

Six, Clemens; Langthaler, Margarita; Obrovsky, Michael

Working Paper

Die Pariser Erklärung und ihre bisherige Umsetzung: (Irr-)Wege zu mehr Wirksamkeit in der EZA

ÖFSE Working Paper, No. 17

Provided in Cooperation with:

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

Suggested Citation: Six, Clemens; Langthaler, Margarita; Obrovsky, Michael (2007) : Die Pariser Erklärung und ihre bisherige Umsetzung: (Irr-)Wege zu mehr Wirksamkeit in der EZA, ÖFSE Working Paper, No. 17, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/98831>

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 17

DIE PARISER ERKLÄRUNG UND IHRE BISHERIGE UMSETZUNG

(Irr-)Wege zu mehr Wirksamkeit in der EZA

Clemens Six
Margarita Langthaler
Michael Obrovsky

MAI 2007

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Abstract	4
Einleitung	5
1. (Irr-)Wege zu mehr Wirksamkeit	6
1.1. Der größere Kontext: Paradigmen der internationalen Entwicklungspolitik	6
1.2. Die bisherige Umsetzung der Pariser Erklärung	10
1.2.1. <i>Das Kernproblem Ownership</i>	10
1.2.2. <i>Wie gegenseitig ist die Rechenschaftspflicht?</i>	12
1.2.3. <i>Die Wirksamkeit der europäischen EZA-Strategien der EU-Kommission</i>	14
1.2.4. <i>Die Rolle der Querschnittsthemen am Beispiel Gender</i>	15
2. Die Rolle der Kapazitäten und ihre Entwicklung	18
2.1. Das Konzept der Kapazitätenentwicklung	18
2.2. Kapazitätenentwicklung und die Pariser Erklärung	19
2.3. Der 2006 Survey der OECD zur Kapazitätenentwicklung	20
2.4. Bisherige Erfahrungswerte bei der Kapazitätenentwicklung	20
2.5. Empfehlungen der OECD	22
2.6. Monitoring und Evaluierung von Kapazitätenentwicklung	23
2.7. Fazit	24
3. Weiterführende Fragestellungen für die Zivilgesellschaft	25
3.1. Die Pariser Erklärung und die Zivilgesellschaft	25
3.2. Zivilgesellschaftliches Ownership und Kapazitäten	26
3.3. NROs als „Wachhunde“	27
3.4. Partnerschaft mit und in der Zivilgesellschaft	27
3.5. Harmonisierung der Zivilgesellschaft?	28
3.6. Zivilgesellschaftliche Rechenschaftspflicht	28
3.7. Fazit	28
4. Abschließende Bemerkungen	29
Literatur	30
Anhang	35
Die (vorläufigen) Ergebnisse der „2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration“ im Überblick (OECD 2007)	

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

Die Pariser Erklärung zur Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) und ihre Umsetzung ist der vorläufige Höhepunkt einer seit mehreren Jahren laufenden Entwicklung. Diese Entwicklung stellt die Formulierung von konkreten entwicklungspolitischen Zielsetzungen, die Herstellung eines internationalen politischen Konsenses darüber und die Messbarkeit seiner Umsetzung anhand konkreter Indikatoren ins Zentrum der Nord-Süd-Zusammenarbeit, die stärker als Partnerschaft mit entsprechend wechselseitigen Verantwortungen und Leistungserbringungen interpretiert wird. Dieses Papier diskutiert die Inhalte der Pariser Erklärung und ihre bisherige Umsetzung vor dem Hintergrund entwicklungspolitischer Zielsetzungen und versucht zu beurteilen, welche Chancen und „blinde Flecken“ diese Agenda enthält.

Zunächst wird der historische Kontext dieser Agenda erörtert und gefragt, ob die Pariser Erklärung tatsächlich einen Paradigmenwechsel in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit darstellt. Vor dem Hintergrund der vielfältigen Ursachen unwirksamer bzw. nur eingeschränkt wirksamer EZA wird deutlich, dass die Pariser Erklärung nur einen, wenn auch wesentlichen Teil dieser Ursachen ins Blickfeld nimmt und durch ihre Indikatoren erfasst. Die größeren, systemischen Zusammenhänge werden im Allgemeinen ausgeblendet. Auch in den Detailregelungen der Erklärung finden sich zahlreiche Defizite, die auf den Charakter der Erklärung als politisches Kompromisspapier zurückzuführen sind.

Anhand zweier Schlüsselbereiche der Erklärung, *Ownership* und *gegenseitige Rechenschaftspflicht*, wird gezeigt, wie wesentlich die entsprechenden global- und innenpolitischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Realisierung dieser Ansprüche sind. *Ownership*, also die Anerkennung der entwicklungspolitischen Eigenverantwortung und Eigenkompetenz der Empfängerstaaten, setzt entsprechende Kapazitäten zur Wahrnehmung dieser Aufgaben voraus, die in vielen Fällen nicht gegeben sind. Zudem existieren keine einheitlichen Strategien zu ihrer Herstellung. *Ownership* ist außerdem an entwicklungspolitische Instrumentarien geknüpft, die selbst nicht unter Berücksichtigung des Prinzips *Ownership* entworfen und implementiert wurden. Ein drittes Problem ist der in der Pariser Erklärung angewandte Begriff des *Ownership*, der im Wesentlichen auf die Politik der Regierungen im Süden reduziert wird. Gegenseitige Rechenschaftspflicht scheitert im Moment am Fehlen entsprechender Mechanismen, die das Machtungleichgewicht zwischen Geber und Empfänger kompensieren könnten, um es tatsächlich „gegenseitig“ zu gestalten.

Die EU verfolgt ihre Umsetzung von mehr Wirksamkeit in der EZA unter anderem über das Konzept der Arbeitsteilung und damit über die Forcierung von Komplementarität ihrer unterschiedlichen staatlichen EZA-Akteure. Den an sich weit entwickelten Plänen dazu steht eine Praxis der EZA gegenüber, die sich noch immer vor allem an bilateralen Kooperationsformen und nationalen Geberinteressen bzw. -schwerpunkten orientiert.

Am Beispiel *Gender* schließlich wird deutlich, dass eine direkte Wechselseitigkeit zwischen der Pariser Agenda und den Querschnittsthemen besteht. Wenn die Korrektur der EZA-Praxis in Richtung echter Berücksichtigung gender-spezifischer Ansätze gelingt, kann und muss *Gender* einen wesentlichen Beitrag zu mehr Wirksamkeit und zu einem auch Frauen berücksichtigenden *Ownership* leisten. Umgekehrt hat die Umsetzung der Pariser Agenda weit reichende Konsequenzen für *Gender*-Anliegen, da sich die entwicklungspolitischen Methoden wie die Prioritäten ändern und damit der Kontext für *Gender*-Fragen beeinflusst wird. Dies bedeutet nicht in allen Szenarien eine positive Veränderung.

Kapazitäten und ihre Entwicklung sind wesentliche Voraussetzungen für die Wahrnehmung von *Ownership* und damit für die gegenseitige Rechenschaftspflicht sowie für die Anpassung der Geberstrategien an die entwicklungspolitischen Prioritäten und Strukturen der Empfängerländer. Gleichzeitig ringt die internationale Gemeinschaft seit langem um eine einheitliche Begriffsbestimmung und um anerkannte Strategien zur Kapazitätsentwicklung. Die Pariser Erklärung sieht eine Stärkung dieser Kapazitäten insbesondere in den Bereichen öffentliche

Finanzverwaltung und Beschaffungswesen vor, formuliert die entsprechenden Zielsetzungen bis 2010 im Vergleich zu anderen Indikatoren aber relativ bescheiden.

Insgesamt zieht die OECD in jenen Bereichen, die auf Kapazitätsentwicklung (KE) oder auf die Verwendung von lokalen Kapazitäten abzielen, eine eher ernüchternde Bilanz. Die Verwendung landeseigener Systeme öffentlicher Finanzverwaltung und des Beschaffungswesens erweist sich schwieriger als etwa die Anpassung an landeseigene Strategien. Schwerwiegend ist auch das fehlende gemeinsame Verständnis darüber, wie Geber die Partnerländer in ihren KE-Strategien tatsächlich wirkungsvoll unterstützen können. Dies macht deutlich, dass trotz jahrzehntelanger Bemühungen im Grunde keine Klarheit darüber besteht, wie dem zentralen Problem des Kapazitätenmangels faktisch begegnet werden soll.

Die OECD versucht mit der Analyse bisheriger Erfahrungen so etwas wie „good practices“ zu formulieren und damit Gebern wie Empfängerstaaten Anleitungen zur effektiveren Kapazitätsentwicklung zu bieten. Die Geber werden dabei angehalten, sich vor allem in vier Schritten zu engagieren: den internationalen und landesspezifischen Kontext zunächst zu verstehen; dann die Quellen der endogenen Veränderung zu identifizieren und zu unterstützen; die konkrete Umsetzung der Programme zur Kapazitätsentwicklung durchzuführen und Erfahrungswerte systematisch zu ermitteln und mit anderen Gebern zu teilen. Diese sehr naheliegenden Maßnahmen scheitern in der Praxis aber bislang am nicht realisierten Ownership, das selbst mehr und bessere Kapazitäten bräuchte. Es fehlt auch am gemeinsamen Verständnis des Problems und an Lösungsvorschlägen zu seiner Behebung, die auch die Pariser Erklärung nicht liefert.

Die Konsequenzen der Veränderungen, die sich durch die Pariser Erklärung für die Zivilgesellschaft ergeben, sind entgegen dem aktuellen Bewusstsein ebenfalls weitreichend. Die zivilgesellschaftliche Perspektive zur Pariser Agenda ist zum einen eine entwicklungspolitisch höchst notwendige Kritik am Inhalt dieses Programms. Nichtregierungsorganisationen (NROs) halten zum einen den Bestrebungen des Harmonisierens und Anpassens die Kompetenz, Qualität und Komplementarität der eigenen Arbeit entgegen, die zur Erreichung von mehr Wirksamkeit ebenso unverzichtbar erscheint wie die staatliche EZA. Zum anderen stellt die Pariser Agenda aber auch kritische Anfragen an die Praxis der NROs, die insbesondere die Harmonisierung untereinander, Rechenschaftspflicht und Wirksamkeitsüberprüfung betreffen. Eine Positionsfindung ist aktuell im Gange und wird aufgrund der Dringlichkeit dieser Fragen auch noch andauern.

Abstract

The Paris Declaration on Aid Effectiveness of March 2005 has entered a first implementation phase under the scrutiny of OECD's Working Party on Aid Effectiveness. The recently published survey provides a first impression about the starting point of both donors and partner countries in all five areas covered by the Declaration including ownership, harmonisation, alignment, result-based management and mutual accountability.

This paper analyses in a first step the various reasons for aid ineffectiveness in the current aid system and its architecture. Comparing those reasons such as incoherence of Northern policy, questions related to power imbalance and structural features of the international development institutions with the Paris agenda, it becomes obvious that the Declaration reflects only a rather limited scope of ineffectiveness and can therefore be interpreted at best as a (minor) contribution to more effective aid. Furthermore, the paper discussed the highly political character of the Declaration in selected areas such as the relationship between aid effectiveness and cross-cutting issues, especially gender, capacity-building and the consequences for civil society organisations. The latter is of specific concern, as the discussion among those development actors has just started and requires further clarification especially in the field of impact analysis and accountability.

Einleitung

Die Pariser Erklärung zur Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) vom März 2005 ist der Versuch, einen internationalen Konsens über die Modalitäten der Abwicklung der EZA zu formulieren und dadurch die Ergebnisse der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zu verbessern. Seit der „Erfindung“ der EZA nach dem Zweiten Weltkrieg gelangen einige bedeutsame Erfolge zur Bekämpfung von Armut im Süden. Insbesondere in Asien haben die Tigerstaaten der ersten und zweiten Generation für Optimismus hinsichtlich der Möglichkeit erfolgreicher, d. h. rasch nachholender und umfassender gesellschaftlicher Entwicklung gesorgt, was sich aktuell in China und Indien wiederholt. Der konkrete Zusammenhang zwischen diesen Erfolgen und entwicklungspolitischen Maßnahmen – insbesondere des Nordens – ist jedoch schwer zu bestimmen. Diesen Erfolgen steht die Persistenz absoluter Armut vor allem in Südasien und Sub-Sahara-Afrika gegenüber, welche die Dringlichkeit neuer Strategien und politischer Konzepte begründet. Die Pariser Erklärung ist ein politisches Konsenspapier zwischen OECD-Staaten, einer Mehrheit der Empfängerstaaten und einigen Nichtregierungsorganisationen sowie privaten Fonds, das sich auf insgesamt fünf Kernbereiche stützt: *Ownership* der Empfängerstaaten über die entwicklungspolitischen Prozesse, *Harmonisierung* der Gebertätigkeiten, *Anpassung* dieser an die Prioritäten und Strukturen der Partnerländer, *gegenseitige Rechenschaftspflicht* und *ergebnisorientiertes Management*.

Seit der Verabschiedung dieser Erklärung hat die internationale Gemeinschaft unter der koordinierenden Anleitung der OECD konkrete Schritte eingeleitet, um diese relativ umfassende Agenda umzusetzen. Seither dominiert dieses Thema internationale Konferenzen, politische Programme und praktische Maßnahmen der Entwicklungspolitik, die systematisch nach ihrer Entsprechung gegenüber dieser Agenda und ihren Detailregelungen überprüft werden. Daraus ergibt sich eine Reichweite dieser aktuellen Schwerpunktsetzung, die sämtliche Geber- und Empfängerländer und alle EZA-Akteure, staatliche wie nicht-staatliche, mit einschließt. Umso wesentlicher ist die Auseinandersetzung mit den Inhalten der Wirksamkeitsagenda der Pariser Erklärung sowie die bisher sichtbare Praxis ihrer Umsetzung.

Die ÖFSE verfolgt den aktuellen thematischen Schwerpunkt Wirksamkeit der EZA bereits seit 2006 und hat diesem Thema bislang zwei Arbeitspapiere gewidmet (Budgethilfe und Harmonisierung und Anpassung; vgl. Küblböck/Langthaler/Six 2006; Six 2006). Mit dem vorliegenden Papier soll der große Rahmen dieser entwicklungspolitischen Strategien, die Agenda der Pariser Erklärung, diskutiert und hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Praxis der EZA analysiert werden. Dazu wird die Agenda zunächst in einen historischen Kontext gestellt, der ihre Bedeutung hervorhebt bzw. relativiert, und dann anhand ausgewählter Teilaspekte diskutiert. Der zweite Teil thematisiert die Querschnittsmaterie Kapazitätenentwicklung, die eine entscheidende Voraussetzung für die zentralen Anliegen der Pariser Erklärung ist. Die Frage nach mehr Wirksamkeit ist demnach untrennbar mit der Frage nach den notwendigen Kapazitäten und ihrem Aufbau verbunden. Schließlich werden noch aktuelle Fragestellungen erörtert, die sich für die Zivilgesellschaft als eigenständigen Akteur der EZA aus diesem „Paradigmenwechsel“ ergeben bzw. in Zukunft ergeben könnten, nachdem die Pariser Erklärung selbst in erster Linie eine regierungszentrierte Agenda ist.

1. (Irr-)Wege zu mehr Wirksamkeit

1.1. Der größere Kontext: Paradigmen der internationalen Entwicklungspolitik

Die Pariser Erklärung zur Steigerung der Wirksamkeit der EZA und ihre Umsetzung ist der vorläufige Höhepunkt einer seit mehreren Jahren laufenden Entwicklung. Diese Entwicklung stellt die Formulierung von konkreten entwicklungspolitischen Zielsetzungen, die Herstellung eines internationalen politischen Konsenses darüber und die Messbarkeit seiner Umsetzung anhand konkreter Indikatoren ins Zentrum der Nord-Süd-Zusammenarbeit, die stärker als Partnerschaft mit entsprechend wechselseitigen Verantwortungen und Leistungserbringungen interpretiert wird. Ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung war die Verabschiedung der Millenniums-Entwicklungsziele im Jahr 2000. Diese insgesamt acht Ziele (goals) werden in weiteren 18 Zielvorgaben (targets) und 48 Indikatoren (indicators) konkretisiert und bilden so ein sehr konkretes Programm zur Schwerpunktsetzung in der internationalen Entwicklungskooperation. Diesem Versuch einer inhaltlichen Koordination der nationalen wie globalen entwicklungspolitischen Anstrengungen entspricht das Programm, die Methoden der EZA so zu reformieren, dass die Wirksamkeit der EZA im Sinne des Verhältnisses von aufgewendeten Ressourcen zu Resultaten bei der Armutsbekämpfung verbessert wird. Die Pariser Erklärung formuliert dafür in insgesamt fünf Teilbereichen – *Eigenverantwortung, Partnerausrichtung, Harmonisierung, ergebnisorientiertes Management* und *gegenseitige Rechenschaftspflicht* – zwölf Fortschrittsindikatoren und 21 Zielvorgaben. Entwicklung und ihre Wirksamkeit werden damit als ein Katalog von klar abgrenzbaren und numerisch beschränkten Einzelpunkten interpretiert, der zu mehr Verbindlichkeit und Messbarkeit der Fortschritte sowohl auf Geber- als auch auf Empfängerseite beitragen soll. Im Hintergrund dieser Trends stehen die von den Gebern eingegangenen Verpflichtungen zu einer signifikanten Erhöhung der finanziellen Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA), gemessen in Anteilen am Bruttoinlandsprodukt. Diese Mittelaufstockung bis 2015 erfordert, so der Befund der Vereinten Nationen wie der EU und der OECD, strukturelle und methodische Veränderungen, um einen entsprechenden Fortschritt in der Armutsbekämpfung zu erzielen.

Die gegenwärtige internationale Betriebsamkeit rund um die Umsetzung der Pariser Erklärung lässt sich in ihrer Signifikanz für die Veränderungen in der Entwicklungspolitik nur aus einer etwas ausgreifenderen historischen Perspektive verstehen bzw. relativieren, die einerseits die finanzielle Entwicklung der EZA und andererseits die inhaltlichen Paradigmenwechsel in der Zeit vor dem Jahr 2000 ins Auge fasst. Das Ende des Kalten Krieges stellt in dieser historischen Rückschau eine markante Zäsur dar, die die Bedeutung der gegenwärtigen Veränderungen relativiert.

Afrika, oder genauer Sub-Sahara-Afrika, steht sowohl in Bezug auf die Bekämpfung extremer Armut als auch als Empfängerregion von Mitteln der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit im Zentrum der Aufmerksamkeit. Zwar lebt ein Großteil der Menschen in extremer Armut nach wie vor in Südasien, die wirtschaftlichen Erfolge Indiens lassen jedoch Afrika stärker als Zielgebiet entwicklungspolitischer Interventionen hervortreten, da hier der prozentuelle Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung noch höher ist. Aufschlussreich ist ein Blick auf die Entwicklung der finanziellen Aufwendungen für EZA in dieser Region. Seit den 1970er-Jahren gingen zwischen 40 und 90 Prozent aller ODA-Mittel der OECD-Mitgliedstaaten nach Sub-Sahara-Afrika, das daher einen traditionellen Schwerpunkt der Zusammenarbeit bildet. Für die meisten Staaten dieser Region sind die ODA-Mittel bis heute die wichtigste Quelle von Kapitalzuflüssen. Etwa ab der Mitte der 1980er-Jahre gingen die ODA-Mittel, die nach Sub-Sahara-Afrika flossen, kontinuierlich zurück und erreichten Mitte der 1990er-Jahre, also unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges, einen vorläufigen Tiefststand. Die Pro-Kopf-Hilfe erreichte mit 24 US \$ 1999 nur beinahe die Hälfte jenes Wer-

tes der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre. Seither ist dieser Wert wieder auf 37 US \$ pro Kopf angestiegen und wird erst in den nächsten Jahren das Niveau von vor 20 Jahren erreichen (Sundberg/Gelb 2006, 1f.). Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung geht es also bei der Mittelaufstockung für die ODA in Bezug auf Afrika zunächst um ein Wiedererreichen eines zuvor bereits realisierten Standes und in zweiter Linie um eine Steigerung darüber hinaus. Betrachtet man die Zusammensetzung der ODA-Mittel für Afrika etwas genauer, lässt sich noch ein zusätzlicher Hinweis ableiten, der die Innovation der aktuellen Debatte relativiert. Zieht man von der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit die Mittel für Schuldenerlass, die sich seit dem Ende der 1980er-Jahre verfünffacht haben und heute 20 % der ODA ausmachen, sowie technische Zusammenarbeit, administrative Kosten und die Aufwendungen für Not- und Nahrungshilfe, die sich seit 1980 verdoppelt haben, ab, so stehen heute weniger als ein Viertel der bilateralen Hilfe und nur rund 38 % der Gesamtmittel für Projekte und Programmhilfe zur Verfügung (ebda., 5). Der ‚neue‘ Fokus der multilateralen EZA auf Programmhilfe ist daher eher die Korrektur einer historischen Fehlentwicklung, die die Geber selbst veranlasst haben und auch heute noch fortsetzen.

Abgesehen von der Gestaltung der finanziellen Zuwendungen ist die inhaltliche Schwerpunktsetzung der internationalen EZA entscheidend; also die Frage, welche Paradigmen von Entwicklung bzw. Entwicklungsstrategien vorherrschen und als Standard angesehen werden. In der akademischen Diskussion stellt sich der gegenwärtige Erkenntnisstand folgendermaßen dar: Wenn es heute einen Konsens darüber gibt, welche Strategien zu nachhaltiger Entwicklung armer Staaten und Bevölkerungsgruppen führen, dann jener, dass es einen solchen Konsens nicht gibt außer der Einschätzung, dass der Washington Konsens zu keinem Zeitpunkt eine adäquate Antwort auf diese Frage war (Stiglitz 2004). Die Bezeichnung „Washington Konsens“ meinte jenes Entwicklungsparadigma, das in den 1980ern und in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre durch den Vorrang von Privatisierung, Handelsliberalisierung und makro-ökonomischer Stabilität eine Minimierung der Rolle des Staates und der Regierungen durchsetzte. Neben den konkreten theoretischen ökonomischen Schlussfolgerungen, die aus dem Scheitern des Konsenses gezogen werden – und in den Wirtschaftswissenschaften besteht darüber keinerlei sichtbarer neuer Konsens – ist zumindest auf politischer Ebene der Anspruch erkennbar, rund um die Begriffe „Partnerschaft“ und „Ownership“ ein neues Paradigma entstehen zu lassen, das die Eigenkompetenz der Empfängerstaaten zur Gestaltung von Entwicklung wieder stärker berücksichtigt, auch wenn die Grundideen des Washington-Konsenses weiter existieren und von der Politik der Internationalen Finanzinstitutionen umgesetzt werden. Ungeachtet der Tatsache, dass „Partnerschaft“ und „Ownership“ bislang höchst unterschiedlich verwendet werden und im internationalen Entwicklungsdiskurs keinerlei Übereinstimmung darüber existiert, wie dies umgesetzt werden kann (Maxwell 2005, 3f.), steht dahinter doch der Anspruch, politische Pauschallösungen durch länderspezifische Strategien zu ersetzen (vgl. Stiglitz 2004, 12). Die gegenwärtige strategische Ausrichtung der globalen Entwicklungspolitik steht daher in einer bedenklichen Spannung zwischen der theoretischen Einsicht des Scheiterns des bisherigen Konsenses und der realpolitischen Kontinuität des neoliberalen Paradigmas, das bislang bloß rhetorisch relativiert wurde.

Die Wiederentdeckung souveräner nationalstaatlicher Verantwortung für die Strategien der Armutsbekämpfung wird in der gegenwärtigen Diskussion mit einem Nachdenken über Wege zur Verbesserung der Qualität der EZA verknüpft. Seit dem Beginn der 1980er-Jahre nahm die Fragmentierung der Geber – gemessen am Anteil einzelner Geber am Gesamtvolumen der Hilfsleistungen – mit Ausnahme kurzer Gegentrends ständig zu. Daraus resultiert, dass die Anzahl der in einem Empfängerland tätigen Geber ständig wächst – zwischen den 1960er-Jahren und 2005 von 12 auf 33 – und gleichzeitig der Anteil einzelner Geber an der in einem Land geleisteten Hilfe abnimmt (vgl. Birdsall 2005, 9; IDA 2007). Dazu kommt, dass neue staatliche Geber (Indien, China, Thailand, die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten usw.) ebenso wie private Geber (Fonds) die Komplexität des EZA-Feldes weiter erhöhen (vgl. dazu Picciotto 2006, 19f.). Neben der Vielzahl der Akteure, die nur mangelhaft koordiniert sind, ist

die bisherige Bilanz der entwicklungspolitischen Interventionen auf Projekt- oder Programmbasis zweifelhaft, sodass die Beharrlichkeit absoluter Armut zu einer grundlegenden Revision zwingt. Ursachen der bislang mangelnden Wirksamkeit der EZA sind:

- Widersprüchliche Politik des Nordens aufgrund des Vorranges von Eigeninteressen vor entwicklungspolitischen Zielsetzungen, was zur Folge hat, dass mögliche positive Effekte der EZA durch Maßnahmen in anderen Politikbereichen wie Handel oder auch kriegerische Interventionen aufgehoben werden. Die Weltbank etwa rechnet vor, dass die Agrarpolitik des Nordens für die Entwicklungsländer jährliche Kosten von mehr als 26 Milliarden US \$ verursacht (World Bank 2005, 8). Stellt man diesem Wert das Gesamtvolumen der ODA aller OECD-Staaten im Jahr 2006 gegenüber, der in etwa 104 Milliarden US \$ betrug (OECD 2007), wird nur beschränkt auf den Agrarhandel bereits deutlich, dass Inkohärenz enorme Kosten verursacht, die der Entwicklungspolitik zuwider laufen.
- Das Fehlen funktionierender Methoden zur Impact-Messung von entwicklungspolitischen Interventionen und die daraus resultierende Schwierigkeit, positive armutsrelevante Veränderungen auf konkrete Maßnahmen zurückzuführen. Die große Menge an Literatur, die zu diesem Thema bereits produziert wurde, konnte bislang ein hohes Maß an intuitiven Annäherungen nicht vermeiden; zudem existiert international kein Konsens über geeignete Methoden (vgl. Banerjee 2006, 2f.). Die empirische Schwierigkeit besteht darin, dass sogar in den Fällen, wo Verbesserungen von Armutsindikatoren, wie sie die Millenniums-Entwicklungsziele vorsehen, eingetreten sind, nur schwer festgestellt werden kann, auf welche Maßnahmen dies zurück zu führen ist und was geschehen wäre, wenn diese Maßnahmen nicht gesetzt worden wären, sodass kausale Zusammenhänge meist nur vermutet bzw. angedeutet werden können. Mechanismen, die abgesehen von der empirischen, d. h. wissenschaftlichen Überprüfbarkeit der Ergebnisse das subjektive Feedback der Betroffenen erfassen würden, fehlen zumeist völlig (vgl. Radelet 2006, 12).
- Das Machtungleichgewicht zwischen Geber und Empfänger in der EZA, das sich darin ausdrückt, dass bislang die Geber bestimmen, wie viel und welche Hilfe geleistet wird und auf welche Weise die Leistung der Empfängerländer überwacht und evaluiert wird. Auf der anderen Seite haben Empfängerländer kaum Einfluss auf die Politik der Geber und nur schwache Mechanismen, um die Geberpolitik einer ähnlichen Überwachung und Auswertung zu unterziehen (vgl. de Renzio 2006). Dieses hegemoniale Verhältnis beeinflusst zutiefst die Gestaltung des entwicklungspolitischen Diskurses, der durch das Fehlen entsprechender internationaler Regelmechanismen entgegen gut gemeinten Absichten ein geberdominierter Akt bleibt.
- Systemische Fragen der globalen „aid architecture“ bzw. der „global governance“. Die bereits erwähnten Aspekte der internationalen Machtverhältnisse und die Kontinuität des neoliberalen Entwicklungsparadigmas manifestieren sich auch in der Architektur der internationalen entwicklungspolitischen Organisationen, insbesondere bei den Internationalen Finanzinstitutionen (vgl. Christiansen/Rogerson 2005). Obwohl der Reformprozess bereits begonnen wurde, bleiben die drängenden Fragen bislang ungelöst. Die Organisationsstrukturen der Weltbank und des Internationale Währungsfonds entsprechen nach wie vor nicht den sich verändernden Gewichtungen in der Weltwirtschaft. Für die nächste Zukunft bleibt die Aufgabe, nicht nur den aufstrebenden Ökonomien im Süden und Osten ein entsprechendes Stimmgewicht zu geben, sondern kleineren Volkswirtschaften einen entwicklungspolitisch sinnvollen Minimalanteil der Stimmen zuzugestehen. In Bezug auf die Effektivität fehlt der Weltbank nach wie vor ein stärkerer Fokus auf Schlüsselkompetenzen und auf eine systematische Überprüfung ihrer entwicklungspolitischen Relevanz durch einen Nachweis der positiven Wirkungen ihrer Interventionen (Linn 2007). Diese Institutionen verhindern daher strukturell eine effizientere Abgleichung entwicklungspolitischer Maßnahmen mit den Bedürfnissen vor Ort und die Durchsetzung einer entsprechenden Rechenschaftspflicht, die nur durch interne Reformen oder die Etablierung einer Art von außenstehender Berufungsinstanz erreicht werden könnte.

- Technische Fragen der Abwicklung der EZA. Dazu zählen einerseits die bereits angesprochenen Herausforderungen einer steigenden Anzahl von Entwicklungsakteuren mit zum Teil entgegengesetzten politischen Eigeninteressen. In den vergangenen 50 Jahren hat sich nicht nur die Anzahl erhöht, sondern es kam zudem zu keinen wesentlichen organisatorischen Zusammenlegungen, sodass heute über 40 bilaterale und 15 UN-Agenturen sowie rund 20 globale und regionale Finanzinstitutionen in der EZA tätig sind (Rogerson/Hewitt/Waldenberg 2004, 3). Innerhalb der EZA-Agenturen und der Empfängerregierungen fehlen weitgehend Anreizsysteme, eine bessere Koordinierung mit anderen Akteuren anzustreben (vgl. Six 2006, 12). In Kombination mit einer fehlenden direkten Rechenschaftspflicht führen diese fehlenden Anreize zu einem Defizit, entsprechende Resultate der entwicklungspolitischen Interventionen zu liefern (vgl. Easterley 2006).

Die Pariser Erklärung, die ihrem umfassenden Anspruch nach eine Erklärung „zu mehr Wirksamkeit in der EZA“ ist, greift in ihren Befunden und Maßnahmen nur einige der oben genannten Ursachen von mangelnder Wirksamkeit auf. Sie konzentriert sich in erster Linie auf die technischen Aspekte der Zusammenarbeit und lässt politische bzw. strukturelle Fragen weitgehend unbeantwortet. Der vor allem von zivilgesellschaftlicher Seite häufig geäußerte Vorwurf ist, dass die Pariser Erklärung durch ihren Fokus auf die operationalen Elemente der EZA Armutsreduktion entpolitisiert und damit vor allem Fragen der Machtverteilung, Ungleichheit und der Menschenrechte ausklammert (vgl. dazu etwa die Konsultation des britischen Overseas Development Institute zivilgesellschaftlicher Organisation im Süden im Jahr 2006 in Menocal/Rogerson 2006; vgl. auch Lavergne/Wood 2006, 19ff.). In jedem Fall sind diese Erklärung und ihr Umsetzungsprozess ein selektives Programm, das durch entscheidende, oben angedeutete Fragen erweitert werden muss, um den Dimensionen dieses Themas überhaupt gerecht zu werden.

Die Pariser Erklärung zu mehr Wirksamkeit in der EZA

Nach dem Beschluss des Monterrey-Konsenses 2002, der neben einer Erhöhung der EZA-Mittel „systemische Fragen“ wie Kohärenz und Konsistenz in der internationalen Wirtschaft oder die Harmonisierung der operationellen Vorgänge in der internationalen EZA thematisierte, einige sich die Gebergemeinschaft einschließlich Weltbank und IWF ein Jahr später auf die Erklärung von Rom. Diese Erklärung sah vor, sich stärker als bisher an den entwicklungspolitischen Prioritäten der Partnerländer zu orientieren, institutionelle Anpassungen im Sinne gesteigerter Harmonisierung durchzuführen und flexible Kooperationsformen wie die Budgethilfe zu forcieren. Das Joint-Marakesch-Memorandum 2004 formulierte schließlich die drei Grundpfeiler einer neuen Wirksamkeitsagenda, die auch in der Pariser Erklärung enthalten sind: *Ownership* des Empfängerlandes, *Anpassung* an die Entwicklungsagenda und die Strukturen desselben sowie eine dreifache *Harmonisierung der Geber* (gemeinsame Arrangements bei Planung, Management und Implementierung; Vereinfachung der Abwicklung; Bereitstellung von Information zur besseren Transparenz und Abstimmung).

Das Novum der Pariser Erklärung (2005) besteht nicht nur in der inhaltlichen Erweiterung dieser Agenda um zwei weitere zentrale Elemente (gegenseitige Rechenschaftspflicht, ergebnisorientiertes Management), sondern auch in der methodischen Anlage. Die Erklärung formuliert nicht nur Detailverpflichtungen für Geber und Empfänger in allen fünf Bereichen, sondern stattet diese mit insgesamt 12 Indikatoren aus, die die Steigerung der Wirksamkeit bis 2010 messbar machen sollen. Die entwicklungspolitische Einschätzung der Indikatoren hat sich an der Definition der darin gebrauchten Begriffe zu orientieren, die keinesfalls in allen Fällen eindeutig ist. Zu den gegenwärtig diskutierten Defiziten der Agenda gehören: ein sehr enger Begriff des *Ownership* als „Regierungs-Ownership“, der sehr unkonkrete Indikator für die Aufhebung der Lieferbedingungen („kontinuierliche Fortschritte“), die nicht weiter geklärte Funktionsweise der „Systeme zur gegenseitigen Bewertung der erzielten Erfolge“ (Indikator 12) und die enge Bindung manche Indikatoren an von der Weltbank und dem IWF entwickelten Instrumentarien, die dem *Ownership* der Partnerländer widersprechen und die entwicklungspolitischen Prioritäten dieser Institutionen widerspiegeln (vgl. vor allem Indikator 2).

1.2. Die bisherige Umsetzung der Pariser Erklärung

Seit der Verabschiedung der Erklärung im März 2005 wurden einerseits fünf regionale Workshops in Asien, Afrika und Lateinamerika abgehalten, um unter Einbeziehung regionaler und landesspezifischer Auswertungen die Relevanz der Pariser Erklärung und mögliche Strategien ihrer Umsetzung zu diskutieren (vgl. Cox/Thornton 2006; UNDP 2006; OECD 2006). Dahinter stand die Auffassung, dass die Inhalte dieser vor allem von den OECD-Mitgliedstaaten, von einzelnen Entwicklungsländern und manchen Nichtregierungsorganisationen sowie einigen privaten Entwicklungsfonds unterzeichneten Absichtserklärung einer lokalen „Übersetzung“ und damit Spezifizierung bedürfen, um auf die jeweils individuellen Problemlagen abgestimmt zu werden (vgl. etwa Beloe 2005). Andererseits hat die OECD in Kooperation mit der Weltbank und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) noch 2006 eine systematische Befragung von Einzelstaaten über die Umsetzung der zwölf Indikatoren eingeleitet (vgl. OECD 2007). Der Zweck der Untersuchung war es, Grunddaten über alle diese Indikatoren zu erhalten, die zum Ausgangspunkt einer Fortschrittsbemessung im Jahr 2008 werden sollen. Der Bericht gibt also nicht darüber Auskunft, was seit der Pariser Erklärung erreicht wurde (insbesondere, da sich die meisten Daten auf das Jahr 2005 beziehen), vermittelt jedoch einen Eindruck von der aktuellen Praxis der EZA und ihren größten Defiziten, die es in Zukunft zu verbessern gilt.

Die Beteiligung an dem „Survey“ der OECD war auf Seiten der Entwicklungsländer freiwillig, sodass die tatsächlich eingegangenen Daten insbesondere aus jenen Empfängerländern stammen, die bereits im Vorfeld politisches Interesse an der Pariser Agenda erkennen ließen. In Bezug auf das Ergebnis muss dies jedoch mitberücksichtigt werden, da die Details nur eingeschränkt aussagekräftig sind. Von den 50 bis 60 Entwicklungs- und Transformationsländern, die die Pariser Erklärung offiziell unterstützten, lieferten 34 vollständige Daten für die Erhebung. Die OECD-Mitgliedsländer waren daran ebenso beteiligt wie empirische Untersuchungen via gezielter Befragung von Mitarbeitern relevanter EZA-Organisationen.

Eine ausführliche Zusammenfassung dieses vorläufigen OECD-Berichtes über das Monitoring der Pariser Erklärung findet sich im Anhang dieses Papiers. Nachdem die beiden Kernstrategien Harmonisierung und Anpassung in einem anderen Papier bereits Gegenstand ausführlicher Darstellungen und Auswertungen waren (vgl. Six 2006), soll hier das Augenmerk auf zwei weitere Strategien der Pariser Agenda gelenkt werden, die in der aktuellen, sehr komplexen und thematisch fragmentierten Diskussion zur Wirksamkeit der EZA eine herausragende Bedeutung haben: die Frage des Ownership und der gegenseitigen Rechenschaftspflicht. Beide sind auch im Hinblick auf die über die Pariser Erklärung hinausgehenden Ursachen mangelnder Wirksamkeit von Bedeutung, da sie mit strukturellen und machtrelevanten Fragen der internationalen Beziehungen eng verbunden sind. Das Konzept des Ownership kann überhaupt als Fundament einer möglichen neuen EZA-Architektur gesehen werden, die aber gegenwärtig noch nicht umgesetzt ist.

1.2.1. Das Kernproblem Ownership

Ownership bezeichnet in der offiziellen deutschen Übersetzung der Pariser Erklärung das Prinzip „Eigenverantwortung“, durch das die Partnerländer im Süden „eine wirksame Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und -strategien“ übernehmen und die „entwicklungspolitischen Maßnahmen koordinieren“ sollen. Die Übersetzung „Eigenverantwortung“ entspricht nicht ganz der englischen Wortbedeutung, die eher die tatsächliche Eigentümerschaft am Entwicklungsprozess meint und gerade nicht von Verantwortung, die die Geber unbedingt mit einzuschließen hat, spricht. Deshalb wird hier weiter der englische Ausdruck verwendet. Das Hauptaugenmerk liegt bei diesem Ownership auf der Regierung des Empfängerlandes, die von einem ergebnisorientierten Entwicklungsplan ausgehend die breite Koordination der Geberaktivitäten vornehmen soll. Indikator eins, der für das Ownership die Zielvorgabe festschreibt, sieht vor, dass bis zum Jahr 2010 75 % aller Entwicklungsländer

eine „operationelle Entwicklungsstrategie“ besitzen, also eine zentrale Voraussetzung für Ownership erfüllt haben müssen. Konkretere Festlegungen über die genaue Qualität des Ownership selbst gibt es nicht.

Im OECD-Bericht wird in Bezug auf das Ownership zwischen zwei Dimensionen unterschieden: der tatsächlichen Führungsrolle der Regierungen der Partnerländer in der Koordination von EZA-finanzierten Aktivitäten und der Existenz der in der Erklärung angesprochenen Entwicklungsstrategien. Die Beobachtung im ersten Fall ist, dass die Länder heute im Allgemeinen eher als noch vor einigen Jahren in der Lage sind, derartige koordinierende Aufgaben zu übernehmen (vgl. auch UNDP 2006, 14). Ministerien sind in der Organisation von sektorspezifischen bzw. sektorübergreifenden Koordinationsformen aktiver, insbesondere im Bereich Bildung und Gesundheit, und Rahmenprogramme zur Koordination der Geberaktivitäten werden häufiger (OECD 2007, 16). Der politische Wille in der führenden Beamtenschaft der Empfängerländer und der politischen Elite eine solche Koordination tatsächlich zu übernehmen bzw. der Stand der Voraussetzungen wie die Kapazitäten, um eine solche Rolle wahrzunehmen, sind Aspekte, die von keinem Indikator der Pariser Erklärung berücksichtigt und gemessen werden (können). Eine wichtige Quelle für die Einschätzungen über die tatsächliche Führungsrolle der Partnerländer im OECD-Bericht war die Weltbank, die ihre Implementierungserfahrungen des Comprehensive Development Frameworks (CDF) zu Rate zog. Es geht dabei also um eine Koordinationsrolle, die die Empfängerländer innerhalb der von der Weltbank formulierten Programme wahrnehmen. Dies ist bei der entwicklungspolitischen Einschätzung dieser Rolle mit zu bedenken.

Die zweite Dimension des Ownership betrifft die operationellen Entwicklungsstrategien. In den meisten Fällen verbirgt sich hinter diesem Begriff ein *Poverty Reduction Strategy Plan* (PRSP), der damit als Bewertungsgrundlage des Ownership herangezogen wird. Eine kritische Zwischenbilanz zum PRSP-Prozess und insbesondere ein Blick auf die Modalitäten der Verhandlungen darüber hat gezeigt, dass die PRSPs stark von der Geberseite dominiert sind, die makroökonomischen Prioritäten der Internationalen Finanzinstitutionen widerspiegeln und das Ownership des PRSP im Land selbst höchst unzureichend ist (vgl. dazu Küblböck 2006; OECD 2005, 19f.). Damit zieht die OECD eine Bemessungsgrundlage für das Ownership heran, die dafür in vielen Fällen nicht geeignet erscheint. Da in der Pariser Erklärung aber von „operationellen Entwicklungsstrategien“ die Rede ist, wäre denkbar, dass die Empfängerländer andere Dokumente zu diesem Zweck verwenden und davon ausgehend ihr Ownership realisieren. Die PRSPs sind in unterschiedlichen Ausprägungen aber de facto die hauptsächlichen Bezugspunkte dafür. Eine „operationelle Entwicklungsstrategie“ umfasst nicht nur eine kohärente lang- und mittelfristige Strategie, sondern auch spezifische Zielsetzungen und die entsprechenden Kapazitäten für die Implementierung. Aus den Daten von 2005 geht hervor, dass nur fünf Partnerländer (17 %) eine eigene Strategie hatten, die nach diesen Maßstäben als „largely developed towards achieving good practice“ bezeichnet werden konnte. Keine einzige wurde als „substantially achieving good practise“ eingestuft (OECD 2007, 17). Der OECD-Bericht stellt somit nach den Maßstäben der Pariser Agenda eklatante Versäumnisse im Bereich Ownership fest, die auch bis 2010 nur schwer zu beseitigen sein werden.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt der Diskussion betrifft die Definition des Ownership selbst. Die Interpretation von Ownership der Pariser Erklärung ist stark regierungszentriert und folgt damit einem Ownership-Begriff, der auch in der akademischen Debatte häufig verwendet wird. Stellvertretend für zahlreiche andere definiert Tony Killick „Ownership“ folgendermaßen: „Government ownership is at its strongest when the political leadership and its advisers, with broad support among agencies of state and civil society, decide of their own volition that policy changes are desirable, choose what these changes should be and when they should be introduced, and where these changes become built into parameters of policy and administration which are generally accepted as desired“ (Killick 1998). Abgesehen von der

genauen Gestaltung der Politikveränderungen, von ihrem Umfang und dem Zeitpunkt ihrer Implementierung, den die Regierung selbst wählen soll, findet sich in dieser Definition der Hinweis auf die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organe, die die Effizienz des Ownership steigern sollen. Auch die Pariser Erklärung betont, dass der „Dialog mit den Gebern bei gleichzeitiger Förderung der Beteiligung von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft“ eine wichtige Bedeutung bei der Wahrnehmung der Führungsrolle seitens der Partnerländer hat (OECD 2005, Punkt 15). Die regionalen Workshops zur Pariser Erklärung machten hingegen deutlich, dass das staatliche Ownership in weiten Teilen ein zentralistisches Ownership ist, das lokale und subregionale Formen nicht entsprechend berücksichtigt (vgl. OECD 2006, 6). Lokales Ownership ist in der Umsetzung von EZA wiederum unverzichtbar, da ohne lokales Wissen und lokale Trägerschaft sowie ohne lokale Investitionen von Ressourcen, Initiativen und Konzepten eine nachhaltige Entwicklung nicht dauerhaft gesichert werden kann (Lavergne/Wood 2006, 20f.). Die Rolle der Zivilgesellschaft beschränkt sich in der Diskussion um Wirksamkeit der EZA nicht nur auf eine lose Konsultationsrolle, sondern inkludiert auch ihre zentrale Bedeutung in der internationalen Mobilisierung von Ressourcen und in der Implementierung von EZA auf allen Ebenen. Diese Position der NROs wird im Begriff „government ownership“ nicht adäquat reflektiert. Daher plädieren NRO-Plattformen im Sinne der Wirksamkeit der EZA, den Begriff auf „democratic ownership“ zu erweitern. Dies würde es ermöglichen, von einer regierungszentrierten Perspektive zu einer dezentraleren und lokaleren „Eigenverantwortung“ zu kommen. Die entscheidenden Fragen in Bezug auf ein derartig definiertes Ownership wären, welche Formen der demokratischen Partizipation bestünden, ob die Transparenz in Bezug auf Inhalte und Strategien der EZA sowie entwicklungspolitisches Wissen ausreichend gegeben wäre und ob die Maßnahmen funktionieren, die es der Bevölkerung im Empfängerland ermöglichen, die eigene Regierung in Bezug auf ihre entwicklungspolitischen Interventionen zur Rechenschaft zu ziehen (Tomlinson 2007). Die Frage der Definition des Ownership war zudem einer der wesentlichen Diskussionspunkte bei der im März 2007 zum ersten Mal abgehaltenen Konsultation der OECD Working Party on Aid Effectiveness mit Vertretern nördlicher und südlicher NROs.

Bemerkenswert ist auch, dass die Pariser Erklärung Ownership nicht mit der Frage des Abbaus der Lieferbedingungen (Konditionalitäten) im Zusammenhang sieht. Es gibt zwar einen Indikator dazu in der Erklärung (Indikator 8), dieser stellt aber einen Aspekt der Partnerausrichtung dar und hat als einziger des gesamten Dokumentes keine konkrete Zielvorgabe bis 2010 („kontinuierliche Fortschritte im Zeitverlauf“). Auch der Abschnitt darüber im Entwurf des OECD-Berichts 2007 beschränkt sich auf eine Darstellung der Anteile ungebundener Hilfe und enthält dazu keine weiteren politischen Empfehlungen.

1.2.2. Wie gegenseitig ist die Rechenschaftspflicht?

Eng verknüpft mit der Frage des Ownership ist der Anspruch der gegenseitigen Rechenschaftspflicht, wie sie die Pariser Erklärung zunächst in Bezug auf die Geber und Empfänger der EZA-Mittel vorsieht. Indikator 12 schreibt vor, dass sämtliche Partnerländer bis 2010 „über Systeme zur gegenseitigen Bewertung der erzielten Fortschritte“ verfügen. Diese wechselseitige Evaluierung erfordert zunächst einen Mechanismus auf Landesebene, der eine gemeinsame, d. h. Geber wie Empfänger umfassende Evaluierung der Ergebnisse möglich macht. Im Jahr 2005 verfügten 15 der befragten Empfängerländer (44 %) über einen derartigen Mechanismus, 56 % (oder 19 Länder) hatten keinen (OECD 2007, 36). Diese Zahl deutet hingegen lediglich an, dass viele Länder im Moment damit beschäftigt sind, solche Mechanismen einzurichten. Über ihre Funktionsweise und Qualität gibt es keine Auskunft. Auch der Zusammenhang zwischen den von der Pariser Erklärung forcierten Modalitäten der EZA wie Programm- und Budgethilfe einerseits und der Rechenschaftspflicht andererseits muss noch geklärt werden. An sich machen es diese Modalitäten schwieriger nachzuvollziehen, welche Mittel wofür verwendet wurden und welche Effekte damit erzielt werden konnten

(vgl. Wanyeki 2006, 4). Sie widersprechen damit in vielen Fällen in der Praxis der Absicht, mehr Verbindlichkeit in Bezug auf Resultate zu erreichen.

Eine ernstzunehmende gegenseitige Rechenschaftspflicht wäre tatsächlich ein weitreichender Paradigmenwechsel im System der internationalen EZA und käme einer multilateralen Demokratisierung gleich. Dem stehen zunächst die internationalen Machtverhältnisse und die Durchsetzungen von politischen Eigeninteressen mithilfe dieser Machtverhältnisse im Weg. Da diese Verhältnisse nicht unmittelbar verändert werden können und somit eine Rahmenbedingung der Wirksamkeitsdebatte sind, gilt es Wege zu finden, wie die Ausübung dieser Macht kontrolliert und letztlich eingeschränkt werden kann. Rechenschaftspflicht besteht daher aus zwei Komponenten:

- Der Verpflichtung der Inhaber der Macht, ihre Entscheidungen und Handlungen zu rechtfertigen (*answerability*). Dies benötigt nicht nur den Zugang zu Information als Grundlage eines Urteils, sondern auch Mechanismen und Fähigkeiten, diese Informationen entsprechend zu nutzen.
- Der Existenz von Regelwerken, die eine Sanktionierung von Machtmissbrauch bzw. mangelnder Leistung ermöglichen (*enforceability*) (de Renzio 2006, 1). Da Entwicklungszusammenarbeit nicht nach den Prinzipien des Marktes funktioniert, der mangelnde Leistung bzw. Dienstleistungen jenseits des Bedarfes über Marktsignale sanktioniert (Raffer/Singer 1996) und wo zudem keine andere übergeordnete, regelnde Instanz existiert, braucht es nicht nur gemeinsame Ziele, die Geber und Empfänger zu verantworten haben, sondern auch mehr Macht für die Empfänger, um ungeeignete Hilfe zu korrigieren oder sogar zurückzuweisen (vgl. auch Hanoi Background Paper 2007).

Solange es an diesen Regulativen fehlt und die Frage für ihre Voraussetzungen nicht gestellt wird, bleibt dieser Programmpunkt der Pariser Erklärung lediglich kosmetisch. Da die gegenwärtige internationale EZA-Architektur die Machtverhältnisse widerspiegelt anstatt diese auszugleichen, muss die internationale Gemeinschaft nicht nur über eine diesbezügliche Reform nachdenken, sondern auch Vorschläge erarbeiten, wie solche Mechanismen zur Rechenschaftspflicht aussehen könnten.

Gegenseitige Rechenschaftspflicht betrifft im Zusammenhang mit der Wirksamkeit der EZA aber nicht nur das Verhältnis zwischen den Regierungen in Empfänger- und Geberstaaten bzw. -organisationen. Es fehlt zudem eine Feedback-Schleife zwischen diesen Entscheidungsträgern der EZA und den von Armut Betroffenen selbst. Dadurch, dass EZA „weder eine Demokratie noch ein freier Markt“ ist, gelingt es den Betroffenen kaum, ihre Ansichten über Strategien und Prioritäten entsprechend in die Diskussion einzubringen (Easterley 2006, 3). Die Tatsache der „Sprachlosigkeit“ ist insofern wirksamkeitshinderlich als die eigentlichen Empfänger der Mittel auf „Fürsprache“ und Repräsentation angewiesen sind, die sie kaum oder gar nicht (de-)legitimieren können.

Schließlich betrifft die Frage der Rechenschaftspflicht auch die zivilgesellschaftlichen Organisationen. 2003 wurde unter 600 weltweit operierenden NROs eine Umfrage gemacht, die zeigte, dass das Thema der eigenen Rechenschaftspflicht im Sinne der vier Schlüsselfragen (Wer ist rechenschaftspflichtig – wem gegenüber – wofür und wie?) bislang beinahe unbeachtet geblieben ist. Transparenz der Information und die Frage der internen „Regierungsführung“ (governance), also das Funktionieren von organisationsinternen Rechenschaftsmechanismen, sind bislang wesentliche organisatorische Herausforderungen für entwicklungspolitische NROs (Bendell 2006, 13f.). 2006 veröffentlichten internationale NROs aus den Bereichen Menschenrechte, Umwelt und soziale Entwicklung eine „Accountability Charter“, die die Prinzipien des „good governance“, der Unabhängigkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht für ihren Aufgabenbereich konkretisiert (International Non Governmental Organisations 2006). Auch die intensivere organisatorische Einbindung südlicher NROs, wie es

OXFAM seit 2003 forciert, ist eine Möglichkeit, die organisatorische Rechenschaftsablegung gegenüber der „Basis“ zu erhöhen.

1.2.3. Die Wirksamkeit der europäischen EZA-Strategien der EU-Kommission

Die staatliche schwedische Entwicklungsagentur SIDA (Swedish Development Cooperation Agency) führte 2006 eine umfangreiche Evaluierung der Koordination und Komplementarität der europäischen EZA durch und kam dabei zu folgendem Schluss: „European Union Member States and the Commission have remarkably low level of performance when it comes to achieving value-added effects and impacts of coordination efforts with each other in general, and in the area of support for local development specifically. Very rarely do they behave as if there is any benefit to be gained from a joint EU perspective to aid coordination, preferring instead to follow their own bilateral (or institutional) interests [...] In terms of donor coordination, they apply ill-equipped processes, tools and systems that underperform in dealing with today's complex ODA environment“ (LeBlanc/Beaulieu 2006, 1). Die einzelnen EU-Mitgliedstaaten sowie die Europäische Gemeinschaft als selbständiger Geber sind entsprechend den Schlussfolgerungen dieses Berichtes noch nicht in der Lage, das Prinzip der Harmonisierung und in weiterer Folge der Anpassung im Sinne der Pariser Agenda effektiv anzuwenden. Auf politischer Ebene hat die EU mit der Verabschiedung des Konsenses zur europäischen EZA im Dezember 2005 eine Grundlage für eine bessere Abstimmung geschaffen; die operative Umsetzung dieses Programms bleibt jedoch noch offen.

Die EU verfolgt seit der Verabschiedung der Pariser Erklärung einen Diskussionsprozess um die spezifisch europäischen Möglichkeiten und Hindernisse zu mehr Wirksamkeit in der EZA. Um den innereuropäischen Konsens zu verstärken und die bilaterale Fixierung der entwicklungspolitischen Praxis der Mitgliedstaaten aufzuweichen, peilt die EU-Kommission insbesondere drei Maßnahmen an:

- Mehr gemeinsame Maßnahmen durch mehr Kofinanzierung, wobei die innereuropäischen Unterschiede zwischen den „alten“ Mitgliedstaaten und den zehn neuen besonderes Augenmerk bekommen.
- Einen größeren Einsatz und Einfluss der EU auf globaler Ebene, um die Prioritäten des Konsenses von 2005 entsprechend umsetzen zu können.
- Eine bessere Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedstaaten bzw. zwischen Kommission und Mitgliedstaaten, um eine Komplementarität und damit mehr Wirksamkeit insgesamt zu erreichen (Kommission der EG 2006, 6).

Bei dem Ziel der Komplementarität geht es entwicklungspolitisch nicht nur um eine zusätzliche Planungsübung, sondern um den Anspruch, dass jeder Akteur seine Aktivitäten auf Bereiche fokussiert, in dem er im Vergleich zu anderen Gebern glaubt, den größten „Mehrwert“ beisteuern zu können (Rat der EU 2007, 5). Dieser „Mehrwert“ und die daraus resultierende Komplementarität betrifft nicht nur die inhaltlichen Bereiche bzw. Sektoren der EZA innerhalb eines Empfängerlandes, sondern auch die Verteilung der EZA auf die Empfängerländer insgesamt sowie die Modalitäten und Instrumente der EZA (ebda., 6). Bemerkenswert an diesem Programm ist die Erkenntnis für die Mitgliedstaaten, dass es sich dabei weniger um einen technischen als vielmehr politischen Prozess handelt, der intensive Verhandlungen über Prioritäten, Strategien und Strukturen der EU-EZA einschließt (vgl. Mürle 2007). Der Rat der EU hat konkretisiert, dass EU-Geber ihre „Hilfsaktivitäten außerhalb ihrer Schwerpunktsektoren umschichten“ werden, „in dem sie entweder durch federführende Geber Arrangements und durch die Übertragung der Zusammenarbeit oder Partnerschaft engagiert bleiben, in allgemeine Budgethilfe umschichten, oder sich in verantwortlicher Weise verabschieden“ (Rat der EU 2007, 11). Arbeitsteilung, auf diese Weise interpretiert, zieht daher „echte strukturelle Veränderungen, Reformen und Auswirkungen auf das Personal“ mit sich (ebda., 12). Zivilgesellschaftliche Akteure und private Stiftungen, die in Bezug auf die verwalteten Fi-

nanzvolumina stetig an Bedeutung gewinnen, werden in diesem Komplementaritätsprogramm explizit nicht berücksichtigt.

Um so weit reichende politische Vorgaben in der Praxis umzusetzen, wird es für die EU notwendig sein, für alle Ebenen der Komplementarität – innerhalb eines Empfängerlandes, zwischen diesen Ländern und zwischen den Sektoren der EZA – konkrete Aktivitäten zu formulieren (Mürle 2007, 44), um auch die entwicklungspolitischen Konsequenzen dieser Strategieänderung einschätzen zu können. Ein Ansatz dazu sind die „joint assistance strategies“ bzw. das „joint multiannual programming“. Eine Drei-Länder-Studie in Tansania, Sambia und Uganda hat ergeben, dass „joint assistance strategies“, die die Grundlage für das gemeinsame mehrjährige Programmieren der EZA sind, im Allgemeinen sehr zeitaufwendige Prozesse ohne rasche Gewinne sind. Die Voraussetzung dafür ist, dass die Geber untereinander relativ genau über die Prioritäten der anderen Geber Bescheid wissen, was sich zur Zeit nur langsam verbessert (DANIDA/European Commission 2005). Eine entscheidende Herausforderung in dieser Hinsicht bleibt aber Mechanismen zu entwickeln, um Fragen der Machtverhältnisse zwischen den Gebern, zwischen Geber und Empfänger und Fragen der widerstreitenden Eigeninteressen handhabbar zu machen (ebda., vi); also zu einer Form des institutionalisierten Dialoges auf nationaler wie multilateraler Ebene zu kommen, wo echtes Ownership und gegenseitige Rechenschaftspflicht ermöglicht werden.

Gemeinsames mehrjähriges Programmieren der EZA, das die Aktivitäten aller Geber schon in der Planungsphase koordiniert, ist ein Prozess, der im Wesentlichen vor Ort passieren muss. Er misst also den Delegationen der Kommission eine herausragende Bedeutung bei und besteht aus zwei Phasen:

- Der gemeinsamen Analyse des globalen Kontextes für Entwicklung in einem bestimmten Land, der länderspezifischen makroökonomischen, sozialen und umweltrelevanten Verhältnisse sowie einer Definition von Arbeitsteilung zwischen den Gebern.
- Der Formulierung einer gemeinsamen entwicklungspolitischen Strategie, die von einigen bis allen EU-Mitgliedstaaten mitgetragen wird (Commission of the EC 2006, 11).

Die EU ist also in ihrer Umsetzung der Pariser Erklärung im Moment nicht nur um Komplementarität bemüht, sondern auch um inhaltliche Vereinheitlichung entlang der politischen Prioritäten des Europäischen Konsenses (2005) und damit um eine Konzentration ihrer entwicklungspolitischen Interventionen. Damit vergrößert die EU ihr politisches Gewicht als Geberin insbesondere gegenüber einzelnen Empfängerstaaten und verfolgt damit das selbst formulierte Ziel, die politische Entsprechung ihrer finanziellen Bedeutung als Geberin durchzusetzen. Wirksamkeit der EZA bedeutet daher in diesem Fall auch Wirksamkeit im Sinne der eigenen entwicklungspolitischen Prioritäten.

1.2.4. Die Rolle der Querschnittsthemen am Beispiel Gender

Da die Pariser Erklärung nicht nur die Implementierung der EZA betrifft, sondern auch die Programmierung und die Strategien, sind davon auch die Querschnittsthemen wie Menschenrechte, Umwelt, gute Regierungsführung und Gender betroffen (vgl. Foresti/Booth/O’Neil 2006). Obwohl die Erklärung im Allgemeinen nicht direkt auf inhaltliche Schwerpunktsetzungen eingeht, finden sich doch indirekte Hinweise darauf (vgl. Abschnitte 37-42). In diesem Zusammenhang sind zwei Fragen relevant, die am Beispiel Gender näher erörtert werden sollen; nämlich welche Auswirkungen die Pariser Erklärung auf die Querschnittsthemen hat und welchen Beitrag diese selbst zu mehr Wirksamkeit in der EZA leisten können.

Die bisherige Gender-Bilanz fällt im Rahmen der internationalen Bemühungen um eine konsistentere und effektivere EZA kritisch aus. Sowohl die Überprüfung der Poverty Reduction Strategies (PRS) als auch die Zwischenberichte zur Umsetzung der Millenniums-

Entwicklungsziele und Sektorprogramme zeigten, dass die bisherigen entwicklungspolitischen Kurskorrekturen Genderfragen entweder keine besondere Beachtung beimaßen oder einen zu eingeschränkten Zugang zu diesen Fragen erkennen ließen (Gaynor 2007, 3). Die Millenniums-Entwicklungsziele fokussieren die Gleichstellung der Geschlechter auf wenige Bereiche – insbesondere Bildung –, die entwicklungspolitisch relativ leicht umzusetzen sind und blenden andere Bereiche bzw. weiterführende strukturelle Fragen aus. Auch die Europäische Kommission muss eine kritische Bilanz über das bisher Erreichte ziehen. 2003 führte sie eine „thematische Evaluierung der Integrierung der Gleichstellungsproblematik in der Entwicklungszusammenarbeit der EG“ durch, die viele wesentliche Defizite bei der Integration der Gleichstellungsziele erkennen ließ (Kommission der EG 2003). Vier Jahre später bestehen diese Defizite weiterhin und erhalten durch die Wirksamkeitsagenda der Pariser Erklärung wieder mehr Aufmerksamkeit (vgl. Kommission der EG 2007, 5f.).

Die Pariser Erklärung enthält, wie gesagt, beinahe keine inhaltlichen Anmerkungen zur Gestaltung der EZA, daher fehlt auch eine explizite Anerkennung der Rolle von Gender für mehr Wirksamkeit. Um eine entsprechende Diskussion über die Rolle im Rahmen der Pariser Agenda zu ermöglichen, ist es notwendig, von einer stark technisch dominierten Annäherung zu einer Debatte über eine „Kultur der Ergebnisse“ (Richard Maninng, zitiert nach Gaynor 2007, 4) zu kommen, die eine entsprechende Gewichtung von Genderfragen zulässt. Die Herausforderung besteht darin, die Erfordernisse für eine tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter mit der neuen Aid-Architektur abzustimmen und auf diese Weise positive Resultate zu erzielen (Kommission der EG 2007, 6). Die konkreten Wechselwirkungen zwischen Gender und den fünf Teilbereichen der Pariser Agenda sind:

- Der Begriff Ownership – die EU-Kommission verwendet in diesem Zusammenhang auch den Begriff „Identifizierung“ (vgl. ebda., 8) – eröffnet die Möglichkeit, über Partizipationsformen von Frauen bereits im Planungsstadium von entwicklungspolitischen Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen nachzudenken und diese Formen zu verbessern. Detailstudien nationaler Entwicklungspläne, von PRSPs und von anderen nationalen Planungsdokumenten haben gezeigt, dass Genderfragen derzeit nicht adäquat berücksichtigt werden. Um dies zu korrigieren, braucht es entsprechende Investitionen u. a. in die analytischen Kapazitäten von Frauen, in genderspezifische Kompetenzen politischer Entscheidungsträger, gezielte Geberunterstützung und eine konsequentere Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Frauen- und Genderorganisationen auf höchster Ebene (UNIFEM 2006, 4; Gaynor 2007, 5).
- Die Defizite nationaler Entwicklungsstrategien im Bereich Gender haben ebenfalls direkte Auswirkungen auf das Ziel der Anpassung (*alignment*) von Geberstrategien an die entwicklungspolitischen Prioritäten und administrativen Strukturen der Empfängerstaaten. Geber müssen in diesem Prozess nicht nur wechselseitige Bekenntnisse zu Genderfragen entsprechend respektieren; strukturelle Fragen wie Dezentralisierung spielen dabei eine ebenso wichtige Rolle. Mehr und mehr Hilfe wird über direkte Budgetzahlungen geleistet und es ist im Moment noch nicht absehbar, wie sich diese Strategieänderung auf die Finanzflüsse auf lokaler Ebene auswirken wird bzw. ob Dezentralisierungsvorhaben auch entsprechend umgesetzt werden. Da ein wesentlicher Teil der Maßnahmen gegen die Diskriminierung marginalisierter Bevölkerungsgruppen und auch gegen Frauen auf lokaler Ebene implementiert und wirksam wird, ist diese Frage für Gender ganz entscheidend (UNIFEM 2006, 4). Die Joint-Evaluation der Budgethilfe für den Zeitraum 1994-2004 hatte zudem keinen spezifischen Gender-Fokus, sodass daraus nicht hervorgeht, wie die weiteren Auswirkungen dieser Art der finanziellen Hilfe auf frauenspezifische Fragen aussehen. Ein Ansatz vom UN-Entwicklungsfond für Frauen (UNIFEM) ist etwa, bei der Überarbeitung von PRSPs die Einarbeitung von Genderfragen über ein „gender-responsive budget“-Programm zu erwirken, wie dies im Senegal 2006 geschah (UNIFEM 2006a, 6).

- Harmonisierung, also die bessere Koordination der Geber untereinander, birgt die Gefahr, dass durch die verstärkte Konzentration der Geber auf Einzelbereiche der EZA bzw. Einzelsektoren qualitative Querschnittsthemen wie etwa Gender in den Hintergrund treten. Insbesondere die Finanzierung gender-spezifischer Programme könnte durch fortschreitende Harmonisierung leiden (UNIFEM 2006, 5), es sei denn, das Bekenntnis zu Gender als Querschnittsthema wird bei allen Gebern in ihrer Entwicklungspolitik entsprechend konsequent umgesetzt. Einzelevaluierungen des britischen DFID, der schwedischen SIDA oder von UNDP lassen darüber aber Zweifel aufkommen.
- Ergebnisorientiertes Management bietet für die Realisierung von effektiver Gleichstellung der Geschlechter große Chancen, wenn die „performance assessment frameworks“ so gestaltet werden, dass sie tatsächlich klären können, ob die Hilfe auch jene erreicht, die sie am dringendsten brauchen und gender-spezifische Indikatoren in die nationalen Entwicklungsstrategien aufgenommen werden. Voraussetzung dafür sind Kapazitäten zur Erhebung, Analyse und Nutzung geschlechtsspezifischer Daten, die einer Wirksamkeitssteigerung der EZA dienen (Gaynor 2007, 5).
- Die Rechenschaftspflicht betrifft auch im Bereich Gender nicht nur das Verhältnis zwischen Geber und Empfängerregierungen, sondern auch die innerstaatlichen Verhältnisse im Empfängerland. Auf der inhaltlichen Ebene muss dafür gesorgt werden, dass solche speziellen Gender-Indikatoren in die Rechenschaftspflicht aufgenommen werden, die es staatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen ermöglichen, die Auswirkungen entwicklungspolitischer Interventionen sowohl seitens der Geber als auch seitens der eigenen Regierung auf nationaler und lokaler Ebene auszuwerten (UNIFEM 2006, 7). Auf der organisatorischen Ebene ist wesentlich, dass Frauen selbst an den Mechanismen zur Rechenschaftsablegung beteiligt sind (Gaynor 2007, 5).

Querschnittsthemen wie Gender oder Menschenrechte sind direkt von der Pariser Agenda betroffen, insofern sich für ihre Umsetzung in Zukunft andere Voraussetzungen ergeben werden. Diese Querschnittsthemen werden von der Pariser Erklärung zwar nicht direkt abgehandelt, es ist aber offensichtlich, dass es zur Durchsetzung ihrer fünf Teilbereiche ein eigenes Konzept für Querschnittsthemen auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene braucht. Ownership kann ohne entsprechende Beteiligung von Frauen nicht umgesetzt werden und auch die Menschenrechte sind eine entscheidende Voraussetzung für echte, „nationale“ Entwicklungsstrategien als Basis für Harmonisierung und Anpassung. Aus der Perspektive der Querschnittsthemen ist aber ersichtlich, dass der in der Pariser Erklärung verwendete Begriff des (Government) Ownership für wirksamere EZA zu eng gefasst ist.

2. Die Rolle der Kapazitäten und ihre Entwicklung

2.1. Das Konzept der Kapazitätenentwicklung

Vor dem Hintergrund der Suche nach ganzheitlicheren Ansätzen in der internationalen EZA hat auch das Konzept des „Capacity Development“ oder der Kapazitätenentwicklung (KE) seit den 1990er-Jahren zunehmend an Bedeutung erlangt. Die Schwierigkeiten, die bei der Umsetzung ganzheitlicher Entwicklungsstrategien auftraten, wurden meist dem Fehlen von Kapazitäten zugeschrieben, weshalb der Begriff der Kapazitätenentwicklung bald zu einem weiteren Schlüsselbegriff des neuen Entwicklungsdiskurses wurde. Während KE zunächst vor allem auf Einzelpersonen ausgerichtet war und als Aufbau einer Art „Policy-Elite“ verstanden wurde, hat sich das Konzept in der Zwischenzeit stark verbreitert.

Eine allgemein gültige Definition von Kapazität und KE gibt es bis heute nicht und die Breite des Konzeptes führt notwendigerweise zu konzeptioneller Unschärfe, die von Kritikern auch mitunter als Inhaltsleere bezeichnet wird (vgl. dazu Langthaler 2004). Im Allgemeinen bezieht sich die internationale Diskussion auf Begriffsbestimmungen der UNDP; darüber hinaus ist in den letzten Jahren die OECD als Meinungsführerin in Sachen KE in Erscheinung getreten. Sie definiert Kapazität als „the ability of people, organisations and society as a whole to manage their affairs successfully“ (OECD 2006, 12). Kapazitätenentwicklung wird verstanden als „the process whereby people, organisations and society as a whole unleash, strengthen, create, adapt and maintain capacity over time“ (ebda.).

Die OECD-Definitionen spiegeln das heute gängige Drei-Ebenen-Modell wider, auf dem im internationalen Diskurs KE angesiedelt wird. Unterschieden wird zwischen den Ebenen des Individuums, der Organisation und der Gesellschaft bzw. des Systems. KE müsse auf allen drei Ebenen durchgeführt werden und wirken. Traditionell konzentrierte sich KE vor allem auf die Ebene des Individuums, später auch der Organisation bzw. auf die Übergänge zwischen den beiden. Heute wird vor allem die Bedeutung der gesellschaftlichen Ebene betont. KE auf dieser Ebene wird nicht nur als Stärkung des Gesamtsystems im Sinne funktionierender staatlicher Institutionen verstanden, sondern soll zur Schaffung von „enabling environments“ beitragen; also gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die für das jeweilige Vorhaben bzw. insgesamt für die umzusetzende Entwicklungsstrategie förderlich sind.

Mit der erhöhten Aufmerksamkeit für die gesellschaftliche Ebene wird einer Tatsache Rechnung getragen, die früher in der Diskussion um KE gerne ausgeblendet wurde. Es greift zu kurz, mangelnde oder fehlende Kapazitäten als rein „technische“ Faktoren zu begreifen, die durch Ausbildungs- und Trainingsmaßnahmen (individuelle Ebene) bzw. durch Methoden der Organisationsentwicklung (Organisationsebene) gestärkt oder aufgebaut werden könnten und führt in der Praxis der Umsetzung häufig zu Misserfolg. Wesentlich ist es daher, den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (etwa Machtverhältnissen, formalen und informellen Regeln und Strukturen, kulturellen und sozialen Normen sowie politischen Gegebenheiten) Rechnung zu tragen.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich das heutige Verständnis von KE, das diese als einen notwendigerweise endogenen, also nicht von außen induzierten und langfristigen Prozess begreift. Erfolgreiche KE erfordert eine starke Führungsrolle der Partnerländer, während sich die Geber auf eine Unterstützung des Prozesses beschränken sollten. Bildlich wird KE beispielsweise als „gesellschaftliches Veränderungsmanagement in der Verantwortung des Partners“ (Proksch/Kampfmeyer 2007, 30) umschrieben.

Im Bereich der Anwendung des KE-Konzeptes stehen heute aufgrund der Programmorientierung der EZA große öffentliche Strukturreformen, vor allem die öffentliche Finanzverwaltung,

im Zentrum. Daneben wird auch der Zivilgesellschaft mehr Aufmerksamkeit zuteil, einerseits für die Funktion der Anwaltschaft von zivilgesellschaftlichen Interessen bei Reformen der öffentlichen Verwaltung und Governance-Fragen. Andererseits spielen zivilgesellschaftliche Organisationen neben dem Privatsektor als Anbieter von Servicedienstleistungen zunehmend eine Rolle. Für die Umsetzung von KE-Programmen ist in diesem Fall insbesondere die zweite konzeptionelle Ebene, die der Organisation, von Bedeutung.

2.2. Kapazitätenentwicklung und die Pariser Erklärung

Kapazitätenentwicklung wird in der Pariser Erklärung als zentrales Element angesehen, ohne das die erfolgreiche Durchführung der Agenda nicht möglich wäre. Die Bedeutung der KE ergibt sich darüber hinaus aus der Zwischenstandsüberprüfung der Millenniums-Entwicklungsziele, die ebenfalls ergeben hat, dass die Stärkung von Kapazitäten in den Partnerländern unumgänglich ist, wenn die Ziele bis 2015 erreicht werden sollen. In diesem Zusammenhang wird gleichermaßen von *allgemeinen Kapazitäten* (etwa den Fähigkeiten organisatorische Veränderungen und Verbesserungen von Dienstleistungen zu planen und zu verwalten) und von *spezifischen Kapazitäten* in Schlüsselbereichen (etwa der öffentlichen Finanzverwaltung oder bei Verhandlungen zu Handelsabkommen etc.) gesprochen (OECD 2006, 13).

Die umfassende Bedeutung des Konzeptes der Kapazitätenentwicklung für die Pariser Erklärung zeigt sich auch daran, dass KE einerseits ein Ziel in sich selbst (Indikator 4) und andererseits Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der anderen Ziele ist. In diesem Sinne kann KE als eine Art Querschnittsmaterie angesehen werden. Die Voraussetzung für Ownership etwa ist das Vorhandensein jener Kapazitäten, die es erlauben, diese „Eigenverantwortlichkeit“ in die Praxis umzusetzen. Ohne entsprechende Kapazitäten in den Partnerländern kann sich Ownership nicht entwickeln (OECD 2006, 13).

Der Text der Pariser Erklärung bezieht sich wiederholt auf die Notwendigkeit, die Kapazitäten der Partnerländer in entscheidenden Bereichen, vor allem in der öffentlichen Finanzverwaltung und im Beschaffungswesen zu stärken. KE wird dabei als Verantwortung der Partnerländer verstanden, während die Geber eine unterstützende Rolle spielen. Die Partnerländer verpflichten sich dazu, spezifische KE-Ziele in die nationalen Entwicklungsstrategien zu integrieren und deren Umsetzung in Anwendung von landeseigenen Strategien durchzuführen. Die Geber verpflichten sich dazu, ihre EZA den KE-Zielen und Strategien der Partnerländer anzupassen, wirksamen Gebrauch von existierenden Kapazitäten zu machen und die Unterstützung für KE entsprechend zu harmonisieren (OECD 2005, 7). Indikator 4 der Fortschrittsindikatoren drückt das Ziel aus, die Kapazitäten der Partnerländer durch koordinierte Unterstützung zu stärken. Die Geber sollen im Partnerland entwickelte KE-Strategien, die mit den nationalen Entwicklungsstrategien abgestimmt sind, in koordinierter Weise unterstützen. 50 % der technischen Zusammenarbeit sollen bis 2010 auf diese Weise abgewickelt werden (OECD 2005, 13).

Die Pariser Erklärung enthält demnach einen expliziten KE-Indikator. Auffallend ist hierbei, dass der Indikator im Wortlaut KE mit technischer Zusammenarbeit gleichsetzt, während die gängige Literatur der OECD betont, dass KE über technische Zusammenarbeit hinausgehen und hinausgehen müsse (OECD/DAC 2006, 12). Zudem ist der für 2010 angestrebte Prozentsatz im Vergleich zum Großteil der anderen Zielsetzungen relativ niedrig angesetzt.

Darüber hinaus haben auch einige andere Fortschrittsindikatoren KE-Relevanz; entweder im Sinne dessen, dass sie KE voraussetzen (Erarbeitung von Strategien und Reformen, Indikator 1, 2), dass sie KE unterstützen (Vermeidung paralleler Verwaltungsstrukturen, Indikator 6) oder dass sie landeseigene Kapazitäten verwenden und dadurch wiederum deren Entwicklung voraussetzen (Indikator 5). Ein wesentlicher Aspekt ist, dass auch Geberorganisati-

onen selbst KE aufbauen müssen, um die Agenda der Pariser Erklärung umsetzen zu können (siehe Indikatoren 3 und 5).

2.3. Der 2006 Survey der OECD zur Kapazitätenentwicklung

Die 2006 durchgeführte Untersuchung zum Monitoring der Pariser Erklärung kommt hinsichtlich des spezifischen KE-Indikators zu dem Schluss, dass es kein gemeinsames Verständnis darüber gibt, welche Ansätze in der KE Gültigkeit haben und wie die Pariser Erklärung in diesem Bereich zu interpretieren sei (OECD/DAC 2007, 24). Dies drückt sich darin aus, dass in den Ländererhebungen sehr unterschiedliche Sichtweisen darüber existieren, was ein den Erhebungskriterien entsprechendes Programm sei. Das am häufigsten fehlende Element ist die tatsächliche Führungsrolle der Partnerländer auf Basis einer strategischen Vision von KE. Die unterschiedlichen Sichtweisen führen dazu, dass der in der Untersuchung ermittelte Ausgangswert (baseline figure) für diesen Indikator 47 % beträgt und somit der bis 2010 angestrebte Wert von 50 % fast erreicht wäre. Der Survey stellt jedoch fest, dass der Wert von 47 % nicht den realen Gegebenheiten entsprechen kann (OECD/DAC 2007, 23f.).

Insgesamt zieht der Survey in jenen Bereichen, die auf KE oder die Verwendung von lokalen Kapazitäten abzielen, eine eher ernüchternde Bilanz. Die Verwendung landeseigener Systeme öffentlicher Finanzverwaltung und des Beschaffungswesens erweist sich als schwieriger als etwa die Anpassung an landeseigene Strategien (OECD/DAC 2007, 55). Schwerwiegend ist auch das oben erwähnte fehlende gemeinsame Verständnis darüber, wie Geber die Partnerländer in ihren KE-Strategien tatsächlich wirkungsvoll unterstützen können. Dies macht deutlich, dass trotz jahrzehntelanger Bemühungen im Grunde keine Klarheit darüber besteht, wie dem zentralen Problem des Kapazitätenmangels tatsächlich begegnet werden soll.

Der Survey betont darüber hinaus auch, dass trotz wesentlicher Fortschritte viele Geberorganisationen selbst noch nicht über die nötigen Kapazitäten und Voraussetzungen verfügen würden, um die Pariser Agenda umsetzen zu können (OECD/DAC 2007, 57). Damit sind einerseits die Vertretungen der Geberorganisationen in den Partnerländern selbst angesprochen, die oft erst die nötigen Strukturen und Kompetenzen aufbauen müssen, welche etwa für die Geberkoordinierung oder Verwendung landeseigener Strukturen notwendig sind. Darüber hinaus erweisen sich interne Praktiken und Anreizsysteme in den Geberorganisationen (z. B. häufiger Personalwechsel oder hoher Druck, schnelle Ergebnisse vorzuweisen) oft als hinderlich, die Arbeitsabläufe im Sinne der Pariser Erklärung umzugestalten.

2.4. Bisherige Erfahrungswerte bei der Kapazitätenentwicklung

Der OECD-Survey bestätigt bisherige Erfahrungswerte mit KE-Programmen, denen im Allgemeinen ein höchstens mäßiger Erfolg bescheinigt werden kann. Trotz fehlender Erfolgsrezepte gibt es in der internationalen Diskussion weitgehende Übereinstimmung darüber, welche Faktoren für die Entwicklung von Kapazitäten als förderlich bzw. hemmend angesehen werden. Dabei sind zwei Kategorien von Faktoren bedeutend: die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eines Landes und Faktoren auf der technisch-administrativen bzw. Organisationsebene, die direkten Einfluss auf Konzeption und Umsetzung von KE-Programmen haben. Im Folgenden soll der internationale Erfahrungsstand zusammengefasst werden (vgl. dazu Langthaler 2004; OECD 2006; Wangwe 2006).

Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass vor allem für KE-Vorhaben im öffentlichen Sektor die wichtigsten förderlichen Faktoren sind:

- Ownership
- Politischer Wille

- Eine starke Führungsrolle auf höchster Ebene, die Partizipation fördert und ein positives Anreizsystem etabliert
- Wichtig ist auch die Existenz einer organisierten Zivilgesellschaft. Dadurch wird beispielsweise der Druck auf die Regierung, Reformen durchzuführen, erhöht.

Zu den hemmenden Faktoren zählen:

- Gesellschaftliche Rahmenbedingungen (Kriege, Krisen, geringes Wirtschaftswachstum, schwache politische und administrative staatliche Strukturen).
- Geringe Nachfrage für KE aufgrund schwacher Rechenschaftssysteme und schwachen politischen Willens, die Entwicklungsziele zu erreichen.
- Eine Kultur der Korruption und des Klientelismus, insbesondere auf Regierungsebene und in der öffentlichen Verwaltung.
- Das Fehlen von gut strukturierten Strategien und Politiken sowie positiven Anreizsystemen.
- Geberpraktiken, die Eigenverantwortlichkeit und Führungsrolle der Partnerländer untergraben:
 - angebotsorientierte Modalitäten ohne Anbindung an den konkreten Bedarf;
 - separate Umsetzungsstrukturen (Project Implementation Units), die parallel zum öffentlichen System arbeiten;
 - ungenügende und unvorhersehbare Finanzierung von KE-Programmen.

Auf Ebene der Umsetzung von KE-Programmen existieren mittlerweile ebenfalls „best practices“ bzw. negative Erfahrungswerte. KE-Ansätze, die in der Vergangenheit Misserfolg begünstigt haben, sind:

- Kurzfristige Programme, die auf schnelle Lösungen und Erfolge abzielen.
- Geber- und angebotsorientierte Programme mit niedrigem lokalem Ownership und ohne Erhebung des tatsächlichen lokalen Bedarfs.
- Fehlende Maßnahmen für Verwendung und Erhalt der aufgebauten Kapazitäten.
- Isolierte Ausbildungsmaßnahmen ohne Bezug zum erhobenen KE-Bedarf.
- Technische Zusammenarbeit als schneller Lückenfüller, die lokale Arbeitskräfte umgeht und keine Kapazitäten entwickelt.
- Unausgewogenheit und mangelnde Abstimmung zwischen der nationalen Entwicklungsstrategie und der KE-Strategie.

Als erfolgreiche KE-Ansätze gelten:

- KE-Programme, die in klare nationale Entwicklungsstrategien eingebettet und von politischem Willen getragen sind, dem Bedarf entsprechen und den jeweiligen Kontext, insbesondere die lokale Kultur, berücksichtigen.
- KE als langfristiger und endogener Prozess, der auf existierenden Kapazitäten aufbaut und auf sozialen und strukturellen Wandel ausgerichtet ist.
- KE innerhalb förderlicher Rahmenbedingungen, welche die unterschiedlichen Reformen und Entwicklungsstrategien miteinander verbinden und Anreizsysteme für die Entwicklung, Verwendung, Stärkung und den Erhalt von Kapazitäten enthalten.
- Aufbauend konzipierte Programme, durch die Kapazitäten zunächst in zentralen Bereichen gestärkt werden.

Auf Organisationsebene gelten als förderliche Faktoren insbesondere:

- Die Anwendung ganzheitlicher, partizipativer sowie dem jeweiligen Kontext angepasster Methoden.
- Eine starke und engagierte Führung, welche die Organisationsstruktur unter Berücksichtigung sowohl interner als auch externer Faktoren in Rechnung stellt, ein positives Anreizsystem schafft und den Prozess mit einer klaren Vision der angestrebten Veränderung offen und transparent anleitet.

2.5. Empfehlungen der OECD

Im Sinne von best-practice-Empfehlungen unterscheidet die OECD aus Gebersicht vier Schritte in einem fortlaufenden Prozess, die bei der Umsetzung von KE auf allen drei Ebenen – Individuum, Organisation und gesellschaftliche Rahmenbedingungen – berücksichtigt werden sollten. Diese sind (OECD 2006, 8 ff.):

Den internationalen und den Landes-Kontext verstehen

Auf Ebene der *gesellschaftlichen Rahmenbedingungen* hilft ein profundes Verständnis des jeweiligen Kontextes beispielsweise, tiefer liegende Gründe für fehlenden politischen Willen zu entdecken. Auf *Organisationsebene* ist in diesem Zusammenhang die Analyse von sowohl formalen als auch informellen Aspekten zentral, ebenso wie die Berücksichtigung der Rolle externer und interner Akteure. Auf *individueller Ebene* zählen die negativen Auswirkungen von Braindrain einerseits, die positive Rolle der Diaspora andererseits zu den wesentlichen kontextuellen Faktoren, die es zu berücksichtigen gilt.

Quellen der endogenen Veränderung identifizieren und unterstützen

Der Konsens auf theoretischer Ebene darüber, dass KE ein endogener Prozess sein sollte, der unter Respektierung des Ownership umgesetzt wird, ist in der Praxis nicht immer leicht zu erreichen. Die OECD empfiehlt auf *gesellschaftlicher Ebene* das Prinzip zu berücksichtigen, dass auch Ownership selbst als Prozess bzw. aufzubauendes Kontinuum zu verstehen sei. Von Geberseite ist es daher entscheidend, in der Geber-Partnerland-Interaktion das Entstehen von „Teufelskreisen“ (vicious circles) zu vermeiden, etwa indem das fehlende Vertrauen auf Geberseite aufgrund mangelnden Ownerships den Aufbau von Ownership selbst verhindert. Es soll im Gegenteil versucht werden, einander positiv verstärkende Mechanismen (virtuous circles) einzusetzen. Darüber hinaus wird empfohlen, die Nachfrage nach besseren Kapazitäten im öffentlichen Sektor etwa durch Stärkung von zivilgesellschaftlichen Bewegungen zu fördern.

Auf *Organisationsebene* ist es wesentlich, Modalitäten anzuwenden, die Initiativen mit tatsächlichem Country-Ownership zu unterstützen und keine Parallelstrukturen aufzubauen. Studien zur Erhebung des Kapazitätsbedarfs sollten helfen, unspezifische Ausbildungsmaßnahmen abseits des tatsächlichen Bedarfs zu vermeiden.

Auf *individueller Ebene* sollten es Geber vor allem vermeiden, durch die eigene Praxis den öffentlichen Sektor zu schwächen; etwa indem Personal durch bessere Arbeitsbedingungen oder höhere Gehälter abgeworben wird.

Unterstützung leisten

Dieser Schritt spricht die konkrete Umsetzung von KE-Programmen an. Für die *gesellschaftliche Ebene* betont die OECD hier, es gelte laufende endogene KE-Prozesse dadurch zu stärken, dass die Einhaltung internationaler Konventionen, die Rechenschaftspflicht der öffentlichen Finanzverwaltung, Pressefreiheit und andere förderliche Rahmenbedingungen eingemahnt bzw. unterstützt werden.

Auf der *Organisationsebene* ist es wichtig, die richtigen Zielsetzungen und Methoden zu definieren. Als wesentlich hat sich erwiesen, eine Übereinstimmung hinsichtlich der angestrebten Ergebnisse des KE-Programms zu erreichen.

Auf *individueller Ebene* betont die OECD, dass nicht auf die Bedeutung von geeigneten Ausbildungsmaßnahmen als Teil von KE vergessen werden darf, auch wenn Konsens darüber besteht, dass KE mehr als Ausbildung ist. In diesem Sinne wird auf die Bedeutung von funktionierenden Bildungs- und Ausbildungsinstitutionen in den Partnerländern verwiesen. Wesentlich ist jedoch die Ausbildung von Fertigkeiten (skills) mit den Möglichkeiten zu deren Anwendung, d. h. der Organisationsebene, zu verbinden.

Aus Erfahrung lernen und die Erfahrungswerte teilen

KE-Initiativen sollten darauf ausgerichtet sein, den Lerneffekt zu maximieren. Das Verständnis darüber, welche Maßnahmen für Veränderungen auf der *gesellschaftlichen Ebene* zielführend sind, hat hier Priorität. Erfahrungen über Möglichkeiten institutionelle „Spielregeln“ positiv zu beeinflussen sind von besonderem Wert. Weiters ist das Verständnis darüber, wie sich das Verhalten der Geber auswirkt, wesentlich. Monitoring von Programmen auf *Organisationsebene* sollte auf die erwarteten Ergebnisse ausgerichtet sein; die erzielten Lerneffekte sollten für das weitere Management der Programme berücksichtigt werden (siehe dazu auch den folgenden Abschnitt). Auf *individueller Ebene* wird darauf verwiesen, dass Ausbildungsmaßnahmen nicht nur im Hinblick auf die unmittelbaren Effekte für die jeweils Begünstigten, sondern auch hinsichtlich der Auswirkungen auf die gesamte Organisation zu überprüfen sind.

2.6. Monitoring und Evaluierung von Kapazitätenentwicklung

In der internationalen Diskussion um die Überprüfung von Fortschritten in der KE wird wiederholt darauf hingewiesen, dass die Messung von Kapazität an und für sich ein noch ungeklärtes Problem darstellt. Offizielle KE-Programme, die entweder von Regierungs- oder von Geberseite durchgeführt werden, versuchen diese Frage oft durch Leistungsmessungen zu umgehen, wobei Leistung (performance) in gewissem Sinne als Platzhalter für Kapazität verwendet wird. Die neuere Literatur weist jedoch darauf hin, dass Kapazität nicht mit Leistung deckungsgleich ist (Watson 2006, vi).

Für Monitoring von offiziellen KE-Programmen werden meist unterschiedliche Logframes, die auf ergebnisorientierten Monitoring-Ansätzen basieren (results based management approaches), verwendet (OECD 2006, 32 und Watson 2006, vi). Diese früher weitgehend unumstrittenen Ansätze werden heute jedoch zunehmend in Frage gestellt, da sie systemische und prozesshafte Veränderungen ungenügend berücksichtigen. Demgegenüber scheinen von zivilgesellschaftlichen Organisationen angewendete Methoden des Monitoring zielführender zu sein. Es wird in diesem Fall von „Systemansätzen“ (systems approach) gesprochen, die partizipativer und interaktiver wären, Selbstevaluierung, kritische Reflexion und kollektives Lernen begünstigen würden. Im Gegensatz zu ergebnisorientierten Ansätzen legen Systemansätze den Schwerpunkt nicht auf quantitative Messung unter Verwendung von zuvor festgelegten Ergebnisindikatoren, sondern auf die Erarbeitung eines Konsens darüber, was für die jeweilige Organisation eine qualitative Verbesserung bzw. einen Beitrag zu einem breit definierten Entwicklungsziel darstellen würde, wobei Veränderungen nicht einem spezifischen Input zugeordnet werden müssen. Durch diese Eigenschaften scheinen Systemansätze besser geeignet zu sein sowohl langfristige, prozesshafte und daher auch langsame Veränderungen wahrzunehmen als auch selbst zum Prozess der KE durch Stärkung von Analyse-, Kommunikations- und Entscheidungsfindungskapazitäten in einer Organisation beizutragen (Watson 2006, 15).

Die Anwendung solcher systemorientierter Ansätze für Monitoring und Evaluierung von KE-Programmen wird zunehmend befürwortet; sie scheint für Reformen des öffentlichen Sektors oder andere großen KE-Vorhaben jedoch relativ schwierig zu sein bzw. haben sich diese Ansätze unter den Geberorganisationen noch nicht durchgesetzt (Watson 2006, viif.).

2.7. Fazit

Der 2006 Survey on Monitoring der Pariser Erklärung bestätigt die allgemeine Einschätzung über den mäßigen Erfolg von KE-Bemühungen auch im spezifischen Zusammenhang der Pariser Erklärung. Die Erkenntnis des Survey, dass es in den untersuchten Ländern nicht einmal ein gemeinsames Verständnis darüber gibt, was unter KE im Sinne der Pariser Erklärung zu verstehen sei, lässt jedoch darauf schließen, dass die Problematik des mäßigen Erfolges nicht nur in der Sphäre der Umsetzung, sondern bereits auf konzeptioneller Ebene begründet liegt.

Auf eine ausführlicherer Diskussion der inhärenten Widersprüchlichkeiten und Grenzen des Konzeptes der KE soll an dieser Stelle verzichtet werden (siehe hierzu Langthaler 2004, 20-23). Es sei jedoch angemerkt, dass auch das Konzept der KE die Tendenz in der EZA widerspiegelt, über eine „Technisierung“ des entwicklungspolitischen Diskurses eine Lösung von strukturellen und letztendlich politischen Fragen zu propagieren.

Im Zusammenhang mit der Pariser Erklärung zeichnet sich ab, dass deren Grundbaustein, nämlich das Ownership, auch die größte Herausforderung darstellt. Dies gilt gleichermaßen für die Frage der KE. Wenn die Entwicklung von Kapazitäten ein Prozess ist, der notwendigerweise unter Ownership des jeweiligen Landes stattfinden muss, dieses Ownership jedoch zumindest grundlegende staatliche Kapazitäten voraussetzt, so deutet dieser „Teufelskreis“ von einander bedingenden strukturellen Defiziten darauf hin, dass Kapazitätsmängel zunächst als Auswirkungen bzw. Symptome und nicht als Ursachen von Unterentwicklung und Armut anzusehen sind. Lösungen, die sich bloß auf den technisch-administrativen Ansatz von KE beschränken und übergeordnete systemische Fragen globaler Machtverteilung ausblenden, wird daher über ein gewisses mit finanziellen und administrativen Anstrengungen erreichbares Maß hinaus kein dauerhafter Erfolg beschieden sein können.

Zudem lässt der mäßige Erfolg der KE-Bemühungen, mehr jedoch auch das nach wie vor fehlende gemeinsame Verständnis über KE die Vermutung zu, dass das Konzept trotz gegenteiliger Diskurse als Übertragung von „nördlichen“ bzw. „westlichen“ Ansätzen aus Betriebswirtschaft, Organisationsentwicklung und Management auf vollkommen andere soziokulturelle Kontexte wahrgenommen wird.

Vor diesem Hintergrund ist die Öffnung der KE-Diskussion in Richtung endogener Ansätze und die Sensibilisierung der staatlichen Akteure im Norden und Süden für die Rolle und Bedeutung der Zivilgesellschaft als positiv einzuschätzen. Insgesamt wäre es im Sinne des Kohärenzgebotes wünschenswert, die politischen Dimensionen des KE-Konzeptes sowie die globalen Rahmenbedingungen auch in der KE-Diskussion zu reflektieren.

3. Weiterführende Fragestellungen für die Zivilgesellschaft

3.1. Die Pariser Erklärung und die Zivilgesellschaft

Die EZA-Administrationen der Geberländer leiten aus den Veränderungen, die sich aus der Pariser Agenda für die Zusammenarbeit mit den Partnerländern ergeben, auch einen neuen internationalen Orientierungsrahmen ab und sehen die Notwendigkeit einer Neuausrichtung in der Zusammenarbeit mit den NROs – sowohl in den Geber- als auch in den Empfängerländern. Dabei werden NROs nicht mehr bevorzugt mit der Abwicklung von Projekten beauftragt, sondern – im Sinne des Non State Actor Konzeptes der EU – als ein möglicher Partner der öffentlichen EZA angesehen. Eine finanzielle Zusammenarbeit mit den NROs wird daher einerseits von der Unterstützung der nationalstaatlichen Entwicklungsstrategie des Partnerlandes abhängig gemacht; andererseits müssen NROs – neben anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren wie Gewerkschaften, Konsumentenvertretungen, Firmen usw. – ihren spezifischen Beitrag zum Entwicklungsprozess unter Beweis stellen (vgl. ADA 2006). Vor allem von staatlichen Finanzinstrumenten unabhängige NROs in den Geberländern sehen jedoch die Agenda der Harmonisierung und Anpassung vielfach nicht als eine für ihre Projektarbeit relevante Problemstellung an. Sie argumentieren, dass sie einerseits hauptsächlich mit privaten (Spenden-) Mitteln agieren. Andererseits sind für sie Fragen der Harmonisierung und Anpassung vorwiegend Herausforderungen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Ihre Projekte sind – so die Argumentation der NROs – auf die Bedürfnisse der Projektpartner zugeschnitten und stehen nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit staatlichen Entwicklungsstrategien; sie kompensieren vielfach mit ihren Projekten und Interventionen die Defizite der Politik der Partnerländer. Daher stünde eine Anpassung an die staatlichen Zielsetzungen manchmal auch im Widerspruch zu ihren Zielen.

Vor dem Hintergrund des Konsenses nach der Notwendigkeit einer Steigerung der Effektivität von Entwicklungszusammenarbeit per se sehen staatliche EZA-Administrationen hingegen angesichts der von NROs aufgebrachten Quantität an Finanzmitteln nicht nur ein großes Potential für eine Verbesserung der Wirksamkeit, sondern auch die Pflicht der Zivilgesellschaft, die Bemühungen staatlicher Einrichtungen in ihren Schwerpunktländern und -regionen zu unterstützen. Diese Unterstützung wird vor allem dann eingefordert, wenn NROs staatliche Finanzierungen in Anspruch nehmen wollen. Da die EU-Geberländer sich verpflichtet haben, ihre öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen bis zum Jahr 2010 auf durchschnittlich 0,52 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) anzuheben, ist davon auszugehen, dass künftig mehr Finanzmittel zur Verfügung stehen werden als bisher. Dennoch können NROs im Norden nicht automatisch davon ausgehen, dass die staatliche EZA in den kommenden Jahren die Arbeit der NROs in der gleichen Höhe wie bisher finanzieren wird, da die Finanzmittel einerseits für andere Instrumente der staatlichen Zusammenarbeit (Budgethilfe, Koordinations- und Harmonisierungsaktivitäten usw.) benötigt werden. Andererseits werden aufgrund der Dezentralisierungsbestrebungen die Entscheidungen über die Projektvergabe sowie die Umsetzung von Entwicklungsstrategien in die Partnerländer selbst verlegt.

Nördliche NROs sind aus dieser Perspektive daher für die Umsetzung der Entwicklungsstrategien der Partnerländer nicht mehr unmittelbar erforderlich und stellen für Geberagenturen sogar ein Potential zur Reduktion der Transaktionskosten dar. Ihre neuen Funktionen werden daher entweder im Bereich spezieller Dienstleistungen und Beratungstätigkeiten (Monitoring, Kapazitätenentwicklung) vor Ort gesehen, oder aber ihre Funktion wird im Bereich der Lobbying-, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit im Norden angesiedelt und ihre Bedeutung resultiert vorwiegend aus der Schaffung gesellschaftlicher Akzeptanz für staatliche Entwicklungsfinanzierung. Für die Legitimierung staatlich finanzierter Entwicklungszusammenarbeit in der breiten Öffentlichkeit braucht man möglichst konkrete und anschauliche Projekte, bei denen die Wirksamkeit von EZA-Maßnahmen gut sichtbar wird. Staatliche Geber investieren

daher in professionelle Werbe- und PR-Maßnahmen, in welche die Arbeit von NROs wegen der größeren Authentizität und Glaubwürdigkeit bei der Bevölkerung eingebunden wird.

Obwohl grundsätzlich kaum geeignete Argumente gegen die Forderung nach mehr Wirksamkeit von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit eingebracht werden können, gibt es von Seiten der NROs ein „begründetes Unbehagen“ (Warning/Post, 2007), das sich vor allem auf die Vereinnahmung und Ausschaltung von zivilgesellschaftlichen Interessen durch staatliche Stellen unter dem Namen der Effizienzsteigerung und Harmonisierung stützt.

Weiters werden von NROs auch Bedenken vorgebracht, dass die sehr technisch orientierte Diskussion über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit von den Ursachen der Armut und von der Notwendigkeit einer kohärenten Geberpolitik ablenke (vgl. Warning/Post, 2007).

Auch wenn NROs nicht unmittelbar auf den Paradigmenwechsel reagiert haben und noch auf der Suche nach einem neuen Selbstverständnis sind, müssen sie sich mit der Pariser Deklaration auseinandersetzen und der Frage nach den Konsequenzen für ihre Arbeit nachgehen, da sich ihr Umfeld verändert hat und sich durch diese Veränderung auch Chancen ergeben können.

3.2. Zivilgesellschaftliches Ownership und Kapazitäten

Geht man von dem zentralen Begriff des „Ownership“ der nationalen Entwicklungsstrategie aus, dann stellt sich sehr rasch die demokratiepolitische Fragestellung nach dem gesellschaftlichen Prozess der Herstellung einer nationalen Entwicklungsstrategie. Aus Sicht der Zivilgesellschaft werden in vielen Ländern demokratiepolitische Defizite diagnostiziert und es wird befürchtet, dass die Formulierung der nationalen Entwicklungsstrategien nicht unbedingt das Ergebnis eines Diskurses aller nationalen Akteure ist. Rechenschaftslegung und Berichtspflichten der Regierenden an die Geberstaaten kann vielfach die parlamentarische und öffentliche Auseinandersetzung nicht ersetzen. Kapazitätenentwicklung als Aufgabe der NROs meint daher vielfach auch ein demokratiepolitisches *empowerment* der Zivilgesellschaft eines Landes, das darauf abzielt, starke und informierte zivilgesellschaftliche Einrichtungen zu unterstützen, die für die Errichtung einer handlungsfähigen, demokratisch ausgerichteten Gesellschaftsordnung erforderlich sind. Die Vermittlung von Know-how und entsprechenden Instrumenten und Fähigkeiten zur politischen Mitgestaltung ist zwar einerseits notwendig, wird aber von den Regierenden – gerade in afrikanischen Ländern – mit Misstrauen verfolgt, da dies die herrschenden Machtverhältnisse in Frage stellt und (möglicherweise) auf Veränderung abzielt.

Der Aufbau von Kapazitäten und Strukturen – im Sinne der Herstellung von „Good Governance“ – bezweckt ein möglichst breites Ownership der nationalen Entwicklungsstrategie erarbeiten zu können. Vor allem nördliche NROs wollen aber vielfach nicht als „Erfüllungshelfer“ der Regierenden – sowohl der Geberländer als auch der Entwicklungsländer – eingesetzt werden, da sie ihr Mandat gerade aus den Defiziten und Versäumnissen der Regierenden ableiten. Zwischen dem Anliegen von NROs nach der Beteiligung der Zivilgesellschaft an politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen und dem Anliegen der Geberländer nach Stärkung der staatlichen Leistungsfähigkeit des Partnerlandes besteht ein Rollenkonflikt, der aus dem Selbstverständnis von NROs resultiert, nämlich zivilgesellschaftliche Interessen, die von sozialen Wertvorstellungen geprägt sind, gegenüber dem Staat zu vertreten. „Die Rolle der NGOs [NROs] im Norden wie im Süden liegt in Zivilcourage zeigen, vor allem dort wo der Rechtsstaat versagt. Sie sind eine initiative und transformatorische Kraft, indem sie seit Jahren innovative Vorschläge bringen und gesellschaftliche Alternativen reflektieren“ (Hödl 2006). NROs beklagen daher, dass die Pariser Erklärung in ihrer Regierungszentriertheit dazu tendiert, die NROs zu marginalisieren bzw. sie als „implementing

partners“ einer angeblich einheitlichen EZA zu instrumentalisieren. Daher ist das Prinzip der Anpassung an die entwicklungspolitischen Prioritäten und Strukturen des Empfängerlandes aus zivilgesellschaftlicher Sicht sehr kritisch zu sehen.

NROs verstehen sich nicht als „soziale Dienstleister“, sondern als transformatorische Kraft, deren Stärke, Kompetenz, Qualität und Zusatznutzen vor allem in der unmittelbaren Einbeziehung der Basis der Gesellschaft liegt (vgl. Navara 2005).

Die Instrumentalisierung untergräbt nach Ansicht der NROs die „Diversität, deren Wert im fruchtbaren Wettbewerb um gute und neue Ideen besteht“ (vgl. Warning/Post 2007). Dieses Argument, das dem Konzept der freien Marktwirtschaft entlehnt ist, greift aber im Kontext der Wirksamkeitsdiskussion der EZA zu kurz, da auch die Vielfalt der NRO-Projekte nicht automatisch zu nachhaltigen Ergebnissen führt. Während die OECD und ihre Mitgliedstaaten Verbesserungsmöglichkeiten und eine Steigerung der Wirksamkeit vor allem auf der organisatorisch-administrativen und technischen Ebene der staatlichen EZA sehen, betonen die NROs den Projektansatz und die Vielfalt von Maßnahmen, obwohl die Nachhaltigkeit und Wirkung der Projekthilfe der letzten 40 Jahre deutliche Defizite aufweist. Ein zentraler Ansatz könnte aber genau im fehlenden Diskurs über die Wirksamkeit und die Komplementarität von verschiedenen EZA-Maßnahmen an sich liegen – ein Diskurs, der aber nicht ernsthaft genug geführt wird.

3.3. NROs als „Wachhunde“

Im Zusammenhang mit den im Rahmen der Pariser Erklärung bevorzugten programm-basierten Gemeinschaftsfinanzierungen kritisieren NROs vor allem, dass diese Instrumente nur in Ländern mit einer guten Regierungsführung möglich seien und dass es kaum ausreichende Evaluierungen und Erfahrungen gebe, die dieses Vorgehen rechtfertigten (vgl. Warning/Post 2007). Darüber hinaus wird in diesen Prozessen den NROs von Seiten der Geberländer eine „Watchdog“-Funktion zugebilligt, damit der Prozess durch die zivilgesellschaftliche Kontrolle überwacht und auch legitimiert werden kann. Diese Kontrollfunktion ist auch grundsätzlich mit dem Selbstverständnis von NROs vereinbar, allerdings fehlt es vielfach an entsprechendem Know-how vor Ort, um die technisch komplizierten Abläufe analysieren zu können. Aufgrund der Erfahrung sowohl in den Geberländern als auch in den Partnerländern ist zudem kaum anzunehmen, dass alle erforderlichen Informationen den NROs zur Verfügung gestellt werden, um Budgetplanungen und Umsetzungen im Detail nachvollziehbar zu machen. Angesichts von schwierigen Aufklärungsversuchen in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen in den Geberländern scheinen derzeit NROs in Partnerländern mit der politischen Kontrolle überfordert zu sein, da ihnen weder ausreichend Ressourcen noch realpolitische Möglichkeiten zur Verbesserung von Transparenz zur Verfügung stehen. Vor dem Hintergrund vielfach fehlender Presse- und Medienfreiheit können NROs auch nur bedingt mit dem politischen Druck der sensibilisierten Öffentlichkeit rechnen. Obwohl in einigen Ländern Budget-monitoring und begleitende anwaltschaftliche Arbeit durch zivilgesellschaftliche Organisationen mit dem Fokus der direkten Auswirkungen der Maßnahmen auf die Armen durchgeführt wurde, gibt es nur wenige systematische Untersuchungen über die konkreten politischen Wirkungen (ODI 2007). Zwar wurden die bisherigen Aktivitäten durchaus positiv beurteilt, aber es zeigte sich, dass es einer mittel- bis langfristigen Kapazitätsentwicklung bei den lokalen NROs bedarf, um tatsächlich politischen Einfluss zu erreichen.

3.4. Partnerschaft mit und in der Zivilgesellschaft

Der Partnerschaftsgedanke scheint bei den NROs aufgrund ihrer Verbundenheit zur Basis der Bevölkerung – vorrangig zu den Armen – besonders ausgeprägt. Vor allem kirchlich organisierte NROs reklamieren aufgrund ihres Engagements für die Armen oft für sich eine besondere Nähe zu benachteiligten, marginalisierten gesellschaftlichen Gruppierungen.

Nord-NROs, die mit bereits etablierten Vor-Ort-Strukturen, welche international vernetzt sind, unmittelbar zusammenarbeiten, haben hier komparative Vorteile (kirchliche Einrichtungen, Rotes Kreuz usw.) gegenüber kleinen NROs, da ein gegenseitiges institutionelles Vertrauen die Basis der Partnerschaft darstellt. Die Konzentration auf die verschiedenen Bedürfnisse vieler kleiner Gruppierungen einer Gesellschaft wird aber auch als Fragmentierung angesehen, die den Blick auf den gesamten gesellschaftlichen Entwicklungsprozess verstellt. Darüber hinaus können NROs im Norden zwar für sich einen partnerschaftlicheren Umgang mit der Bevölkerung im Empfängerland beanspruchen als dies etwa Firmen könnten; dieser Vorteil lässt sich aber dann nicht mehr geltend machen, wenn NROs im Empfängerland direkt mit der Umsetzung von Projekten und Programmen beauftragt werden.

3.5. Harmonisierung der Zivilgesellschaft?

Ein großes Potential an Steigerung der Wirksamkeit von EZA ist in der Geberharmonisierung enthalten. Auch wenn NROs eine Harmonisierung der privaten EZA-Aktivitäten mit den staatlichen Strategien aus verschiedenen politischen und strategischen Gründen zurückweisen, übersehen sie dabei aber vielfach die Möglichkeiten der Harmonisierung und Koordination der vielen kleinen privaten Gebereinrichtungen untereinander. Gerade bei der Analyse, dem Berichts- und Kontrollwesen könnten innerhalb privater Einrichtungen bzw. auch innerhalb internationaler Netzwerke noch viele Synergien erreicht werden, die zu einer Reduktion der Transaktionskosten und der Administrationskosten und somit zu einer effizienteren Mittelverwendung führen würden. Gerade im Hinblick auf die Steigerung der Wirksamkeit von Projekten sollten auch NROs verstärkt Evaluierungen durchführen und Reflexions- und Lernprozesse zulassen. Wissenschaftlich fundierte Evaluierungen von NRO-Projekten sollten daher auch verstärkt öffentlich zugänglich gemacht werden, damit der Mehrwert von NRO-Aktivitäten sichtbar und vergleichbar wird. Obwohl auch bei NROs seit den 1990er-Jahren unter dem Titel „Professionalisierung“ zahlreiche Managementmethoden in der Verwaltung und in der Projektarbeit Einzug gehalten haben, scheint es vor allem in Hinblick auf die Wirkungsanalyse eine Berührungsangst zwischen Entwicklungsforschung und NROs zu geben.

3.6. Zivilgesellschaftliche Rechenschaftspflicht

Defizite können in diesem Sinn auch im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht von Seiten der NROs festgehalten werden. Auch wenn NROs immer betonen, vor allem ihren Spendern gegenüber Rechenschaft ablegen zu müssen, so erschöpft sich die öffentliche Rechenschaftspflicht oftmals in einem Jahresbericht, der das Gesamtspendenaufkommen und die Ausgaben geordnet nach Verwendungszweck und Ländersummen ausweist. Rechenschaft umfasst meist nur quantitative Angaben und spart eine qualitative Beurteilung der Projektarbeit aus.

3.7. Fazit

Auch wenn die Pariser Erklärung konzeptionelle Schwächen hat und sie von NROs nicht als ihre Agenda wahrgenommen wird, sollten sich zivilgesellschaftliche Einrichtungen im Norden mit den Hauptthemen der Harmonisierung und Anpassung und ihren Auswirkungen – schon aus Eigeninteresse – auseinandersetzen. NROs im Norden brauchen aus der Perspektive der Pariser Erklärung die NROs in Entwicklungsländern dringender als umgekehrt, da die Handlungs- und Interventionsebenen von den Geberländern in die Empfängerländer verschoben wurden. Die intensive Zusammenarbeit und die Vernetzung mit Süd-NROs werden für die NROs in den Geberländern zu einer existentiellen Notwendigkeit, aus der sie ihre entwicklungs- und demokratiepolitischen Funktionen neu definieren können.

4. Abschließende Bemerkungen

Die Pariser Erklärung zu mehr Wirksamkeit in der EZA ist der Versuch, Geber und Partnerländer auf ein gemeinsames methodisches Fundament zu verpflichten, welches der Beharrlichkeit absoluter Armut einer beschämend großen Anzahl von Menschen konsequentes Handeln entgegensetzt, das selbst Rechenschaft über die verwendeten Mittel ablegt. Das vorliegende Papier hat gezeigt, dass diese Erklärung auf einem sehr eingeschränkten Verständnis für die Ursachen mangelnder Wirksamkeit beruht und daher nur als ein Beitrag unter mehreren ebenso dringlichen Maßnahmen interpretiert werden kann. Die Diskussion über entwicklungspolitische Kohärenz in der Politik des Nordens, über die strukturellen Fragen der internationalen Aid-Architektur, Machtfragen und die internen Strukturen der Internationalen Finanzinstitutionen darf unter der Betriebsamkeit rund um die Erfüllung der zwölf Indikatoren der Pariser Erklärung nicht leiden, sondern muss verstärkt werden, wenn die Agenda zu mehr Wirksamkeit der EZA ernst gemeint ist.

Die Detailbetrachtungen zur Kapazitätenfrage und zu den Konsequenzen der Pariser Agenda für die Zivilgesellschaft haben jenseits der spezifischen Fragestellungen einen Grundtenor. Entwicklungszusammenarbeit bzw. Entwicklungspolitik und damit die Debatte über Richtung und Methoden von Entwicklung bleibt entgegen der technischen Ausrichtung der Pariser Erklärung eine hochpolitische Angelegenheit, die auch durch scheinbar „wertneutrale“ Fortschrittmessungen nicht ersetzt werden kann. Nur die Kombination beider – der politischen Diskussion einerseits und der Methodenfrage andererseits – vermag so etwas wie Wirksamkeit tatsächlich zu erreichen bzw. zu steigern. Die Pariser Erklärung ist dazu zweifelsohne ein Beitrag, der seine Bedeutung aber ausschließlich im größeren Rahmen politisch-struktureller Fragen erhält.

Literatur

Austrian Development Agency (ADA) (2006). NRO-Kooperation. Leitlinien der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit. Entwurf, Mai 2006.

Banerjee, Vinayak Abhijit (2006). Making aid Work. How to fight global poverty – effectively, in: Boston Review, July/August 2006. Online in Internet:
<http://bostonreview.net/BR31.4/banerjee.html> (Stand: 27.4.2007)

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.

Bendell, Jem (2006). Debating NGO Accountability. UN-NGLS Development Dossier, Geneva.

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: 27.4.2007)

Christiansen, Karin/Andrew Rogerson (2005). Is the current aid architecture fit for purpose? Online in Internet:
http://www.odi.org.uk/pppg/cape/publications/ar_kc_aid_architecture_purpose.pdf (Stand: 10.5.2007)

Commission of the EC (2006). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Increasing the Impact of EU Aid: A Common Framework for Drafting Country Strategy Papers and Joint Multiannual Programming. COM(2006)88 final. Online in Internet: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0088en01.pdf (Stand: 3.5.2007)

Cox, Marcus/Nigel Thornton (2006). Synthesis Report. 2006 Asian Regional Forum on Aid Effectiveness: Implementation, Monitoring and Evaluation, October 2006. Online in Internet: <http://www.adb.org/Documents/Events/2006/Aid-Effectiveness/Synthesis-Report.pdf> (Stand: 2.5.2007)

DANIDA/European Commission (2005). Joint Assistance Strategies in Tanzania, Zambia and Uganda. Final Report.
http://www.aidharmonization.org/download/255437/Joint_AssistanceStrategy.pdf (Stand: 3.5.2007)

De Renzio, Paulo (2006). Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships. Addressing the power imbalance between donors and recipients is necessary to promote real partnerships. ODI Briefing Paper, April 2006. Online in Internet:
http://www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_april06_mutual_accountability.pdf (Stand: 27.4.2007)

Easterley, William (2006). Planners vs. Searchers in Foreign Aid. Online in Internet:
http://www.adb.org/Economics/speakers_program/easterly.pdf (Stand: 27.4.2007)

Foresti, Marta/David Booth/Tammie O'Neil (2006). Aid Effectiveness and Human Rights: Strengthening the Implementation of the Paris Declaration. Online in Internet:
http://www.odi.org.uk/publications/reports/Aid_effectiveness.pdf (Stand: 2.5.2007)

Gaynor, Cathy (2007). Paris Declaration Commitments and Implications for Gender Equality and Women's Empowerment. DAC Network on Gender. Online in Internet:
<http://www.oecd.org/dataoecd/19/23/37320838.pdf> (Stand: 2.5.2007)

Hanoi Background Paper (2007). Mutual Accountability: The Key Driver for Better Results. A Background Paper. Third International Roundtable on Managing for Development Results, Hanoi, 5-8.2.2007. Online in Internet:

http://www.mfdr.org/RT3/Glance/Documents/MA&P_final.pdf (Stand: 2.5.2007)

Hödl, Heinz (2006). Zur Rolle der NGOs – Perspektiven 2015, Paper präsentiert während der Fachtagung zur Rolle der NGOs – Perspektiven 2015, 2.2.2006, Wien.

International Development Association (IDA) (2007). Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows. Online in Internet:

<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Seminar%20PDFs/73449-1172525976405/3492866-1172527584498/Aidarchitecture.pdf> (Stand: 16.5.2007)

International Non Governmental Organisations (2006). Accountability Charter. Online in Internet: http://www.amnesty.org/resources/downloads/INGO_Accountability_Charter.pdf (Stand: 2.5.2007)

Killick, Tony (1998). Aid and the Political Economy of Policy Change, London/New York.

Kommission der EG (2003). Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. KOM(2003)456 endgültig. Online in Internet:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2003/com2003_0465de01.pdf (Stand: 2.5.2007)

Kommission der EG (2006). Mitteilungen der Kommission. EU-Entwicklungszusammenarbeit: Mehr, besser und schneller helfen. KOM(2006)87 endgültig. Online in Internet: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006_0087de01.pdf (Stand: 3.5.2007)

Kommission der EG (2007). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Gleichstellung und Teilhabe – die Rolle der Frauen in der Entwicklungszusammenarbeit. KOM(2007)100 endgültig. Online in Internet:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007_0100de01.pdf (Stand: 2.5.2007)

Küblböck, Karin (2006). Hoffnungsträger PRSP. Eine Bilanz der ersten Jahre. ÖFSE Working Paper, Wien. Online in Internet:

<http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/HoffnungstraegerPRSP.pdf> (Stand: 2.5.2007)

Küblböck, Karin/Margarita Langthaler/Clemens Six (2006). Budgethilfe als entwicklungspolitische Strategie. Grundlagenpapier zur internationalen Diskussion. ÖFSE Working Paper, Wien. Online in Internet: <http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/Budgethilfe.pdf>

(Stand: 9.5.2007)

Langthaler, Margarita (2004). Das Konzept der Kapazitätenentwicklung in der Entwicklungszusammenarbeit. ÖFSE Working Paper, Wien. Online in Internet:

http://www.oefse.at/download/Capacity_Development.pdf (Stand: 8.5.2007)

Lavergne, Real/Jacqueline Wood (2006). Aid Effectiveness and Non-State Partnerships: Analytical Considerations. Online in Internet: http://www.ccic.ca/e/docs/002_aid_2006-12-06_cida_doc_aid_effect_partners.pdf (Stand: 2.5.2007)

LeBlanc, Robert/Paul Beaulieu (2006). Evaluation of Coordination and Complementarity of European Assistance to Local Development with Reference to 3C Principles of the Maas-tricht Treaty, Hull, Quebec.

Linn, Johannes F. (2007). Breaking the Stalemate of Global Governance Reform. Präsentation gehalten am Forum Finanz, Vienna Economic Forum on Reform of Global Governance, Wien, 25.4.2007.

Maxwell, Simon (2005). The Washington Consensus is dead! Long live the meta-narrative! ODI Working Paper 243. Online in Internet: http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp243.pdf (Stand: 26.4.2007)

Menocal, Alina Rocha/Andrew Rogerson (2005). Which way the future of aid? Southern civil society perspectives on current debates on reform to the international aid system. ODI Workshop Southern Voices for Change in the International Aid System. Online in Internet: http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp259.pdf (Stand: 10.5.2007)

Mürle, Holger (2007). Towards a Division of Labour in European Development Cooperation: Operational Options. Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 6/2007. Online in Internet: [http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/be803da30eaa92b8c12572670041d831/\\$FILE/Towards_a_division_of_Labour.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/be803da30eaa92b8c12572670041d831/$FILE/Towards_a_division_of_Labour.pdf) (Stand: 3.5.2007)

Navara, Petra (2005). Die zukünftige Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit. Die Sicht von Horizont 3000, in: Newsletter 11, Juli 2005. Online in Internet: http://www.horizont3000.at/newsletter_print.php?temp=20#101 (Stand: 10.5.2007)

ODI (2007). Budget Monitoring and Policy Influence. Lessons from civil society budget analysis and advocacy initiatives. ODI Briefing Paper 16, March 2007. Online in Internet: http://www.odi.org.uk/Publications/briefing/bp_budget_monitoring_march07.pdf (Stand: 10.5.2007)

OECD (2005). Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf> (Stand: 2.5.2007)

OECD (2006). Report on the Regional Workshop on Harmonization and Alignment for Latin America and the Caribbean: Exercising Leadership to Accelerate Change. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/31/2/37939478.pdf> (Stand: 2.5.2007)

OECD (2007). Aid Effectiveness 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the Results, Pre-Publication Copy, Paris. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/45/38597363.pdf> (Stand: 16.5.2007)

OECD/DAC (2006). The Challenge of Capacity Development. Working towards Good Practice, Paris.

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: 27.4.2006)

Proksch, A./T. Kampfmeyer (2007). Kompetenz im Zusammenspiel, in: Akzente 1.07, 29-30.

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: 7.5.2007)

Raffer, Kunibert/H.W. Singer (1996). The Foreign Aid Business: Economic Assistance and Development Co-operation, Brookfield, Vermont.

Rat der EU (2007). Betrifft: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – EU-Verhaltenscodex im Hinblick auf die Arbeitsteilung im Bereich Entwicklungspolitik. 7124/07. Online in Internet:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st07/st07124.de07.pdf> (Stand: 3.5.2007)

Rogerson, Andrew/Adrian Hewitt/David Waldenberg (2004). The International Aid System 2005-2010. Forces for and against change. ODI Working Paper 235. Online in Internet:

http://www.odi.org.uk/Publications/working_papers/wp235.pdf (Stand: 27.4.2007)

Six, Clemens (2006). Harmonisierung und Anpassung als Strategien für wirksamere Hilfe? Bisherige Erfahrungen mit bi- und multilateralen Erfahrungen in Asien und Afrika. ÖFSE Working Paper, Wien. Online in Internet:

<http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/Harmonisation.pdf> (Stand: 27.4.2007)

Stiglitz, Joseph E. (2004). The Post Washington Consensus. Initiative for Policy Dialogue, based at Columbia University. Working Paper Series. Online in Internet:

http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stiglitz_PWCC_English1.pdf (Stand: 26.4.2007)

Sundberg, Mark/Alan Gelb (2006). Making aid Work. Finance and Development, December 2006, Vol. 43, Number 4. Online in Internet:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2006/12/sundberg.htm> (Stand: 26.4.2007)

Tomlinson, Brian (2007). The Paris Declaration on Aid Effectiveness: Donor Commitments and Civil Society Critiques, in: The Reality of Aid (Hg.): Reality Check January 2007: The Paris Declaration: Towards Enhanced Aid Effectiveness?, Quezon City, Philippines, 12-19.

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: 2.5.2006)

UNIFEM (2006). Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships. UNIFEM Discussion Paper March 2006. Online in Internet: [http://www.gender-](http://www.gender-budgets.org/uploads/user-)

[S/11429447581PromotingGenderEqualityInNewAidModalities_eng.pdf](http://www.gender-budgets.org/uploads/user-S/11429447581PromotingGenderEqualityInNewAidModalities_eng.pdf) (Stand: 2.5.2007)

UNIFEM (2006a). Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships: Experience from Africa. Burundi Consultation Outcome Report July 2006. Online in Internet:

<http://www.oecd.org/dataoecd/29/22/38316456.pdf> (Stand: 2.5.2007)

Wangwe, Samuel (2006). Capacity Development for Mutual and Domestic Accountability: Reflections on the Tanzanian Experience. Paper prepared for the Learning Network on Capacity Development Forum on Addressing the Paris Declaration, Collective Responsibility for Capacity Development: What works and What doesn't? Nairobi 3 – 4 October 2006, Dar es Saalam. Online in Internet:

http://siteresources.worldbank.org/INTCDRC/Resources/Sam_Wangwe.doc (Stand: 8.5.2007)

Wanyeki, L. Muthoni (2006). Implementing the Paris Declaration. A Southern Civil Society Experience. Online in Internet:

http://www.ccic.ca/e/docs/003_acf_2006_muthoni_wanyeki_presentation_ccic_aid_effectiveness.pdf (Stand: 9.5.2007)

Warning, Claudia/Uli Post (2007). Begründetes Unbehagen, in: E+Z, 48(2), 72-74.

Watson, David (2006). Monitoring and Evaluation of Capacity and Capacity development. ECDPM Discussion Paper No 58B, Maastricht. Online in Internet:

[http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/4EB26B200266AED5C12570C1003E28A2/US\\$FILE/Watson_M&E%20of%20capacity%20and%20CD_2006_DP58B.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/4EB26B200266AED5C12570C1003E28A2/US$FILE/Watson_M&E%20of%20capacity%20and%20CD_2006_DP58B.pdf)
(Stand: 7.5.2007)

World Bank (2005). Development and Aid Effectiveness: What have we learned, what are we doing, where are we going? Online in Internet:

http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1127252519956/Overview_Note_Dev_and_Aid_Effect_06.23.05.pdf (Stand: 27.4.2007)

Anhang

Die (vorläufigen) Ergebnisse der „2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration“ im Überblick (OECD 2007)

Der von der OECD 2006 durchgeführte Survey dient der Erstellung von Grunddaten, die in Bezug auf die 12 Indikatoren der Pariser Erklärung zu mehr Wirksamkeit in der EZA den Status quo vom Jahr 2005 wiedergeben. Diese Grunddaten dienen für 2008 bzw. 2010 als Vergleichsmaßstab zur Messung der bis dahin erzielten Fortschritte und Defizite in der Umsetzung der Pariser Erklärung. Der vorliegende Survey gibt daher noch keine Auskunft über Trends oder strukturelle Veränderungen.

Methode

Die Erstellung der Grunddaten erfolgte durch eine Kombination von mehreren Quellen: einen umfassenden Fragebogen an die OECD, der freiwillig von 34 Empfängerländern retourniert wurde; die Ergebnisse des 2005 erstellten Fortschrittsberichtes des „Comprehensive Development Framework (CDF)“ der Weltbank; Länderprofile, die für die Überprüfung der Wirksamkeit der Hilfe durch die Weltbank verfasst wurden und Befragungen von Geberorganisationen, die rund 36 % der Hilfsprogramme weltweit abdecken. Der Survey erhebt daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern formuliert lediglich ein grobes Bild des Ist-Zustandes.

Wesentliche Ergebnisse

Ownership: Das Kriterium der Existenz nationaler Entwicklungsstrategien, die bis 2010 in ergebnisorientierte operationelle Programme umgemünzt sein sollen, erfüllten 2005 lediglich 17 % (oder 5) der 34 befragten Empfängerländer. Das größte Defizit bestand in der Verbindung zwischen Budgetformulierung und der Ausführung nationaler Entwicklungspläne bzw. der formulierten politischen Prioritäten. In beinahe allen Fällen unterminierte die Diskrepanz zwischen den von Gebern ausbezahlten Mitteln und den in den Budgetschätzungen enthaltenen Informationen die Glaubwürdigkeit der Entwicklungsbudgets.

Stärkung und Nutzung der (Empfänger-) Ländersysteme: Die Pariser Erklärung fordert ihre Unterzeichner auf, die Konsolidierung partnereigener Institutionen und Systeme wie öffentliches Finanzmanagement, Rechnungslegung, Rechnungsprüfung, Beschaffungswesen und Ergebniskontrolle bzw. Monitoring zu unterstützen und diese gestärkten Systeme auch selbst zu nutzen. 2005 gingen 39 % der EZA-Mittel an öffentliche Regierungssektoren über das öffentliche Finanzmanagement bzw. über das Beschaffungswesen der Empfängerstaaten. Der Survey stellte fest, dass dieser Prozentsatz zwischen den Empfängerländern bzw. Gebern erheblich schwankt und damit stark von der Qualität der landeseigenen Systeme abhängt (Beispiel: Dominikanische Republik 2 %, Kap Verde 67 %). Die Anzahl der parallelen Implementierungsstrukturen ist daher mit 1828 nach wie vor sehr hoch, ein Wert, der bis 2010 um rund zwei Drittel reduziert werden soll. Die für eine Verbesserung der Ländersysteme notwendige Kapazitätsentwicklung ist in vielen Fällen sowohl in Bezug auf den Bedarf als auch bezüglich der Strategien der Umsetzung nicht stringent definiert.

Harmonisierung der Geber: Der Survey bestätigt die Erkenntnis empirischer Untersuchungen, die im Vorfeld in Asien und Afrika durchgeführt wurden: Die Kosten, die aus der Strategie des Ownership und des aktiven Managements der Hilfe für die Partnerländer entstehen, sind relativ hoch. Auch die Transaktionskosten, die kurzfristig durch Strategieänderungen, Erhöhung der EZA sowie das Auftreten neuer Geber entstehen, werden in Zukunft eher steigen als fallen. Geberharmonisierung soll diesem Trend gegensteuern. Programmhilfe wird von der Pariser Erklärung de facto auf direkte Budgethilfe reduziert, die relativ restriktiv definiert wird. Insbesondere in den Sektoren Gesundheit und Bildung ist eine deutliche Entwicklung hin zur Programmhilfe festzustellen. Der Survey empfiehlt aber, koordiniertes und vor allem komplementäres Vorgehen der Geber bereits in der Planung der EZA zu forcieren. Großer Handlungsbedarf besteht nach wie vor beim Indikator der von mindestens zwei Geberorganisationen gemeinsam durchzuführenden Feldmissionen. Bislang liegt dieser Wert bei 16 % aller Missionen und soll bis 2010 auf 40 % angehoben werden.

Ergebnisorientiertes Management: Dafür werden drei Auswertungskriterien herangezogen: die Qualität der Information über den Stand von Entwicklung; der Zugang der Akteure zu dieser Information und koordiniertes Monitoring und Evaluierung auf Länderebene. Die dafür notwendigen „Performance Assessment Frameworks“ wurden nach ihrer Qualität in fünf Kategorien eingeteilt, um zu messen, in welchen Ländern diese Frameworks mit welcher Qualität vorhanden sind. 0 % der untersuchten Partnerländer hatten ein Framework mit der Qualität A, lediglich 7 % mit der Qualität B und die große Mehrheit (59 %) mit der Qualität C und D (34 %). Das vorgegebene Ziel der Pariser Agenda ist es, den Anteil in B von 7 auf 38 % zu heben. Im Allgemeinen bleibt also eine der wesentlichen Aufgaben bis 2010 das Bestreben, Ergebnismachweise in entsprechende Politiken zu übersetzen.

Gegenseitige Rechenschaftspflicht: Das Bestreben, Mechanismen zur „gegenseitigen Bewertung der erzielten Fortschritte“ (Indikator 12) einzurichten, befindet sich erst im Anfangsstadium. Eine Minderheit von 15 der 34 Empfängerländer (44 %) gab an, einen derartigen Mechanismus bereits implementiert zu haben. In vielen Ländern wird dabei auf die Erfahrungen zurückgegriffen, die mit Aktionsplänen zur Harmonisierung der Geber gemacht wurden. Insgesamt aber müssen in Zukunft die (erzielten oder fehlenden) Ergebnisse der EZA intensiver diskutiert und glaubwürdige Monitoring-Mechanismen entwickelt werden.

Politische Empfehlungen

- Partnerländer müssen ihr Ownership im Entwicklungsprozess vertiefen, indem sie ihre Bürger und Parlamente direkter in die Planung und Überprüfung ihrer Entwicklungsprogramme und -politiken einbeziehen.
- Geber müssen diese Zielsetzung unterstützen, indem sie die nationalen Budgets der Empfängerländer besser nutzen und ihre Entwicklungsstrategien und Prioritäten denjenigen der Empfängerländer anpassen.
- Partnerländer müssen die Führung bei der Formulierung von Prioritäten in der Kapazitätenentwicklung insbesondere für die Stärkung der Ländersysteme übernehmen.
- Um mehr Harmonisierung seitens der Geber zu erreichen, müssen diese entschiedener als bisher die Reduktion der Transaktionskosten für das Management und für die Implementierung der Hilfe betreiben.
- Um ergebnisorientierter zu arbeiten, sollen Geber wie Empfänger „Performance Assessment Frameworks“ stärker nutzen und kosteneffizienter ergebnisorientiert berichten.
- Gegenseitige Rechenschaftspflicht kann erreicht werden, wenn Geber wie Empfänger eine gemeinsame Agenda zu wechselseitigem Handeln formulieren und den Fortschritt der Maßnahmen zu wirksamerer Hilfe unter Nutzung nationaler Dialogformen (runde Tische, reformierte beratende Organe usw.) diskutieren.

Perspektive 2008

Für die Durchführung des nächsten Surveys 2008, der bereits echten Fortschritt und auch seine Defizite messen soll, formuliert die OECD folgende Schlussfolgerungen, die sich aus den bislang gemachten Erfahrungen ergeben: Mehr Daten von Empfängerländern als bisher, insbesondere von fragilen Staaten, sollen in die Auswertungen mit einfließen, um die Aussagekraft zu verbessern; durch Vermeidung ungünstiger Durchführungszeitpunkte sollen die Kosten des Surveys so niedrig wie möglich gehalten werden; bis 2008 sollen einheitliche Definitionen der Schlüsselbegriffe bzw. Indikatoren der Pariser Erklärung vorhanden sein, um besser vergleichbare Daten zu erhalten; nationale Koordinatoren sollen mehr Autorität bekommen, um die Konsistenz der Berichterstattung über die Fortschritte der Umsetzung zu gewährleisten und zusätzliche Information über die praktischen Hindernisse für wirksamere Hilfe soll gesammelt und entsprechend berücksichtigt werden.