolgt, wobei in Asien China, Sri Lanka und Vietnam die Schwerpunktländer der Exportkredite waren.

Rückzahlungen alter Exportkredite (ODA) in der Höhe von rund 157 Mio € (vor allem aus Algerien, China und Indonesien) stehen den Neuauszahlungen gegenüber. Die Entschuldungen des Iraks im Rahmen der ODA im Jahr 2005 schlagen sich auch bei den OOFs deutlich in der Statistik nieder, da der Irak im Pariser Club mit einer Quote von 80 % entschuldete wurde. Der restliche Teil von 20 % wird umgeschuldet und findet sich in der OOF-Statistik unter der Rubrik Umschuldungen. Hier wurden private Forderungen in der Höhe von 392,8 Mio € als Auszahlung verbucht.

Die Entschuldung alter Kredite zieht auch einen Austrag (die Rückzahlung des ausstehenden Kredites ist bei der Entschuldung praktisch erfolgt) des Kredites in der Statistik nach sich, der im Jahr 2005 rund 47 Mio € betrug. Die OOF würden ohne die Entschuldung des Iraks im Jahr 2005 Rückflüsse in der Höhe von etwa 143 Mio € aufweisen.

Tabelle 5:

### Sonstige Öffentliche Leistungen (OOF), Nettobeträge 2003-2005 in Mio €

	2003	2004	2005
Auszahlungen	143,64	110,76	453,37
Rückflüsse	-104,36	-295,25	-203,79
davon:			
kreditseitige Austräge für entschuldete Kredite	-3,36	-43,98	-46,65
Tilgungen	-101,00	-251,26	-157,14
<b>Nettobetrag</b>	<b>39,29</b>	<b>-184,48</b>	<b>249,58</b>

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

<sup>20</sup> Zur Umstellung der Meldepraxis siehe: ÖFSE (2004). Österreichische Entwicklungspolitik 2003, Berichte, Analysen, Informationen, Wien.

## Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen an Entwicklungsländer

In diesem Teil der DAC-Statistik wird der Kapitaltransfer Österreichs in Entwicklungsländer erfasst, der zu marktüblichen Bedingungen erfolgt. Da diese Leistungen privat über den Kapitalmarkt finanziert werden und keine öffentlichen Zuschüsse, Stützungen oder Anteile enthalten sind, werden die Leistungen zur Gänze unter dem Titel „Private Finanzflüsse“ subsumiert. Sie werden im Rahmen der DAC-Statistik erfasst und im DAC-Bericht als Teil der gesamten Leistungen Österreichs an Entwicklungsländer ausgewiesen.

Die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen im Bereich der österreichischen Finanzflüsse an Entwicklungsländer setzen sich in erster Linie aus Direktinvestitionen und garantierten Exportkrediten zusammen.

Die Summe der Direktinvestitionen betrug 2005 rund 1.681,7 Mio €. Der Schwerpunkt der Direktinvestitionen lag 2005 vor allem in Europa (1.546 Mio €), wobei die Ukraine mit mehr als 900 Mio € an Direktinvestitionen vor Kroatien (347 Mio €), Serbien und Montenegro (151 Mio €) und Bosnien-Herzegowina (93 Mio €) an der

Spitze lag. Weitere Direktinvestitionen wurden in China (85,6 Mio €) getätigt, während in Afrika nur in der Republik Südafrika investiert wurde (5,2 Mio €).

Bei den privaten Exportkrediten wurden 2005 521,6 Mio € ausbezahlt, während 197,6 Mio € an Rückflüssen in der Statistik verbucht wurden. Kredite für private Exportgeschäfte gingen vor allem nach Saudi Arabien, den Iran sowie Vietnam. Die Rückzahlungen stammten vor allem aus dem Iran und der Türkei.

Da die Entschuldungsmaßnahmen auch private Exportkredite umfassen, sind auch in dieser Kategorie kreditseitige Austräge aus der Statistik für bereits entschuldete Kredite erforderlich. Im Jahr 2005 wurden rund 242 Mio € ausgetragen d. h. in Abzug gebracht.

Mit 1.763 Mio € sind die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen der größte Teil (52 %) der österreichischen Finanzflüsse an Entwicklungsländer. Es zeigt sich aber, dass die Direktinvestitionen vor allem Lower Middle Income Countries und Upper Middle Income Countries erreichen und nicht die ärmsten Entwicklungsländer.

Tabelle 6:

### Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen, Nettobeträge 2003-2004 in Mio €

	2003	2004	2005
Direktinvestitionen	677,05	743,40	1.681,68
private Exportkredite	52,31	-87,71	324,00
davon: kreditseitige Austräge für entschuldete Kredite	0	0	-242,20
<b>Summe</b>	<b>729,36</b>	<b>655,69</b>	<b>1.763,48</b>

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

## Zuschüsse privater Organisationen

*Bernd Berghuber*

Die im Bereich der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit tätigen österreichischen Nichtregierungsorganisationen (NROs entspricht NGOs = Non Governmental Organisations) meldeten für das Jahr 2005 Eigenmittel in Höhe von 112,49 Mio €. Diese Mittel wurden in Entwicklungsländern und Osteuropa für den Aufbau sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur oder Katastrophenhilfe eingesetzt, sowie für Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit in Österreich. Die hier präsentierten Daten sollen einen Überblick über den finanziellen Beitrag der Zivilgesellschaft zur österreichischen Entwicklungszusammenarbeit bieten. Weiters gibt die Statistik auch Auskunft über die Empfängerländer, die Art der Mittelverwendung und die Leistungen jeder einzelnen Geberorganisation.

In den folgenden Darstellungen sind ausschließlich die Eigenmittel der NGOs enthalten, welche durch Spendenaktionen (Fundraising) oder Mitgliedsbeiträge aufgebracht werden. Dadurch entstehen Diskrepanzen zu den Jahresberichten der einzelnen Organisationen, weil dort oftmals der gesamte Umsatz, also Eigenmittel plus öffentliche Finanzierung, angegeben wird. Über die Höhe der öffentlichen Kofinanzierungen lassen sich keine genauen Aussagen treffen. Die Mittel für NGO Kofinanzierungen aus dem Budget der ADA betragen 2005 ca. 10,5 Mio €. Hinzu kommt weiters ein Großteil der Mittel der Bundesländer, da mit diesen Mitteln vielfach die Arbeit von privaten Vereinen gefördert wird. Die Leistungen der Bundesländer ohne Kostenanteil für die Betreuung von Asylwerbern betrug 2005 rund 8 Mio €. Genaue Daten über die Kofinanzierung der Bundeslän-

der sowie vollständige Angaben zur Kofinanzierungen aus EU-Mitteln liegen nicht vor.

Die Zuschüsse aller privaten Einrichtungen sind im Vergleich zu den vergangenen Jahren sprunghaft angestiegen. Während sich die Leistungen von 2003 auf 2004 lediglich um rund 7 Mio € erhöhten, kann von 2004 auf 2005 ein Steigerung um mehr als 31 Mio € beobachtet werden. Das bedeutet einen Zuwachs von 38,5 % in nur einem Jahr. Diese deutliche Veränderung lässt sich vor allem auf die enorm gestiegene Katastrophenhilfe nach der Flutkatastrophe in Südostasien sowie nach dem Erdbeben in Pakistan zurückführen. Hinzu kamen die anhaltende humanitäre Krise in Darfur und eine Hungersnot in Niger. Tabelle 10 veranschaulicht, dass der Großteil der privaten Mittel in Länder und Regionen geflossen ist, in denen österreichische Organisationen zuvor kaum tätig waren. So wurden in Pakistan nach dem schwersten Erdbeben der südasiatischen Region seit hundert Jahren 5,94 Mio € eingesetzt, während es im Jahr davor nur 0,43 Mio € waren. Durch das Beben am 8. Oktober 2005 entstand ein etwa 100 km langer Bruch, entlang dessen praktisch alle Gebäude zerstört wurden. Es ist davon auszugehen, dass sich die Maßnahmen zum Wiederaufbau auch in der Statistik für 2006 wiederfinden werden. Auch Niger befindet sich aus einem ähnlichen Grund unter den zwanzig wichtigsten Empfängerländern der privaten Zuschüsse. Aufgrund einer Hungersnot startete „Ärzte ohne Grenzen“ ein Programm zur Hilfe für unterernährte Kinder, das mit mehr als 1,5 Mio € im Jahr 2005 fast die gesamte private österreichische Entwicklungszusammenarbeit mit Niger darstellt.

Tabelle 7:

### Zuschüsse der KOO-Mitgliedsorganisationen 2003-2005 in Mio €

	2003	2004	2005
<b>Mitgliedsorganisationen der KOO</b>	<b>39,34</b>	<b>41,78</b>	<b>48,48</b>
davon: Entwicklungshilfe	34,49	35,29	31,33
Katastrophenhilfe	1,83	3,54	13,65
Bildungsarbeit in Österreich	3,02	2,95	3,49
<b>andere private Hilfsorganisationen</b>	<b>35,11</b>	<b>39,44</b>	<b>64,02</b>
<b>Zuschüsse gesamt</b>	<b>74,45</b>	<b>81,22</b>	<b>112,49</b>

Quelle: ADA, OEZA-Statistik, KOO-Jahresberichte

Das schwere Seebeben vor der Küste Indonesiens am 26. Dezember 2004 kostete rund 230.000 Menschen das Leben, ungefähr 1,7 Mio Menschen wurden obdachlos. Am schwersten betroffen war Indonesien, gefolgt von Sri Lanka und Indien. In Österreich konnten für die Tsunamihilfe mehr als 54 Mio € an privaten Spenden gesammelt werden<sup>1</sup>, wovon bereits bis Ende 2005 rund 35 Mio € von NGOs vor allem in diese am schwersten betroffenen Gebiete weitergeleitet wurden. Es ist anzunehmen, dass es sich bei der Differenz um Mittel handelt, die an langfristige Projekte bzw. an entsprechende Projektfortschritte gebunden sind und daher erst in den nächsten Jahren zur Auszahlung kommen werden. Neben der privaten Spendentätigkeit gab es öffentliche Finanzierungszusagen („pledges“) in Höhe von 50 Mio €, von denen bis September 2005 12,8 Mio € ausbezahlt wurden („disbursements“). Die vollständige Auszahlung soll innerhalb von drei Jahren erfolgen<sup>2</sup>. Sri Lanka, Indien und Indonesien führen aufgrund der hohen Katastrophenhilfe die Liste der Empfängerländer der privaten österreichischen Entwicklungszusammenarbeit an – noch deutlich vor Pakistan und der überregionalen Hilfe für Asien. Die Maßnahmen nach der Flutkatastrophe umfassten sowohl humanitäre Soforthilfe

als auch den Wiederaufbau von Dörfern, Schulen, Krankenhäusern und anderen Gemeinschaftseinrichtungen. Es wurden Brunnen gebaut, Trinkwasseraufbereitungsanlagen installiert, Boote, Fischernetze und landwirtschaftliche Geräte angekauft sowie Hühnerfarmen instand gesetzt, um einen wirtschaftlichen Neubeginn zu ermöglichen.

Auch anhand von Tabelle 8, der Liste der zehn größten Geberorganisationen, wird die Konzentration auf die Katastrophenhilfe deutlich. Der Verein „CARE Österreich“ beispielsweise, der bisher nicht auf dieser Liste zu finden war, konnte seinen Eigenmittelbeitrag auf das 11-fache des Vorjahreswertes steigern und lag damit 2005 an vierter Stelle dieser Liste. Allein in Indonesien setzte „CARE Österreich“ 4,8 Mio € ein, weitere 250.000 € gingen als Winterhilfe nach Pakistan. Eine andere Organisation, „Kurier Aid Austria“, wurde eigens für die Hilfe und den Wiederaufbau nach der Flutkatastrophe in Sri Lanka gegründet. In Zusammenarbeit mit dem „Österreichischen Roten Kreuz“ (ÖRK) konnten dort bereits 4,7 Mio € implementiert werden. Nach Abschluss des Wiederaufbaus bis Ende 2006 soll vor Ort ein Gesundheitsprojekt noch etwa 3 Jahre lang weitergeführt werden.

Tabelle 8:

**Die größten privaten Geber 2003-2005 in Mio €**

	2003	2004	2005
<b>Zuschüsse aller NGOs gesamt</b>	<b>74,45</b>	<b>81,22</b>	<b>112,49</b>
KOO-Mitgliedsorganisationen	39,34	41,78	48,48
Österreichisches Rotes Kreuz	5,93	8,54	12,65
Ärzte ohne Grenzen Österreich	4,62	5,96	7,03
CARE Österreich	0,35	0,56	6,30
Kurier Aid Austria	-	-	4,70
UNICEF Österreich	2,31	2,3	3,53
Hilfswerk Austria	1,27	0,21	3,48
SOS Kinderdorf	1,9	2,65	3,36
Menschen für Menschen	2,33	1,5	3,18
Diakonie Auslandshilfe	0,30	0,72	2,29

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

1 Vgl. Bericht des Rechnungshofes 2006/6, S. 6.

2 Vgl. Bericht des Rechnungshofes 2006/6, S. 24 bzw. S. 6.

Tabelle 9:

**Die privaten Zuschüsse nach Regionen 2003-2005 in Mio € und in %**

	2003		2004		2005	
	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %
Asien	13,97	18,77	16,18	19,92	55,01	48,90
Afrika	23,78	31,95	27,59	33,97	30,41	27,03
Europa	19,43	26,10	20,35	25,06	11,96	10,63
Amerika	11,06	14,86	10,53	12,96	10,84	9,64
Ozeanien	0,49	0,66	0,91	1,12	0,07	0,06
nicht zuordenbar	5,71	7,67	5,66	6,97	4,21	3,74
<b>Gesamt</b>	<b>74,44</b>	<b>100,00</b>	<b>81,22</b>	<b>100,00</b>	<b>112,49</b>	<b>100,00</b>

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Tabelle 10:

**Die Empfängerländer privater Zuschüsse in Mio €**

	2003	2004	2005
Sri Lanka	0,21	0,16	12,81
Indien	3,86	5,59	11,97
Indonesien	0,17	0,22	10,24
Pakistan	0,61	0,43	5,94
Asien, regional	0,35	0,68	4,97
Sudan	1,56	4,91	4,83
Österreich	4,01	4,13	4,46
Äthiopien	4,41	3,05	4,35
LDC/Bilateral nicht zuordenbar	5,71	4,79	4,21
Kenia	1,73	1,72	2,18
Uganda	1,90	2,11	2,16
Philippinen	1,93	2,06	2,11
Moldawien	0,18	1,43	1,94
Kongo, Dem. Rep. (Zaire)	1,97	2,18	1,82
Tansania	1,08	1,33	1,79
Niger	-	0,00	1,72
Brasilien	1,63	1,42	1,68
Nicaragua	1,92	1,65	1,64
Ukraine	1,28	1,21	1,50
Serbien und Montenegro	2,05	1,87	1,39

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Das ÖRK selbst konnte seine Leistungen im Vergleich zum Vorjahr um 50 % erhöhen, im Vergleich zum Jahr 2003 sogar verdoppeln. Rund 7,4 Mio € gingen an die vom Tsunami betroffenen Länder, während der Beitrag zur Erdbebenhilfe in Pakistan über 2,1 Mio € ausmachte. Mehr als 75 % aller Ausgaben des ÖRK flossen in diese beiden Großprojekte. Andere wichtige Zielländer für Zuschüsse des ÖRK mit jeweils mehr als 500.000 € sind der Irak und der Sudan. Am Beispiel „Kurier Aid Austria“ lässt sich erahnen, welche wichtige Bedeutung die Medienpräsenz für die Spendentätigkeit hat. Die seit 1992 jährlich durchgeführte Aktion „Nachbar in Not“ ist ein weiteres Beispiel und zeigt den direkten Zusammenhang zwischen hohem Spendenumfang, wichtigsten Empfängerländern und größten Geberorganisationen auf. Die Spendengelder aus dieser Aktion wurden für die Tsunamihilfe in Sri Lanka, Indonesien, Thailand und Indien, die Erdbebenhilfe in Pakistan, die humanitäre Hilfe in Darfur und für Flutopfer in Bulgarien und Rumänien gesammelt. Acht NGOs (ÖRK, Caritas, CARE, Diakonie, Hilfswerk, Arbeiter-Samariterbund, Volkshilfe und Malteser-Orden) brachten diese Hilfsgelder in den fünf wichtigsten Empfängerländern zum Einsatz. Ein Blick auf Tabellen 8 und 10 legt die Vermutung nahe, dass „Nachbar in Not“ nicht unwesentlich dazu beigetragen hat, dass fünf dieser acht Organisationen (die Caritas ist Teil der Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission – KOO) unter den zehn größten Gebern zu finden sind. Ein gutes Beispiel hierfür ist die „Diakonie“, die im Jahr 2003 mit einer Eigenmittelfinanzierung in Höhe von 304.000 € nicht auf der Liste der größten Geber zu finden war. Damals erhielt diese Organisation ca. 80.000 € ihrer Eigenmittel von „Nachbar in Not“. Nachdem der Betrag aus dieser Spendenaktion im Jahr 2004 bereits 293.000 € ausmachte, stieg er 2005 auf 2,14 Mio. € an – wodurch die Diakonie zum zehntgrößten Geber wurde. Gleichzeitig hat sich damit der Anteil von „Nachbar in Not“-Mitteln am gesamten Eigenmittelvolumen der Diakonie von 26% (2003) auf über 93% (2005) erhöht.

Anhand der DAC-Definition (das Development Assistance Committee ist der Entwicklungsausschuss der OECD) kann der Sektor Katastrophen- und humanitäre Hilfe in humanitäre Hilfe im engeren Sinn und Wiederaufbauhilfe unterteilt werden, was vor allem in Zusammenhang mit der Tsunamihilfe interessant erscheint. In Tabelle 12 werden die Empfängerländer und Geberor-

ganisationen, jeweils getrennt für humanitäre Hilfe und Wiederaufbau, dargestellt. Man sieht eine deutliche Diskrepanz zwischen den, bezogen auf den Tsunami, größten Empfängerländern Indonesien und Sri Lanka. Während in Indonesien beinahe 9 Mio € für die unmittelbaren Hilfsmaßnahmen aufgewendet werden mussten und nur knapp 10 % der Mittel zum Wiederaufbau zu zählen waren, konnten in Sri Lanka 60 % der Ausgaben für den Wiederaufbau zur Verfügung gestellt werden. Diese wurden zum Großteil von „Kurier Aid Austria“ aufgebracht, welche damit zum größten Geber in dieser Kategorie wurde. Zusammen mit den fünf hier vertretenen für „Nachbar in Not“ gemeinsam sammelnden Organisationen ist dies ein weiteres Indiz für den Erfolg des medialen Spendenaufrufs.

Andere NGOs, die nicht auf den Bereich der Katastrophenhilfe spezialisiert sind, konnten ihre Eigenmittel im vergangenen Jahr nicht so stark erhöhen oder hatten sogar einen Rückgang zu verzeichnen. Die auf die Unterstützung augenmedizinischer Einrichtungen spezialisierte Organisation „Licht für die Welt“ (vormals „Christoffel Blindenmission“) konnte etwa im Jahr 2004 rund 3,6 Mio € für Projekte zur Heilung von Blindheit und die Rehabilitation von blinden und anders behinderten Menschen aufbringen, während es im Jahr 2005 lediglich 1,9 Mio € waren. Ebenso konnte der Verein „Concordia“, der die Verbesserung der Lebensumstände von Straßenkindern in Rumänien und Moldawien zum Ziel hat, seinen Platz unter den zehn führenden Geberorganisationen nicht behaupten. Dies hängt allerdings auch damit zusammen, dass Rumänien aufgrund der Veränderung der Länderliste des DAC (siehe unten) ab dem Jahr 2005 nicht mehr als EZA-Empfängerland gilt.

Wie in den Vorjahren wurde ein Großteil der privaten Leistungen von den Mitgliedsorganisationen der KOO erbracht; zu den Mitgliedern zählen 24 NGOs. Diese sind Einrichtungen der katholischen Kirche und Organisationen, die der katholischen Kirche nahe stehen, wie z. B. Caritas, Horizont 3000, Dreikönigsaktion, Jugend eine Welt sowie weibliche und männliche Missionsorden. Die Eigenmittel der KOO-Mitgliedsorganisationen stammen nicht nur aus privaten Spenden, Sammlungen und Spendenaktionen, sondern auch von Beiträgen aus kirchlichen Budgets (Diözesen, Pfarren). Von den gesamten Einnahmen der KOO werden etwas mehr als 15 Mio € der Pastoralhilfe<sup>3</sup> zugeordnet, was allerdings vom DAC

3 Vgl. KOO-Jahresbericht 2005, S. 14.

nicht als Entwicklungszusammenarbeit anerkannt wird. Maßnahmen der Pastoralhilfe sind z. B. der Ausbau religiöser Einrichtungen, die Förderung religiöser Gemeinschaften, die Ausbildung von kirchlichem Personal etc. Solche Aktivitäten dienen nach Ansicht des DAC nicht primär dem Ziel der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes, sondern der Verbreitung des Glaubens. Daher ist Pastoralhilfe nicht bei der Meldung der privaten Zuschüsse an das DAC enthalten. Die 48,48 Mio € der vom DAC anerkannten Eigenmittel werden von der KOO, wie in Tabelle 7 ersichtlich ist, in drei Kategorien aufgespalten: (1) Entwicklungshilfe, (2) Katastrophenhilfe und (3) Bildungsarbeit in Österreich. Es lässt sich ablesen, dass auch hier eine anlassbedingte Verschiebung von der Entwicklungshilfe zur Katastrophenhilfe stattgefunden hat. Die Bildungsarbeit der KOO, die Wissensvermittlung und Bewusstseinsbildung zur Verbreitung entwicklungspolitischer Themen und Förderung von konkretem Engagement zum Ziel hat, ist für rund 80 % aller für Österreich als Zielland registrierter Zuschüsse privater Organisationen verantwortlich. Interessant ist auch die Tatsache, dass sich die Gesamtleistungen der KOO-Mitgliedsorganisationen im letzten Jahr um nur 16 % erhöht haben, während die Summe der verwendeten Mittel aller anderen Organisationen um mehr als 62 % angestiegen sind. Das deutet darauf hin, dass der Fokus der KOO – verglichen mit anderen Organisationen – traditionell weniger im Bereich Katastrophenhilfe zu finden ist. Der Anteil dieses Sektors an den Gesamtausgaben der KOO stieg im letzten Jahr von 8 % auf 28 %, was hinsichtlich des Anstiegs aller in der humanitären Hilfe getätigten Ausgaben von 12 % auf rund 43 % allerdings eher moderat ist. Hohe Ausgaben tätigt die KOO vor allem in den Bereichen Bildung, Gesundheit, multisektorielle Maßnahmen und soziale Leistungen.

Das DAC verlangt bei der Meldung der Daten die Klassifizierung der einzelnen Projekte nach verschiedenen Zielsektoren der Entwicklungszusammenarbeit. Tabelle 11 zeigt die Entwicklung der Hauptsektoren 2003-2005. Im Bereich der privaten Organisationen kommt den Zuwendungen in den Sektoren „Soziale Leistungen und Infrastruktur“, „Katastrophen- und humanitäre Hilfe“ sowie „multisektorielle Maßnahmen“ (Umweltschutz, Frauenförderung) die größte Bedeutung zu. Bis inklusive 2002 war der Prozentsatz der nicht zuordenbaren Leistungen so hoch, dass eine Analyse der Entwicklung erst ab dem Jahr 2003 sinnvoll erscheint. Seit diesem Jahr hat der Anteil der Ausgaben für soziale Leistungen und

Infrastruktur von etwa 64 % auf 37 % im Jahr 2005 abgenommen. Diese Entwicklung geht erwartungsgemäß mit einer Steigerung der Bedeutung der Katastrophen- und humanitären Hilfe einher. Allein die Größenordnung dieser anlassbedingten Verschiebung ist bemerkenswert. Gingen im Jahr 2003 noch rund 11 % an multisektorielles Maßnahmen und knapp 8 % an den Bereich Katastrophenhilfe, so stieg der Anteil des Letzteren zunächst um 4 %, um dann im Jahr 2005 mit 42,6 % sogar zum größten Sektor zu werden, während die multisektoriellen Maßnahmen nach wie vor um die 10 % ausmachen. Der hohe Anteil an Katastrophenhilfe hat auch dazu geführt, dass die Bedeutung der Schwerpunktländer der öffentlichen österreichischen Entwicklungszusammenarbeit für die Zuschüsse privater Organisationen abgenommen hat. Wenn NGOs Projekte in Schwerpunktländern unterhalten, verspricht dies in der Regel einen besseren Zugang zu öffentlichen Fördermitteln, weshalb die wichtigsten Zielländer für private Mittel in der Vergangenheit oft genau mit diesen Ländern übereinstimmten. Im Jahr 2005 ist allerdings zu beobachten, dass Äthiopien als erstes Schwerpunktländ erst an achter Stelle der Liste der Empfängerländer zu finden ist. Das zeigt, dass die österreichischen NGOs im Krisenfall sehr rasch auf veränderte Bedingungen mit einer Verlagerung ihrer Leistungen reagieren können.

Neben dieser deutlichen Veränderung der inhaltlichen Ausrichtung bezüglich der Zuschüsse privater Organisationen hatte eine Definitionsänderung nicht unwesentlichen Einfluss auf die Datenlage. Grundlage der Zurechnung eingesetzter Mittel zu den Leistungen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit ist die Länderliste des DAC. Diese Liste definiert, welche Länder von der OECD als Entwicklungsländer und damit als mögliche Empfänger von Mitteln der (öffentlichen und privaten) Entwicklungszusammenarbeit angesehen werden. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde diese Liste in zwei Teile gespalten: „traditionelle“ Entwicklungsländer und Länder in einem „Übergangsstadium“ (vor allem Osteuropa, arabische Länder und Übersee-territorien). Beide Listen wurden als Zielländer der EZA anerkannt. Durch die Ost-Erweiterung der EU wurde die zweite Liste jedoch endgültig obsolet. EU-Mitglieder, zukünftige EU-Mitglieder (Bulgarien und Rumänien), G8-Staaten (Russland) sowie Territorien, die unter der Souveränität der EU stehen, gelten deshalb ab 2005 nicht mehr als Entwicklungsländer im Sinne der EZA.

Die einzigen Länder, die von der ehemaligen zweiten Liste in den Status von Entwicklungshilfeempfängern übernommen wurden, sind die Ukraine, Belarus, und Libyen<sup>4</sup>. Für die privaten Zuschüsse aus Österreich hat das durchaus registrierbare Auswirkungen. Berechnet man die Gesamtsumme der letzten Jahre anhand der Länderliste 2005, zeigt sich, dass die ausgewiesenen Mittel um 10 % (2004) bzw. 12 % (2003)<sup>5</sup> geringer ausgefallen wären. Das ist auf die traditionell starke Osthilfe Österreichs zurückzuführen. Rumänien hat im Jahr 2005 Eigenmittel österreichischer NGOs in Höhe von 2,4 Mio € empfangen und wäre damit unter den „Top 10“ der Empfängerländer zu finden.

Ein abschließender Blick auf die regionale Verteilung der privaten Zuschüsse bestätigt die bisher dargestellten Tendenzen. Tabelle 9 weist Asien als die wichtigste Zielregion

aus, das Afrika von der Spitzenposition verdrängt und im Jahr 2005 beinahe die Hälfte der österreichischen privaten Entwicklungszusammenarbeit absorbiert hat. Diese Entwicklung bedeutete einen Rückgang der Anteile aller anderen Regionen. Der einzige Kontinent, der auch in Absolutbeträgen eine Abnahme der NGO-Zuschüsse zu verzeichnen hatte, ist Europa. Damit ist dessen Anteil von 25 % auf 10 % der Gesamtzuschüsse zurückgegangen.

Insgesamt wurden 115 NGOs im Jahr 2005 in der Statistik der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit erfasst, welche Eigenmittel in Höhe von 112,49 Mio € aufbrachten. Diese enorme Steigerung gegenüber dem Vorjahr konnte – trotz einer die österreichische Statistik schmälern den Neudefinition der Empfängerländer – durch die hohe Spendenbereitschaft nach den Naturkatastrophen erreicht werden.

Tabelle 11:

**Zuschüsse nach Sektoren 2003-2005 in Mio € und in %**

	2003		2004		2005	
	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %
Katastrophen- / Humanitäre Hilfe	5,92	7,95	9,89	12,18	47,97	42,64
Soziale Infrastruktur und Leistungen	48,16	64,70	48,60	59,83	42,01	37,34
Multisektorielle Maßnahmen	7,91	10,63	10,34	12,73	10,71	9,52
Sonstige und nicht zuordenbare Leistungen	9,27	12,46	8,56	10,54	8,40	7,46
Produzierende Sektoren	3,13	4,21	3,78	4,66	3,25	2,89
Wirtschaftliche Infrastruktur und Leistungen	0,04	0,06	0,05	0,07	0,14	0,12
<b>Gesamt</b>	<b>74,45</b>	<b>100</b>	<b>81,22</b>	<b>100</b>	<b>112,49</b>	<b>100</b>

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

4 Vgl. OECD (2005), DAC List of ODA Recipients as at January 2005 im Anhang.

5 Quelle: Eigene Berechnung anhand der OEZA-Statistik.

Tabelle 12:

**Private Hilfe nach dem Tsunami in Mio €**

nach Empfängerländern			
humanitäre Hilfe		Wiederaufbauhilfe	
Indonesien	8,99	Sri Lanka	7,38
Indien	5,64	Indien	2,09
Sri Lanka	4,86	Indonesien	0,96
Asien, regional	4,63	Südasien, regional	0,20
Südasien, regional	0,20	Thailand	0,02
Bangladesch	0,04		
Thailand	0,01		
<b>Gesamt</b>	<b>24,36</b>	<b>Gesamt</b>	<b>10,64</b>

nach Geberorganisationen			
humanitäre Hilfe		Wiederaufbauhilfe	
KOO-Mitgliedsorganisationen	8,48	Kurier Aid Austria	4,70
ÖRK	7,43	Hilfswerk Austria	2,37
CARE Österreich	4,87	Diakonie Auslandshilfe	1,22
UNICEF Österreich	1,21	div. private Spender	0,74
Volkshilfe Österreich	0,91	Volkshilfe Österreich	0,55
andere	1,46	andere	1,06
<b>Gesamt</b>	<b>24,36</b>	<b>Gesamt</b>	<b>10,64</b>

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

## DAC-Liste der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA)

Geordnet nach Entwicklungsstand. Gültig für 2005, 2006 und 2007

LDCs	Other LICs	Paläst. Autonomiegebiete	Dominica
Afghanistan	Côte d'Ivoire	Paraguay	Gabun
Angola	Ghana	Peru	Grenada
Äquatorialguinea	Indien	Philippinen	Kroatien
Äthiopien	Kamerun	Serbien u. Montenegro #	Libanon
Bangladesch	Kenia	Sri Lanka	Libyen
Benin	Kirgisistan	Surinam	Malaysia
Bhutan	Kongo, Rep.	Swasiland	Mauritius
Burkina Faso	Korea, Dem. VR	Syrien	Mayotte*
Burundi	Moldau	Thailand	Mexiko
Dschibuti	Mongolei	Tokelau*	Montserrat*
Eritrea	Nicaragua	Tonga	Nauru
Gambia	Nigeria	Tunesien	Oman
Guinea	Pakistan	Turkmenistan	Palau
Guinea-Bissau	Papua-Neuguinea	Ukraine	Panama
Haiti	Simbabwe	Wallis und Futuna*	Saudi Arabien
Jemen	Tadschikistan	<b>UMICs</b>	Seychellen
Kambodscha	Usbekistan	Anguilla*	St. Melena*
Kap Verde	Vietnam	Antigua und Barbuda	St. Kitts und Nevis
Kiribati	<b>LMICs</b>	Argentinien	St. Lucia
Komoren	Ägypten	Barbados	St. Vincent und die Grenadinen
Kongo, Dem. Rep.	Albanien	Belize	Südafrika
Laos	Algerien	Botsuana	Trinidad und Tobago
Lesotho	Armenien	Chile	Türkei
Liberia	Aserbaidtschan	Cookinseln	Turks- und Caicosinseln*
Madagaskar	Belarus	Costa Rica	Uruguay
Malawi	Bolivien		Venezuela
Malediven	Bosnien u. Herzegowina		
Mali	Brasilien		
Mauretanien	China		
Mosambik	Dominikanische Republik		
Myanmar	Ecuador		
Nepal	El Salvador		
Niger	Fidschi		
Ruanda	Georgien		
Salomonen	Guatemala		
Sambia	Guyana		
Samoa	Honduras		
São Tomé und Príncipe	Irak		
Senegal	Iran		
Sierra Leone	Jamaika		
Somalia	Jordanien		
Sudan	Kasachstan		
Tansania	Kolumbien		
Timor-Leste (Osttimor)	Kuba		
Togo	Marokko		
Tschad	Marshallinseln		
Tuvalu	Mazedonien		
Uganda	Mikronesien		
Vanuatu	Namibia		
Zentralafrikanische Republik	Niue		

<b>LDCs:</b>	Least Developed Countries
<b>Other LICs:</b>	Other Low Income Countries (pro-Kopf-BNP 2004 < US \$ 825)
<b>LMICs:</b>	Lower Middle Income Countries (pro-Kopf-BNP 2004 US \$ 826–US \$ 3.255)
<b>UMICs:</b>	Upper Middle Income Countries (pro-Kopf-BNP 2004 US \$ 3.256–US \$ 10.065)
*	Territorien/abhängige Gebiete
#	Serbien und Montenegro: Republik Serbien, Republik Montenegro, Autonome Provinz Kosovo, Autonome Provinz Vojvodina

Quelle: BMA (2006). Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik 2006 bis 2008, Fortschreibung 2006. Online in Internet: [http://www.bmaa.gv.at/up-media/2872\\_oeza\\_3jp\\_2011\\_2.pdf](http://www.bmaa.gv.at/up-media/2872_oeza_3jp_2011_2.pdf) (Stand: 12.12.2006)

OECD-DAC Secretariat Simulation of DAC Members' Net ODA Volumes in 2006 and 2010  
In constant 2004 US\$ million

The data below are forecasts, but Secretariat projections based on public announcements by member countries of the OECD's Development Assistance Committee (DAC). The key figures from such announcements are shown as 'Assumptions'. To calculate net ODA and ODA/GNI ratios requires projections for GNI for 2006 and 2010. For 2006 the projections of real growth for each country are taken from the OECD Economic Outlook No. 77 (May 2005) Annex Table 1. For the period 2006-10, real annual GNI growth of 2% is assumed for all countries. While calculations have been discussed at technical level with national authorities, the DAC Secretariat is responsible for the methodology and the final published results.

20. September 2005

Country	2004			2006			2010				
	Net ODA (provisional)	ODA/GNI	Assumptions	Real change in ODA compared with 2004		Real change in ODA compared with 2004		Net ODA	ODA/GNI	Per cent	
				(\$ m)	Per cent	(\$ m)	Per cent				
Austria	678	0.23%	0.33% in 2006 and 0.51% in 2010	1 000	0.33%	322	48%	1 673	0.51%	995	147%
Belgium <sup>1</sup>	1 463	0.41%	0.7% in 2010	1 815	0.49%	351	24%	2 807	0.70%	1 344	92%
Denmark	2 037	0.85%	Minimum 0.8%	2 037	0.81%	0	0%	2 185	0.80%	148	7%
Finland <sup>1,2</sup>	655	0.35%	0.44% in 2007 and 0.7% in 2010	797	0.41%	141	22%	1 475	0.70%	820	125%
France <sup>1</sup>	8 475	0.42%	0.5% in 2007 and 0.7% in 2012	9 877	0.47%	1 403	17%	13 885	0.61%	5 410	64%
Germany	7 534	0.28%	0.33% in 2006 and 0.51% in 2010	9 271	0.33%	1 737	23%	15 509	0.51%	7 975	106%
Greece	465	0.23%	0.33% in 2006 and 0.51% in 2010	715	0.33%	251	54%	1 196	0.51%	732	158%
Ireland	586	0.39%	0.5% in 2007 and 0.7% in 2012	731	0.44%	146	25%	1 072	0.60%	486	83%
Italy	2 462	0.15%	0.33% in 2006 and 0.51% in 2010	5 537	0.33%	3 075	125%	9 262	0.51%	6 801	276%
Luxembourg <sup>1</sup>	241	0.85%	1% in 2009	275	0.91%	34	14%	327	1.00%	87	36%
Netherlands	4 235	0.74%	Minimum 0.8% <sup>7</sup>	4 801	0.82%	567	13%	5 070	0.80%	836	20%
Portugal <sup>3</sup>	1 031	0.63%	0.33% in 2006 and 0.51% in 2010	558	0.33%	-474	-46%	933	0.51%	-98	-10%
Spain <sup>1,2</sup>	2 547	0.26%	0.5% in 2008 and 0.7% in 2012	3 446	0.33%	899	35%	6 687	0.59%	4 140	163%
Sweden	2 722	0.78%	1% in 2006	3 719	1.00%	997	37%	4 025	1.00%	1 303	48%
United Kingdom <sup>1,2</sup>	7 836	0.36%	0.47% in 2007-08 and 0.7% in 2013	9 553	0.42%	1 716	22%	14 525	0.59%	6 689	85%
<b>EU Members, Total</b>	<b>42 966</b>	<b>0.35%</b>		<b>54 132</b>	<b>0.43%</b>	<b>11 166</b>	<b>26%</b>	<b>80 633</b>	<b>0.59%</b>	<b>37 667</b>	<b>88%</b>
Australia	1 465	0.25%	0.36% in 2010	1 768	0.28%	303	21%	2 460	0.36%	995	68%
Canada	2 537	0.26%	8% annual increase until 2010	2 959	0.29%	422	17%	4 026	0.36%	1 489	59%
Japan <sup>4</sup>	8 859	0.19%	See footnote 4	9 859	0.20%	1 000	11%	11 859	0.22%	3 000	34%
New Zealand	210	0.23%	0.27% in 2005-06 and 0.28% in 2007-08	262	0.27%	51	24%	294	0.28%	84	40%
Norway	2 200	0.87%	1% over 2006-09	2 657	1.00%	458	21%	2 876	1.00%	677	31%
Switzerland <sup>5</sup>	1 545	0.41%	See footnote 5	1 596	0.41%	51	3%	1 728	0.41%	183	12%
United States <sup>6</sup>	18 999	0.16%	See footnote 6	24 000	0.19%	5 001	26%	24 000	0.18%	5 001	26%
<b>DAC Members, Total</b>	<b>78 780</b>	<b>0.25%</b>		<b>97 233</b>	<b>0.30%</b>	<b>18 453</b>	<b>23%</b>	<b>127 876</b>	<b>0.36%</b>	<b>49 096</b>	<b>62%</b>

1 ODA/GNI ratios interpolated between 2004 and year target scheduled to be attained.

2 Finland aim to achieve 0.7% by 2010 'subject to economic circumstances'; Spain aim for a minimum of 0.5% by 2008, with the intention then to aim for 0.7% in 2012; the UK has announced a timetable to reach 0.7% by 2013

3 Portugal's ODA in 2004 was above trend due to an exceptional debt relief operation for Angola.

4 Japan intends to increase its ODA volume by \$ 10 billion in aggregate over the next five years (2005-2009) compared to its net ODA in 2004. The Secretariat's estimate assumes \$ 1 billion extra in 2006 and \$ 3 billion extra in 2010.

5 Switzerland's ODA will increase by 8% in nominal terms from 2005 to 2008. A new goal will be determined for the following years. The Secretariat's estimate assumes maintenance of 0.41% of GNI in 2006 and 2010.

6 Secretariat estimate based on 2004 ODA plus \$ 5 billion per annum to cover the Gleneagles G8 commitments on increased aid to Africa, Millennium Challenge Account, and initiatives on HIV/AIDS, malaria and humanitarian aid.

7 The Netherlands' ODA in 2004 was below its target, as India repaid all its outstanding Dutch aid loans. The Netherlands intends to maintain its target of 0.8% of GNI, on average, over the period 2004-07.

Quelle: OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/57/30/35320618.pdf> (Stand: 31.10.2005)

### OECD-DAC Secretariat Simulation of DAC Members' Net ODA Volumes in 2006 and 2010 In constant 2004 USD million

The data below are not forecasts, but Secretariat projections based on public announcements by member countries of the OECD's Development Assistance Committee (DAC). The key figures from such announcements are shown as „Assumptions“. To calculate net ODA and ODA/GNI ratios requires projections for GNI for 2006 and 2010. For 2006 and 2007 the projections of real growth for each country are taken from the OECD Economic Outlook No. 79 (May 2006) Annex Table 1. For the period 2008-10, real annual GNI growth of 2% is assumed for all countries. While calculations have been discussed at technical level with national authorities, **the DAC Secretariat is responsible for the methodology and the final published results..**

Note that debt relief levels are exceptionally high in 2005 and will also be high in 2006, assisting some donors to meet or exceed their 2006 targets. The 2006 simulations are based on stated targets and have not been adjusted for exceptional debt relief. Similar levels of debt relief are not expected in 2010.

Country	2005		Assumptions	2006		2010		Real change in ODA compared with 2005	
	Net ODA (2004 USDm)	ODA/GNI		Net ODA (2004 USDm)	ODA/GNI	Net ODA (2004 USDm)	ODA/GNI		2004 USDm
Austria	1 539	0.52%	0.33% in 2006 and 0.51% in 2010	998	0.33%	1 674	0.51%	134	9%
Belgium	1 924	0.53%	0.5% in 2006 and 0.7% in 2010	1 876	0.50%	2 855	0.70%	931	48%
Denmark	2 076	0.81%	Minimum 0.8%	2 037	0.77%	2 290	0.80%	214	10%
Finland <sup>1,2</sup>	883	0.46%	0.44% in 2007 and 0.7% in 2010	819	0.41%	1 512	0.70%	629	71%
France <sup>1</sup>	9 893	0.47%	0.5% in 2007 and 0.7% in 2012	9 991	0.47%	14 155	0.61%	4 261	43%
Germany	10 013	0.36%	0.33% in 2006 and 0.51% in 2010	9 331	0.33%	15 553	0.51%	5 540	55%
Greece	372	0.17%	0.3% in 2006 and 0.51% in 2010	674	0.30%	1 260	0.51%	888	239%
Ireland	703	0.42%	€ 734 million in 2006 € 1.2 billion in 2010 <sup>8</sup>	877	0.50%	1 272	0.65%	570	81%
Italy	4 958	0.29%	0.33% in 2006 and 0.51% in 2010	5 721	0.33%	9 507	0.51%	4 549	92%
Luxembourg <sup>1</sup>	248	0.84%	1% in 2009	276	0.90%	341	1.00%	93	37%
Netherlands	5 036	0.82%	Minimum 0.8%	5 166	0.82%	5 498	0.80%	463	9%
Portugal	371	0.21%	0.33% in 2006 and 0.51% in 2010	584	0.33%	972	0.51%	601	162%
Spain <sup>1, 2</sup>	2 911	0.27%	0.5% in 2008 and 0.7% in 2012	3 651	0.33%	7 157	0.59%	4 246	146%
Sweden	3 377	0.94%	1% in 2006	3 722	1.00%	4 080	1.00%	704	21%
United Kingdom <sup>1,2</sup>	10 640	0.47%	0.47% in 2007-08 and 0.7% in 2013	9 682	0.42%	14 851	0.59%	4 211	40%
<b>DAC EU Members, Total</b>	<b>54 943</b>	<b>0.44%</b>		<b>55 405</b>	<b>0.43%</b>	<b>82 978</b>	<b>0.59%</b>	<b>28 034</b>	<b>51%</b>
Australia <sup>3</sup>	1 557	0.25%	See footnote 3	1 813	0.28%	2 538	0.36%	980	63%
Canada <sup>4</sup>	3 410	0.34%	See footnote 4	2 897	0.28%	3 648	0.32%	238	7%
Japan <sup>5</sup>	13 534	0.28%	See footnote 5	9 922	0.20%	11 922	0.22%	-1 611	-12%
New Zealand	251	0.27%	0.27% in 2005-06 and 0.28% in 2007-08	254	0.27%	284	0.28%	33	13%
Norway	2 494	0.94%	1% over 2006-09	2 726	1.00%	2 958	1.00%	463	19%
Switzerland <sup>6</sup>	1 757	0.44%	See footnote 6	1 666	0.41%	1 801	0.41%	44	2%
United States <sup>7</sup>	26 888	0.22%	See footnote 7	24 000	0.19%	24 000	0.18%	-2 888	-11%
<b>DAC Members, Total</b>	<b>104 835</b>	<b>0.33%</b>		<b>98 684</b>	<b>0.30%</b>	<b>130 128</b>	<b>0.36%</b>	<b>25 293</b>	<b>24%</b>

1 ODA/GNI ratios interpolated between 2004 and year target scheduled to be attained.

2 Finland aims to achieve 0.7% by 2010, subject to economic circumstances; Spain is aiming for a minimum of 0.5% by 2008, with the intention then to aim for 0.7% by 2012; the UK has announced a timetable to reach 0.7% by 2013.

3 Australia will increase its ODA to about 4 billion Australian dollars by 2010. The figures here assume ODA is 0.28% of GNI in 2006, and 4 billion Australian dollars in 2010, and allow for average annual inflation of 2.5% between 2004 and 2010.

4 Canada intends to double its 2001 International Assistance Envelope (IAE) level by 2010 in nominal terms. The ODA portion estimated here, supplied by the Canadian authorities, includes adjustments for inflation (approximately 2 per cent per annum) and for ODA expenditures outside the IAE.

5 Japan intends to increase its ODA volume by USD 10 billion in aggregate over the five years 2005-2009 compared to its net ODA in 2004. The Secretariat's estimate assumes USD 1 billion extra in 2006 compared to 2004 and excluding exceptional debt relief and USD 3 billion extra in 2010.

6 The Secretariat's estimate assumes maintenance of 0.41% of GNI in the period 2006-2010. A new goal is to be determined for the years from 2009.

7 Secretariat estimate based on 2004 ODA plus USD 5 billion per annum to cover the Gleneagles G8 commitments on increased aid to Africa, Millennium Challenge Account, and initiatives on HIV/AIDS, malaria and humanitarian aid.

8 These euro figures are converted to dollars at the 2004 exchange rate and discounted by 2 per cent per annum for inflation.

Quelle: OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf> (Stand 12.12.2006)

## Weiterführende Literatur zum Themenbereich

(Auszug aus der Literaturdatenbank der ÖFSE, abrufbar unter <http://www.eza.at/literatur>; Auswahl: Dezember 2006)

Easterly, William Russell (2006). *The white man's burden. Why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. New York.  
ÖFSE SIG.: 22505

European Centre for Development Policy Management (2006). *EU mechanisms that promote policy coherence for development. A scoping study (Studies in European development co-operation evaluation : Triple C evaluations ; 2)*. Brussels.  
ÖFSE SIG.: 22386/2

Faust, Jörg (2006). *Paradoxe Effekte. Befunde zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit im statistischen Ländervergleich*, in: *Eins Entwicklungspolitik*, 9, 34–37.

GTZ (Hg.) (2005). *Making poverty reduction strategies work. Good practices, issues and stakeholder views; A contribution of German development cooperation for the 2005 PRS review*. GTZ, Div. 42, Eschborn.  
ÖFSE SIG.: 22358

Hoebink Paul (Hg.) (2005). *The Treaty of Maastricht and Europe's development co-operation. Europäische Union: Studies in European development co-operation evaluation/Triple C evaluations; 1*, Brussels.  
ÖFSE SIG.: 22386/122386/1

ICVA/EUROSTEP (2006). *The reality of aid 2006. An independent review of international aid*. London.  
ÖFSE SIG.: 13715/2006

Klein, Wolfgang/Philipp Knill (2006). *Budgethilfe und politische Instabilität*, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* 47(7), 288–291.

Köberle, Stefan (Hg.) (2006). *Budget support as more effective aid? Recent experiences and lessons. The World Bank, Washington*  
ÖFSE SIG.: 22647

OECD (2006). *Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht*, Paris. Online in Internet: <http://alephino.oefse.at/Alephino-PDF/parisdeclaration.pdf> (Stand: 13.12.2006)

OECD (2006). *Harmonising donor practices for effective aid delivery. Budget support, sector wide approaches and capacity development in public financial management; Vol. 2/OECD, (DAC Guidelines and Reference Series)*, Paris.  
ÖFSE SIG.: 22483/2

OECD-DAC-Working Party on Aid Effectiveness (2005). *Harmonisation, alignment, results: progress report on aid effectiveness*, Paris.  
ÖFSE SIG.: 22646

OECD-DAC-Task Team on Harmonisation and Alignment (2006). *Survey on Harmonisation and Alignment of Donor Practices. Measuring aid harmonisation and alignment in 14 partner countries*, Paris.  
ÖFSE SIG.: 20274/6,2006,Suppl. 1

### Online-Quellen:

AIDCO/DEV/RELEX (2002). *Guide to the programming and implementation of budget support for third countries*, Rom. Online in Internet: [http://www.euromedheritage.net/en/rmsu/rmsu\\_training/management\\_material/guidelines\\_budgetsupport\\_en.pdf](http://www.euromedheritage.net/en/rmsu/rmsu_training/management_material/guidelines_budgetsupport_en.pdf) (Stand: 05.12.2006)

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (2006): *Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik 2006 bis 2008 (Fortschreibung 2006)*, Wien. Online in Internet: [http://bmaa.gv.at/up-media/2872\\_oeza\\_3jp\\_2011\\_2.pdf](http://bmaa.gv.at/up-media/2872_oeza_3jp_2011_2.pdf) (Stand: 05.12.2006)

Driscoll, Ruth (2005). *Progress Reviews and Performance Assessment in Poverty Reduction Strategies and Budget Support*, ODI, London.  
Online in Internet: [http://www.odi.org.uk/publications/reports/JICA\\_report\\_web.pdf](http://www.odi.org.uk/publications/reports/JICA_report_web.pdf) (Stand: 05.12.2006)

Gerster, Richard (2006). *Risiken der Budgethilfe. Ein Erfahrungsbericht*. SECO, Bern. Online in Internet: [http://www.gersterconsulting.ch/docs/GBS\\_Risiken.pdf](http://www.gersterconsulting.ch/docs/GBS_Risiken.pdf) (Stand: 05.12.2006)

Hauck, Volker (2005). *EC Budget Support. Thumbs up or down? Maastricht*. Online in Internet: [http://www.ecdpm.org/Web\\_ECD-PM/Web/Content/Content.nsf/0/FC48E9C6117B9921C1256FD9002A2D09](http://www.ecdpm.org/Web_ECD-PM/Web/Content/Content.nsf/0/FC48E9C6117B9921C1256FD9002A2D09) (Stand: 05.12.2006)

Herfkens, Eveline (2006). *The Millennium Goals and Budget Support*. SECO, Bern. Online in Internet: <http://www.budget-support.ch/downloads/herfkens.pdf> (Stand: 05.12.2006)

IDD and Associates (2006). *Evaluation of General Budget Support*. IDD, Birmingham.  
Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf> (Stand: 05.12.2006)

Lawson, Andrew (2005). *Learning from Experience with Performance Assessment Frameworks for General Budget Support*. SECO, Bern. Online in Internet: <http://www.seco-cooperation.ch/imperia/md/content/entwicklungszusammenarbeit/volkswirtschaftlicherrahmen/35.pdf> (Stand: 05.12.2006)

Mikelsen, Ingrid Marie (2006). *Donor definitions of and practices in providing budget support with particular reference to sector budget support*. Norad, Oslo. Online in Internet: <http://www.norad.no/litem/4618/38/8452154774/Donor%20definitions%20of%20and%20practices%20in%20providing%20budget%20support.pdf> (Stand: 05.12.2006)

Schmidt, Petra (2005). *Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU*. DIE, Bonn. Online in Internet: [http://www.bmz.de/de/wege/ez\\_eu/eu-wege/Studie10Druckfassung.pdf](http://www.bmz.de/de/wege/ez_eu/eu-wege/Studie10Druckfassung.pdf) (Stand: 05.12.2006)

Strategic Partnership for Africa (2006). *Survey of Budget Support 2005. A Report for the SPA Budget Support Working Group*. Online in Internet: <http://spa.synisis.com/resources/SPA7/2005%20BSWG%20Survey%20on%20Budget%20Support.pdf> (Stand: 05.12.2006)

## Abkürzungsverzeichnis & Glossar

<b>ADA</b>	Austrian Development Agency / Österreichische Gesellschaft für Entwicklungszusammenarbeit
<b>ADB</b>	Asian Development Bank / Asiatische Entwicklungsbank
<b>AfDB</b>	African Development Bank / Afrikanische Entwicklungsbank
<b>BMA</b>	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten
<b>BNE</b>	Bruttonationaleinkommen
<b>BNP</b>	Bruttonationalprodukt
<b>CCI</b>	Cross Cutting Issues / Querschnittsthemen
<b>CDF</b>	Country Development Framework der Weltbank, das qualitative Indikatoren enthält, um das Ownership des Empfängerlandes sicherzustellen
<b>CERF</b>	Central Emergency Response Fund der Vereinten Nationen, 2005 eingerichtet zur raschen Hilfe nach humanitären Katastrophen
<b>CODEV</b>	Development Cooperation Working Party of the Council
<b>CPIA</b>	Country Policy and Institutional Assessment
<b>CSO</b>	Civil Society Organisation / zivilgesellschaftliche Organisationen
<b>DAC</b>	Development Assistance Committee / Entwicklungshilfekomitee der OECD
<b>DFID</b>	Department for International Development
<b>DG</b>	Directorate General / Generaldirektion
<b>EBRD</b>	European Bank for Reconstruction and Development / Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
<b>EC / EG</b>	European Community / Europäische Gemeinschaft
<b>ECDPM</b>	European Centre for Development Policy Management
<b>EEF / EDF</b>	Europäischer Entwicklungsfond / European Development Fund
<b>EG-EZA</b>	Entwicklungsprogramme der Europäischen Kommission
<b>EK</b>	Europäische Kommission
<b>ERP</b>	European Recovery Programme
<b>EU</b>	Europäische Union / European Union
<b>EU-EZA</b>	Gesamteuropäische EZA (EG-EZA + EZA der Mitgliedstaaten)
<b>EZ</b>	Entwicklungszusammenarbeit (Abkürzung vor allem in Deutschland gebräuchlich)
<b>EZA</b>	Entwicklungszusammenarbeit
<b>FGS</b>	Fragile States / Fragile Staaten
<b>GAERC</b>	General Affairs and External Relation Council / Rat für allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen
<b>GL</b>	Geberländer
<b>H&amp;A</b>	Harmonisierung und Anpassung
<b>HIPC</b>	Heavily Indebted Poor Country / Hoch verschuldete arme Länder
<b>HIVOS</b>	Humanist Institute for Cooperation with Developing Countries
<b>HQ</b>	Headquarters
<b>IAEB</b>	Interamerican Development Bank / Lateinamerikanische Entwicklungsbank
<b>IBRD</b>	International Bank for Reconstruction and Development, vgl. auch WB

<b>IFC</b>	International Finance Corporation
<b>IFIs</b>	International financial Institutions / Internationale Finanzinstitutionen
<b>IMF / IWF</b>	International Monetary Fund / Internationaler Währungsfonds
<b>IPS</b>	Integrated Planning System, Albanien
<b>JAS</b>	Joint Assistance Strategy
<b>KOBÜ</b>	Koordinationsbüro
<b>KOO</b>	Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission
<b>KOM</b>	Kommission der Europäischen Gemeinschaften
<b>LDCs</b>	Least Developed Countries / Am wenigsten entwickelte Länder
<b>LICs</b>	Low Income Countries / Länder mit geringem Einkommen
<b>MDGs / MEZ</b>	Millennium Development Goals / Millenniums-Entwicklungsziele
<b>MDCs</b>	Middle Income Countries / Schwellenländer
<b>MIGA</b>	Multilateral Investment Guarantee Agency / Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur
<b>MS</b>	Member State / Mitgliedstaat
<b>NAP</b>	Nationaler Aktionsplan
<b>NEPAD</b>	New Partnership for Africa's Development
<b>NGO / NRO / ONG</b>	Non-Governmental Organization / Nicht-Regierungsorganisation / Organisations Non Gouvernementales
<b>NIC</b>	Nicaragua
<b>NL</b>	Niederlande
<b>ODA</b>	Official Development Assistance / Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit
<b>ODI</b>	Overseas Development Institute
<b>OECD</b>	Organization for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>OECE</b>	Overseas Economic Cooperation Fund of Japan
<b>OEZA</b>	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
<b>OEZA-OA</b>	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit – Official Aid
<b>ÖRK</b>	Österreichisches Rotes Kreuz
<b>PAF</b>	Performance Assessment Frameworks, zur Messung von Erfolgen im sozialen Sektor
<b>PbA</b>	Programme based Approach / gemeinschaftliche programmorientierten Ansätze / programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung mit vier wesentliche Grundzüge: Führungsverantwortung des Entwicklungslandes, ein einziges umfassendes Programm- und Finanzinstrumentarium, geberharmonisierte Abwicklungsstrukturen, gemeinsame Anstrengungen zur Benützung lokaler Modalitäten und Systeme.
<b>PCD</b>	Policy Coherence for Development
<b>PD</b>	Pariser Deklaration / Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit
<b>PEAP / APIR</b>	Poverty Eradication Action Plan, Uganda; Annual PEAP Implementation Review
<b>PFM</b>	Public Finance Management / Öffentliches Finanzmanagement
<b>PGAE</b>	Partnership Group for Aid Effectiveness, Vietnam
<b>PIU</b>	Project Implementation Units
<b>PL</b>	Partnerländer
<b>PRS</b>	Poverty Reduction Strategy
<b>PRSC</b>	Poverty Reduction Support Credit
<b>PRSP</b>	Poverty Reduction Strategy Paper

<b>RSF</b>	Ratsschlussfolgerung
<b>RT</b>	Round Table
<b>SADC</b>	Southern African Development Community
<b>SWAP</b>	Sector Wide Approach
<b>TA</b>	Technical Assistance
<b>TAS</b>	Tanzania Assistance Strategy
<b>TB</b>	Tuberculosis / Tuberkulose
<b>TF</b>	Task Force
<b>UNAIDS</b>	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>UNECA</b>	United Nations Economic Commission for Africa / Wirtschaftskommission für Afrika der Vereinten Nationen
<b>USExim</b>	United States Import/Export Bank
<b>UN-GS</b>	United Nations General Secretary / Generalsekretär der Vereinten Nationen
<b>UNIFEM</b>	United Nations Development Fund for Women
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development
<b>WB</b>	World Bank / Weltbank, vgl. auch IBRD
<b>WTO</b>	World Trade Organization / Welthandelsorganisation

## AutorInnen

### **Bernd Berghuber**

studiert Volkswirtschaft an der Wirtschaftsuniversität und Internationale Entwicklung an der Universität Wien und ist Mitarbeiter bei ATTAC Österreich. Im Herbst 2006 absolvierte er ein Praktikum im Wissenschaftsbereich der ÖFSE.

### **Karin Christiansen**

ist Research Fellow am Centre for Aid and Public Expenditure des Overseas Development Institute (ODI) in Großbritannien. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind öffentliche Finanzen, Strategien, Prozesse und Systeme zur Armutsreduzierung sowie Modalitäten und Wirksamkeit der Hilfe.

### **Richard Gerster**

ist selbständiger Berater und Publizist und seit 2000 Mitglied der Kommission für Entwicklungspolitik der österreichischen Bundesregierung. Er beschäftigt sich im Auftrag des schweizerischen Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) vor allem mit strategischen und operationellen Fragen der Budgethilfe.

### **Michael Obrovsky**

ist Mitarbeiter des Wissenschaftsbereiches der ÖFSE; zu seinen Themenschwerpunkten zählen öffentliche und private Entwicklungspolitik und die Entwicklungszusammenarbeit Österreichs.

### **Andrew Rogerson**

ist Research Fellow am Centre for Aid and Public Expenditure des Overseas Development Institute (ODI) in Großbritannien. Seine Arbeitsschwerpunkte sind unter anderem das internationale System der Entwicklungszusammenarbeit sowie neue Finanzierungsinstrumente und -institutionen.

### **Clemens Six**

ist Mitarbeiter des Wissenschaftsbereiches der ÖFSE; zu seinen Themenschwerpunkten zählen internationale Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik der Europäischen Union.

### **Klaus Steiner**

ist Leiter des Referats Qualitätssicherung einschließlich Evaluierungsangelegenheiten in der Sektion Entwicklungszusammenarbeit des österreichischen Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten.

### **Anita Weiss-Gänger**

ist Mitarbeiterin der Abteilung Entwicklungspolitik, Strategie und Evaluierung und Focal Point für Aid Effectiveness in der Sektion Entwicklungszusammenarbeit des österreichischen Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten.