

Six, Clemens

Working Paper

Harmonisierung und Anpassung als Strategien für wirksamere Hilfe? Bisherige Erfahrungen mit bi- und multilateralen Gebern in Asien und Afrika

ÖFSE Working Paper, No. 15

Provided in Cooperation with:

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

Suggested Citation: Six, Clemens (2006) : Harmonisierung und Anpassung als Strategien für wirksamere Hilfe? Bisherige Erfahrungen mit bi- und multilateralen Gebern in Asien und Afrika, ÖFSE Working Paper, No. 15, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/98793>

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.

WORKING PAPER 15

HARMONISIERUNG UND ANPASSUNG ALS STRATEGIEN FÜR WIRKSAMERE HILFE?

Bisherige Erfahrungen mit bi- und multilateralen Gebern
in Asien und Afrika

Clemens Six

DEZEMBER 2006

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	3
Abstract	5
1. Einleitung	6
2. Harmonisierung und Anpassung als entwicklungspolitische Strategien	7
2.1. <i>Die frühen Initiativen der Weltbank</i>	8
2.2. <i>Die H&A-Agenda der EU</i>	9
2.3. <i>Bilaterale Geberstrategien</i>	10
3. Erfahrungen in der Umsetzung von Harmonisierung und Anpassung	12
3.1. <i>Verbesserungen und Defizite in der Geberkoordination</i>	12
3.2. <i>Reduktion der Transaktionskosten?</i>	14
3.3. <i>Die Rolle der Regierungen im Süden</i>	15
3.4. <i>Die Involvierung der Zivilgesellschaft</i>	16
3.5. <i>Die Gestaltung der Konditionalitäten</i>	17
3.6. <i>Der Teufelskreis der Ineffizienz in fragilen Staaten</i>	18
4. Abschließende Bemerkungen	20
Abkürzungsverzeichnis	21
Literatur	22

IMPRESSUM

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung - ÖFSE
Wissenschaftsbereich
A-1090 Wien, Berggasse 7
Tel. ++43 / 1 / 317 40 10-200
Fax ++43 / 1 / 317 40 15
E-Mail: office@oefse.at
WEB: <http://www.oefse.at> und <http://www.eza.at>

Zusammenfassung

Im Kontext der Millenniums-Entwicklungsziele (MEZ) hat die internationale Gemeinschaft seit 2000 verschiedene, aufeinander aufbauende Schritte unternommen, um nicht nur verbindliche Zusagen zu einer Erhöhung der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit seitens der Geberstaaten zu erreichen, sondern auch die Wirksamkeit der Kooperation zu verbessern. Die Erklärungen von Rom (2003), Marakesch (2004) und insbesondere Paris (2005) sind der Versuch, eine umfassende **Agenda zur Wirksamkeitssteigerung** zu formulieren und umzusetzen. Harmonisierung und Anpassung (H&A) sind zwei Kernelemente dieser Agenda, die von einzelnen Gebern wie der Weltbank oder dem britischen Department for International Development (DFID) bereits seit mehreren Jahren verfolgt werden.

- **Harmonisierung** meint im Sinne der OECD, die als Organisation die Bestrebungen ihrer Mitgliedstaaten zur 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. Die Pariser Erklärung hat dafür Zielvorgaben formuliert, die den Anteil der Programmhilfe an der Gesamthilfe, den Anteil der gemeinsamen Feldmissionen – an denen mehr als ein Geber beteiligt ist – und den Grad der gemeinsamen Analysen betreffen.
- **Anpassung** hingegen ist das Bekenntnis der Gebergemeinschaft, ihre Entwicklungszusammenarbeit (EZA) auf den nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -prozessen aufzubauen und somit einer politischen wie institutionellen Eigenverantwortung der Empfängerregierung zu unterstellen. 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. Die Pariser Erklärung ist im Falle der Anpassung sehr detailliert in der Regelung der Zielvorgaben, in der bisherigen Praxis aber ist die Budgethilfe das bevorzugte Instrument ihrer Umsetzung.

Ein Blick auf die bisher angewandten Strategien verdeutlicht, dass die multi- und bilateralen Geber nicht nur unterschiedlich vorgehen, sondern auch auf sehr unterschiedliche historische Erfahrungswerte verweisen können. Die **Weltbank** begann bereits 1999 mit dem „umfassenden Entwicklungsrahmen“ (*comprehensive development framework*), die H&A der Geberstrategien aktiv zu fördern, ein Prozess, der sich in den von der Weltbank forcierten nationalen Strategien zur Armutsreduktion (PRS, *poverty reduction strategies*) fortsetzte. Evaluierungen dieser PRS haben jedoch ergeben, dass Geber aufgrund nationaler Kapazitätsprobleme im Monitoring nach wie vor zu wenig bereit sind, die Anpassungsvorhaben auch konsequent umzusetzen. Zudem sind die PRS in vielen Fällen sehr breit und wage formuliert, um unterschiedlichen Geberinteressen zu entsprechen, was wiederum eine wirkungsvolle Anpassung erschwert.

Die **Europäische Union** (EU), genauer gesagt der Rat der EU, hat bereits 1974 beschlossen, die EZA-Aktivitäten der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zu koordinieren, kämpft seither aber mit erheblichen Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung. Seit etwa zwei Jahren werden jedoch erste wahrnehmbare Schritte in Richtung H&A unternommen, die selektiv bereits positive Ergebnisse aufweisen. In vier Empfängerländern werden Pilotprojekte durchgeführt und die Kommission versucht mit unterschiedlichen politischen Mitteln wie Geberatlas oder koordinierte Budgethilfe mehr Abstimmung durchzusetzen. Einzelne Mitgliedstaaten wie die skandinavischen Länder haben in diesem Sinn begonnen, informelle Netzwerke auszubilden.

Die **EU-Mitgliedstaaten** als bilaterale Geber befinden sich in höchst unterschiedlichen Stadien der Umsetzung von H&A. Anhand zweier Beispiele, nämlich der Niederlande und Großbritannien wird sichtbar, dass effiziente Umsetzung mit internen Strukturreformen in den Ministerien und ausführenden Entwicklungsagenturen bzw. konsequente Dezentralisierung auch in der Mittelverwaltung einhergeht.

Abseits der großen OECD-Evaluierung zur Umsetzung der Pariser Erklärung von 2006/2007 gibt es in Bezug auf die im Bereich H&A erfahrenen Geber wie Weltbank oder DFID zahlreiche **regionale Evaluierungen** insbesondere **in Asien**, aber **auch Afrika**, die folgende Schlussfolgerungen zulassen:

- **Verbesserungen und Defizite in der Geberkoordination:** H&A 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. Interne strukturelle Gegebenheit seitens der Geber wie Kompetenzverteilungen zwischen Headquarters bzw. Außenministerium und Field Offices bzw. Botschaften verhindern bislang eine effiziente Anpassung. Zudem existieren bislang wenig praktische Anreize für die beteiligten Personen und in vielen Fällen zu knappe Ressourcen, um H&A entsprechend umzusetzen. H&A beeinflusst weiters auch das Verhältnis der Geber untereinander. Die Gefahr des „ganging up“ und die Ausschließung nicht unmittelbar beteiligter Geber ist eine von vielen insbesondere kleinen Geberstaaten geäußerte Erfahrung. Schließlich wirken im Süden nach wie vor Gebereigeninteressen, die die „Sichtbarkeit“ als Wohltäter betreffen und die häufig dem Anliegen von H&A entgegengesetzt sind.
- Die angestrebte **Reduktion der Transaktionskosten** kann bislang nicht durchgehend beobachtet werden. In vielen Fällen steigen diese Kosten kurzfristig sogar erheblich an, um dann längerfristig eventuell zu sinken. Dieser Aspekt sollte also nicht als primäre Zielsetzung von H&A betrachtet werden.
- Die **Rolle der Regierungen im Süden** schwankt zwischen einem Kompetenzzuwachs durch Ownership, also dem eigenverantwortlichen und selbst gestalteten Entwicklungsprozess, und der entwicklungspolitischen Praxis insbesondere der Weltbank während der letzten beiden Jahrzehnte, die im Rahmen der Strukturanpassungen die Eigenkompetenz des Staates und auch seine verwaltungstechnischen Kapazitäten systematisch unterminiert hat. Gegensätzliche Beispiele wie Kamerun und Vietnam verdeutlichen diese widersprüchliche Agenda.
- Die **Involvierung der Zivilgesellschaft** bleibt eine im Wesentlichen ungeklärte Frage. Grundsätzlich hängt diese im Rahmen der Anpassungsbemühungen eng mit den politischen Systemen der Empfängerstaaten zusammen, bislang ist aber eher eine verstärkte Fokussierung der Entwicklungskooperation auf die Regierungen im Süden festzustellen. Eine stärkere Einbindung der zivilgesellschaftlichen Organisationen hätte hingegen 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**, also jener Bedingungen, unter denen Hilfe in Form von finanziellen Unterstützungen zur Verfügung gestellt wird, unterläuft im Moment einem Wandlungsprozess vom „managing by results“ zum „managing for results“ und ist damit stärker prozessorientiert. Die Anzahl der Indikatoren und ihre interne Kohärenz sind zentrale Anforderungen für bessere H&A.
- Schließlich bedarf der Teufelskreis der **Ineffizienz in fragilen bzw. gescheiterten Staaten** separater Aufmerksamkeit. Die schwierigen Umstände einerseits und der er-

höhte Bedarf besonders wirksamer Hilfe andererseits ist eine Herausforderung auch für H&A, die insbesondere durch die Präsenz humanitärer Hilfsorganisationen noch verstärkt wird. Die internationale Gemeinschaft muss für diese Staaten geeignete Strategien zur Umsetzung von H&A finden, um den drängenden Bedürfnissen ihrer Bevölkerungen gerecht zu werden.

Insgesamt ist die Agenda der Wirksamkeit und besonders der Kernbereiche Harmonisierung und Anpassung eine entscheidende, die jedoch an die systemischen Fragen der internationalen Entwicklung rückgebunden bleiben muss, um sinnvoll gestaltet werden zu können. Fragen der globalen Wirtschaftsordnung, wie sie im Rahmen der WTO verhandelt wird, der ökologischen Entwicklungen oder Kohärenzanforderungen an sämtliche Politikbereiche müssen ein integraler Bestandteil der Wirksamkeitsdiskussion bleiben, um einen notwendigen Paradigmenwechsel durchzusetzen.

Abstract

Harmonisation and alignment are the two core principles of the current international agenda for aid effectiveness as outlined in the Paris Declaration of March 2005. This paper analyses the highly heterogeneous approaches applied by the World Bank, the European Union and its Member States as bilateral donors and reflects on the various experiences made so far. Based on other material than the OECD-evaluation on the implementation of the Paris Declaration 2006/2007, the paper draws mainly on empirical studies and systematic evaluations conducted in South and Southeast Asia but also in selected African countries. Donors like the World Bank, the British Department for International Development (DFID) or some European states show ambivalent results in their efforts to harmonise and align with recipient countries' systems and priorities, so that the agenda for more effective aid largely remains a requirement to be fulfilled.

1. Einleitung

Die internationale Gemeinschaft hat im Jahr 2000 mit der Verabschiedung der Millenniumserklärung in der Generalversammlung der Vereinten Nationen einen wesentlichen Versuch gestartet, durch ein zwischen den Geber- und Empfängerländern abgestimmtes und politisch verbindliches Programm bis 2015 mehr Koordination und ergebnisorientiertes Engagement im weltweiten Kampf gegen die Armut zu erreichen. Die Kombination der Millenniums-Entwicklungsziele (MEZ) mit konkreten Indikatoren sollte die Staatengemeinschaft in einen akkordierten Prozess der Umsetzung integrieren, der Anhand von Etappenzielen überwacht und ausgewertet werden sollte. Die Weltbank und der Internationale Währungsfonds haben dabei die Aufgabe übernommen, die Implementierung der entsprechenden Politiken zur Erreichung der Ziele zu beobachten und im Hinblick auf die erreichten Ergebnisse zu bewerten. Ein wesentlicher Beitrag dazu sind die alljährlich veröffentlichten *Global Monitoring Reports*, die jeweils unter einem spezifischen Schwerpunkt stehen und unterschiedliche Aspekte der Millenniumsagenda beleuchten. 2004 wurde der erste Bericht dieser Serie fertig gestellt, der versucht, die wesentlichen grundlegenden (entwicklungs-)politischen Anforderungen an die Geber- und Empfängerstaaten zu formulieren. Neben einer quantitativen Erhöhung der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (EZA) steht in diesem Bericht vor allem die Forderung nach Qualitätsverbesserung im Mittelpunkt, die eine mindestens ebenso zentrale Voraussetzung für eine Wirksamkeitssteigerung der EZA darstellt. Insbesondere zwei Trends in der Internationalen EZA interpretierten die Bank und der Währungsfonds als kontraproduktiv im Sinne der Armutsbekämpfung. Seit Beginn der 1980er Jahre nahm die Fragmentierung der Geber, also der Anteil einzelner Geber am Gesamtvolumen der Hilfe, mit Ausnahmen kurzer Gegentrends stetig zu. Das bedeutet, dass die Anzahl der Geber, die in einem Empfängerland tätig sind, zunimmt und meist gleichzeitig der Anteil der Geber an der gesamten EZA in einem Land abnimmt (vgl. dazu Birdsall 2005, 9). Dieser hohe Grad an Fragmentierung machte eine Koordination der Geber untereinander, wie sie für die Erreichung der Millenniums-Ziele unabdingbar ist, praktisch unmöglich und verursachte Ineffizienz durch mangelnde Abstimmung und Kooperation. Die zweite Entwicklung betrifft den Anteil der öffentlichen bilateralen EZA, der in Geldmittel oder anderen, flexiblen Formen abgewickelt wird. Diese flexiblen Mittel werden im Süden vor allem zur Deckung der Mehrkosten benötigt, die eine konsequente Verfolgung der MEZ mit sich bringt. Nach den Angaben der OECD nahm dieser Anteil seit 1982 kontinuierlich ab, sodass im Jahr 2002 nur mehr rund 30 % der öffentlichen bilateralen Hilfe für flexible Projekt- und Programmfinanzierungen zur Verfügung stand. Der Rest war in Finanzierungsformen verankert, die an bestimmte Zwecke wie technische Zusammenarbeit, Entschuldung, Katastrophenhilfe, administrative Kosten und dergleichen gebunden waren (World Bank 2004, Chapter 11). Diese fixe Allokation der Ressourcen wiederum schränkte den entwicklungspolitischen Spielraum der Empfängerländer sehr stark ein und war für eine wirksamere Entwicklungskooperation ungeeignet.

Vor dem Hintergrund dieser Trends schlugen die beiden Internationalen Finanzinstitutionen insbesondere drei Strategien vor, die in ihrer Gesamtheit die Voraussetzungen für eine qualitativ bessere EZA bilden sollten:

- 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 (ebda: 170-176).

Die seither weiterentwickelte internationale Agenda zur Wirksamkeitssteigerung in den Erklärungen von Rom (2003), Marakesch (2004) und Paris (2005) kreist damit im Wesentlichen um die beiden Punkte Harmonisierung und Anpassung (H&A), die primär Geberverpflichtungen darstellen. Mit einer entsprechend konsequenten Umsetzung verspricht sich die interna-

tionale Gemeinschaft nicht nur einen wichtigen Schritt in Richtung 2015, sondern auch eine Korrektur jener oben erwähnten kontraproduktiven Trends, die die Weltbank und der IWF im Hinblick auf die Erreichung der MEZ kritisiert haben.

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 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 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.

2. Harmonisierung und Anpassung als entwicklungspolitische Strategien

Um die sehr unterschiedlich fortgeschrittenen Implementierungsansätze der Geber etwas näher zu betrachten, ist es zunächst hilfreich, einen Blick auf die Entstehung und Entwicklung von Harmonisierung und Anpassung in den letzten Jahren zu werfen. Dabei wird deutlich, dass insbesondere die Weltbank bereits auf mehrjährige Programme in diesen Bereichen zurückblickt, wohingegen die europäischen Geberstaaten erst seit der Pariser Erklärung vom Winter 2005 ernsthaft versuchen, diese Rhetorik in entsprechende politische Praxis umzusetzen.

Harmonisierung meint im Sinne der OECD, die als Organisation 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). Die Pariser Erklärung hat dafür Zielvorgaben formuliert, die den Anteil der Programmhilfe an der Gesamthilfe, den Anteil der gemeinsamen Feldmissionen – an denen mehr als ein Geber beteiligt ist – und den Grad der gemeinsamen Analysen betreffen. Für die erweiterte, praktische Überprüfung der Harmonisierungsversuche zieht die OECD aber weitere Faktoren heran, etwa ob seitens der Geber tatsächlich Fortschritte gemacht werden in Bezug auf eine „Rationalisierung“, d.h. Vereinfachung der Konditionalitäten, ob Geber Informationen und Analyse- bzw. Diagnoseergebnisse tatsächlich austauschen und ob Geber Aufgaben an andere Geber delegieren, um den Arbeitsaufwand der Empfängerregierungen in der Abwicklung der EZA zu verringern.

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. Die Pariser Erklärung ist im Falle der Anpassung sehr detailliert in der Regelung der Zielvorgaben; in der bisherigen Praxis aber ist die Bud-

gethilfe das bevorzugte Instrument ihrer Umsetzung. Dem entsprechend zitiert die OECD vor allem drei Kriterien, die in der praktischen Planung und Abwicklung der EZA für gelungene Anpassung entscheidend sind: Nutzen die Geber die nationalen Entwicklungsstrategien tatsächlich als Rahmen für ihre Kooperationsprogramme? Ist die Budgethilfe an die Budgetzyklen der Empfängerstaaten angepasst und wird diese in vorhersehbarer Weise zur Verfügung gestellt? Und schließlich: Wird die Projekthilfe unter Nutzung der administrativen Systeme und Vorgänge der Empfängerländer abgewickelt? Sowohl Harmonisierung als auch Anpassung sind damit in erster Linie Geberverpflichtungen, die mithilfe dezentralisierter Strukturen und Kompetenzverteilungen vor Ort in den Empfängerländern geplant und umgesetzt werden müssen.

2.1. Die frühen Initiativen der Weltbank

Wie bereits erwähnt ist die Weltbank bis in die Gegenwart global einer 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. Der Ausgangspunkt war damals ebenfalls eine Effektivitätsdebatte in Bezug auf Entwicklung und Armut und die vier Grundprinzipien dieses Entwicklungsrahmen – 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 konkretisieren sollen. Diese Strategien sollen zumindest der Theorie nach die Voraussetzungen auf Empfängerseite für eine bessere Harmonisierung und Anpassung der Geberstrategien ermöglichen und eine aktive Wahrnehmung der Eigenverantwortung der Regierungen im Süden unterstützen, indem sie klar formulierte nationale Entwicklungsprioritäten und eine kohärente Entwicklungsstrategie ausweisen, in deren Umsetzung sich dann die Geber einzubringen haben. 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 ein PRS vorhanden war, 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 wagen formuliert, um den Gebern klare Richtlinien für ihr Engagement vorzugeben. Diese inhaltliche Unschärfe resultiert unter anderem auch von politischem 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).

2.2. Die H&A-Agenda der EU

Die Europäische Union ist in ihrem Selbstverständnis als supranationale Organisation um politische Koordination und Harmonisierung in den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen bemüht und bezieht verstärkt seit dem Jahr 2000 im Kontext der MEZ auch die Entwicklungszusammenarbeit in diese Bestrebungen mit ein. Seither versucht die Union mit bislang mäßigem Erfolg, neben einer eigenen, vergemeinschafteten EZA, die durch die Europäische Kommission gestaltet wird, auch die entwicklungspolitischen Aktivitäten der Mitgliedstaaten als bilaterale Geber zu koordinieren und zu harmonisieren. Bereits die gemeinsame Stellungnahme des Rates und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft von 2000 nennt die Koordination und die Komplementarität der unterschiedlichen Akteure innerhalb der EU als ein zentrales Anliegen (European Council/European Commission 2000, 5f). Zwei Jahre später kamen die Mitgliedstaaten der EU im Rat als ihren Beitrag zur Konferenz in Monterrey überein, eine engere Koordination ihrer Entwicklungspolitiken und eine konsequente Harmonisierung der EZA-Implementierungen anzustreben (Council of the EU 2002, Punkt 7b). 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 und 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 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 in Bezug auf die Mitgliedstaaten, 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 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 wären und die zudem die Transaktionskosten für die Empfängerländer durch die Abschaffung der momentan jährlichen Überprüfungen reduzieren würde (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 die Abwicklung, auch wenn unterschiedliche Vorstellungen etwa über Konditionalitäten und Evaluierung bestehen bleiben.

2.3. 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. Der Entwicklungsstand innovativer EZA im Hinblick auf diese beiden Strategien ist jedoch sehr unterschiedlich und einzelne Länder übernehmen dabei eine klare Führungsrolle, die sie auch vor Ort im Rahmen von Pilotprojekten einbringen. Die OECD hat im Rahmen ihrer regelmäßigen 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. Die Niederlande gelten innerhalb der Gebergemeinschaft seit vielen Jahren als federführend und richtungsweisend in der Anpassung der entwicklungspolitischen Praxis an aktuelle Herausforderungen und zudem als innovativ in der Anwendung neuer operationeller Ansätze. Das Vereinigte Königreich andererseits gehört im Bereich Wirksamkeit der Hilfe auf internationaler Ebene zu einer der treibenden Kräfte, die die Gestaltung der Diskussion und die Weiterentwicklung der operativen Strategien wesentlich mitgestaltet hat. Insbesondere das staatliche DFID (Department for International Development) ist im Süden ein entscheidender Partner etwa der Weltbank in der versuchsweisen Umsetzung unterschiedlicher Strategien zur Geberharmonisierung und Anpassung an die Strukturen der Empfängerländer. An der EZA-Praxis dieser beiden Länder lässt sich also graduell ablesen, in welche Richtung die Entwicklungen in der nahen Zukunft gehen werden.

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 nicht mehr als 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“ gegründet, 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, 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.

Programmorientierte 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 Empfängerländern entsprechend praktizieren zu können.

An der entwicklungspolitischen Praxis der Briten bzw. von 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, die 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 entwickelt, 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, um die Eigenverantwortung der Empfängerländer überhaupt erst zu ermöglichen, und der die Kooperation der Geber verbessern soll, um auf die geäußerte Kritik an DFID zu reagieren (OECD 2006c, 68, Box 11). Auch 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 auf im Falle der Briten ein hohes Maß an Dezentralisierung, das 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 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, bloße politische Rhetorik ohne empirische

Grundlage zu bleiben, ist angesichts der aktuellen internationalen politischen Aufmerksamkeit durchaus gegeben.

3. Erfahrungen in der Umsetzung von Harmonisierung & Anpassung

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.

3.1. 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 verän-

dert. 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 Harmo-

nisierungs- 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.

3.2. 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 Konsultations-

aufwandes (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 konnte 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.

3.3. 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 Struktur Anpassungsprogramme, 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 Beamtengehälter 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 Entscheidungsfin-

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

3.4. 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 in 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.

3.5. 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.

3.6. 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“¹ (*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 Administrationssysteme 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 wesent-

¹ Der Begriff „schwierige Umgebung“ ist natürlich keineswegs wertfrei, sondern normativ. Die internationale Gebergemeinschaft und insbesondere die Weltbank gehen bei diesem Etikett von der realpolitischen Erfüllung von Voraussetzungen aus, die die Gebergemeinschaft selbst als konstitutiv seitens der Empfängerländer für wirksame EZA ansieht. Dazu gehören die Existenz eines PRSP, entsprechende politische Praktiken und zumindest im Groben funktionierende Institutionen sowie ein Finanzmanagement nach den Vorstellungen der Internationalen Finanzinstitutionen (vgl. dazu Leader/Colenso 2005, 11f).

lich, 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 empfängergeleiteten 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.

4. Abschließende Bemerkungen

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“ Vorwärtskommen 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.

Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank / Asiatische Entwicklungsbank
DAC	Development Assistance Committee / Entwicklungshilfekomitee der OECD
DFID	Department for International Development
EU	Europäische Union / European Union
EU-EZA	Gesamteuropäische EZA (EG-EZA + EZA der Mitgliedstaaten)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit (Abkürzung vor allem in Deutschland gebräuchlich)
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
GDPRD	Global Donor Platform for Rural Development
H&A	Harmonisierung und Anpassung
IMF / IWF	International Monetary Fund / Internationaler Währungsfonds
MDGs / MEZ	Millennium Development Goals / Millenniums-Entwicklungsziele
NGO / NRO	Non-Governmental Organization / Nicht-Regierungsorganisation
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PGAE	Partnership Group for Aid Effectiveness, Vietnam
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
TAS	Tanzania Assistance Strategy
UNDP	United Nations Development Programme
WB	World Bank / Weltbank
WTO	World Trade Organization / Welthandelsorganisation

Literatur

Alguhas (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 (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 (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 (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 (Stand: 6.11.2006)

Council of the EU (2002). Information for the Press (15.3.2002). Conclusions on The International Conference on Financing for Development (Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002). Online in Internet: http://europa.eu.int/comm/development/body/legislation/docs/69866_barcelona.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 Quadripartite 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 Council/European Commission (2000). The European Community's Development Policy – Statement by the Council and the Commission. Online im Internet:
http://europa.eu.int/comm/development/body/legislation/docs/council_statement.pdf (Stand: 6.11.2006)

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 (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)

Koeberle, Stefan/Zoran Stavreski (2006). Budget Support: Concept and Issues, in: Stefan Koeberle/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 (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 (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 (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/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.