

Wirksamkeit – Bilanz und neue Weichenstellung Vor der Konferenz zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Busan

Nr. 24 / November 2011

Überblick

Zwischen 2008, dem Jahr, in dem sich die Regierungen auf den Accra-Aktionsplan zur besseren Wirksamkeit von Hilfe verständigten, und 2011, dem Jahr, in dem dieser im südkoreanischen Busan überprüft werden soll, liegen gefühlte Welten: Neue geopolitische Kräfteverhältnisse, die Auswirkungen der weltweiten Wirtschafts-, Finanz- und Bankenkrise, der Klimawandel, die demographische Entwicklung, der Mangel an globaler politischer Führungsverantwortung, Verschiebungen in der Armuts- und Reichtumsgeographie, das Entstehen nationaler und globaler Oligarchien – all dies erfordert auch ein Umdenken in der öffentlichen Entwicklungshilfe, die in den letzten Jahren zunehmend unter Erfolgsdruck geraten ist. Das lag zum einen an der Kluft zwischen den hohen Anforderungen an die Entwicklungshilfe und der mangelhaften Umsetzung der Entwicklungsziele. Zum anderen auch am Auftreten neuer finanzstarker Geber wie Indien, China, Brasilien, großen Stiftungen, die ihre Mittel ohne politische Auflagen vergeben. Sicher, Klimawandel und demographische Entwicklung gab es auch schon 2005 und 2008, aber der Druck hat sich verstärkt. Nach Paris 2005, der ersten Reaktion der Geber auf das angesagte Umdenken, und Accra 2008, soll nun im südkoreanischen Busan vom 29.11. – 1.12.2011 erneut Bilanz gezogen, vor allem aber die Weichen im Hinblick auf neue Paradigmen und eine neue globale Architektur der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit neuen Akteuren gestellt werden. Dem sogenannten 4. High Level Forum geht eine zweitägige Parallelveranstaltung von zivilgesellschaftlichen Organisationen voraus. Ergebnis des High Level Forums wird ein Busan-Dokument sein - wohl eher eine prinzipielle Erklärung, denn ein Aktionsplan.

Von Paris über Accra nach Busan...

Auf den ursprünglichen Reformdruck hatten mehr als 100 Geber, multilaterale Institutionen sowie Entwicklungsländer im März 2005 mit der Paris Declaration on Aid Effectiveness reagiert. Mit Hilfe der dort vereinbarten Prinzipien sollen Erfolge und Scheitern gemessen und die Entwicklungszusammenarbeit wirksamer werden. Bis 2010 sollte dieser Prozess anhand von 12 Indikatoren überprüft und möglichst abgeschlossen werden. Im September 2008 kamen Geber- und Partnerländer sowie internationale Organisationen in der ghanaischen Hauptstadt Accra zusammen, um eine Halbzeitbilanz zu ziehen und Weichenstellungen für die nächsten Jahre vorzunehmen. Das Ergebnis war der Accra-Aktionsplan, in dem u.a. erstmals die Zivilgesellschaft als eigenständiger Akteur anerkannt wurde. Im Wesentlichen geht es darum, die Entwicklungszusammenarbeit zu reformieren und auf der Grundlage der fünf Paris-Prinzipien (stärkere Eigenverantwortung von Entwicklungsländern, Partnerausrichtung, Harmonisierung der Geberleistungen, stärkere

Ergebnisorientierung sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht) wirksamere Beiträge zu Entwicklung und Armutsbekämpfung zu leisten. Dabei wurden einige neue Bereiche wie fragile Staaten, Zivilgesellschaft und neue Geber mitaufgenommen, aber auf Zeithorizonte und Indikatoren wurde weitgehend verzichtet. Beim Vierten Hocharangigen Forum zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit (HLF4) in Busan sollen einerseits bisherige Fortschritte in der Umsetzung der Wirksamkeitsagenda erfasst und neue Schwerpunkte gesetzt werden. Abzusehen ist schon, dass Wirtschaftswachstum, kurzfristige Ergebniserwartungen und Privatsektor-Orientierung in der Entwicklungszusammenarbeit eine wesentlich stärkere Rolle spielen werden. Erwartet werden etwa 500 zivilgesellschaftliche Organisationen und eine hochrangige Regierungsteilnahme. Deutschland wird durch den Entwicklungsmi-nister vertreten sein. Evaluierungen in 28 Ländern und Umfragen in über 70 zeigen, dass die Entwicklungsländer durchweg besser abschneiden bei der Umset-

zung der Paris-Prinzipien; sie haben mehr politisch-institutionelle Veränderungen vorgenommen als die Geber. Fortschritte konnten im Bereich ‚stärkere Eigenverantwortung‘ erzielt werden, ebenso – in abnehmender Zielerreichung - bei Partnerausrichtung, Harmonisierung der Geber untereinander, bei Ergebnisorientierung und gegenseitiger Rechenschaftslegung. Die Ziele von Paris und Accra wurden etwa zu einem Drittel erreicht.

... und warum ist Busan für zivilgesellschaftliche Organisationen wichtig?

Für zivilgesellschaftliche Organisationen aus Nord und Süd ist Busan zum einen ein Novum, da sie fast gleichberechtigt als eigenständige Akteure in der nach Accra geschaffenen Arbeitsstruktur mitwirken konnten und in dieser Rolle auch mit am Tisch sitzen und im Eröffnungs- sowie im Abschlussplenum eine Stimme haben und gehört werden. Zum anderen werden die o.g. neuen Trends sowie eine neue „Architektur“ der Entwicklungszusammenarbeit die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Nord und Süd stark berühren.

Auch die Paris-Prinzipien selbst haben erhebliche Auswirkungen auf NRO-Arbeit. Dies gilt in besonderem Maße für solche Organisationen, die staatliche Zuschüsse erhalten, weil sich im Zuge der angestrebten Harmonisierung und Arbeitsteilung der Geber sektorale wie regionale Förderschwerpunkte verändern. Deshalb haben sich NRO bereits im Vorfeld von Accra global vernetzt: Zum einen im ‚Better Aid‘-Zusammenschluss, der die Umsetzung der Accra-Verpflichtungen durch die Regierungen beobachtet, zum anderen im ‚Open Forum‘, das in weltweiten Konsultationen Prinzipien für die bessere Wirksamkeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen in den sog. ‚Istanbul-Prinzipien‘ zusammengefasst hat. Der deutsche NRO-Dachverband VENRO, die Alliance2015 und mit ihr die Welthungerhilfe beteiligen sich aktiv an der Diskussion und haben im Vorfeld Positionspapiere erarbeitet sowie Umsetzungsstudien durchgeführt, deren Ergebnisse in den deutschen und europäischen Vorbereitungsprozess der Regierungen sowie in die Entwürfe zum Abschlussdokument eingeflossen sind.

Welche Punkte sind besonders wichtig aus NRO-Sicht?

Es geht um die Ziele von nachhaltiger Entwicklung, Armutsbekämpfung und der Umsetzung der Menschenrechte. In Busan muss im Vordergrund stehen, eingegangene Verpflichtungen umzusetzen, aus den vielfältigen Evaluierungen

zu lernen, eine Ausweitung oder Befristung der Lieferaufbindung zu erreichen (bei der gerade Deutschland noch immer weit über dem Durchschnitt der westlichen Geber liegt), ein globales Überprüfungssystem aufrecht zu erhalten, neue Wege der Entwicklungsfinanzierung auszuloten und die Grundlagen für eine neue Architektur der Entwicklungszusammenarbeit zu legen, an deren Ausarbeitung die Zivilgesellschaft beteiligt sein wird, in neuen Allianzen mit neuen Gebern - jenseits der traditionellen OECD-DAC Gruppe, die die Entwicklungszusammenarbeit der letzten 50 Jahre dominierte.

1. Demokratische Eigenverantwortung und ein förderliches Umfeld - Voraussetzungen für Entwicklung

Insbesondere wird es darum gehen, das Prinzip der ‚demokratischen‘ Eigenverantwortung (in Paris sprach man noch nur von „Eigenverantwortung“, in Accra schon von „country ownership“ und im jetzt vorliegenden Entwurf des Abschlussdokumentes spricht man von ‚democratic ownership‘) zu verteidigen. Gemeint ist die Beteiligung aller Betroffenen, u.a. Parlamente und Zivilgesellschaft, an der Ausgestaltung von Entwicklungsplänen und -umsetzung in einem Land. Es ist eben nicht nur Sache der Regierungen, soll Entwicklung wirksam sein. Gerade da ist aber festzustellen, dass der politische Spielraum von zivilgesellschaftlichen Organisationen in vielen Ländern schrumpft. Das ist das Ergebnis von fünf Länderstudien, die die Alliance2015 zusammen mit Partnerorganisationen in Ghana, Kambodscha, Mosambik, Nicaragua und Tansania durchführte und in einem länderübergreifenden Bericht, dessen Schwerpunkt auf der Beteiligung der Zivilgesellschaft an Entwicklungsprozessen liegt, zusammenfasste. Danach haben

- viele Regierungen in Entwicklungsländern das Prinzip der Eigenverantwortung nie wirklich befürwortet oder ernsthafte Schritte zur Gestaltung eines förderlichen Umfelds unternommen, da sie die Zivilgesellschaft und die Parlamente nicht hinreichend als unabhängige Entwicklungsakteure anerkennen.

- zivilgesellschaftliche Organisationen und Parlamente, wenn sie denn zur Mitwirkung aufgefordert werden, oft nicht die notwendigen Kenntnisse von politischen Prozessen und sind daher oft nicht in der Lage, einen bedeutsamen Beitrag zu Entwicklungsprozessen zu leisten.

Gefordert wird deshalb, dass

Geber

- den Aufbau von Kapazitäten nationaler und kommunaler zivilgesellschaftlicher Organisationen unterstützen und langfristig finanzielle und fachliche Hilfe für Advocacy-Organisationen leisten und sicherstellen, dass sich kommunale und regionale Organisationen auch Gehör verschaffen können;
- rechtzeitig umfassende Informationen über Mittelzuflüsse in einem benutzerfreundlichen und vergleichsfähigen Format herausgeben und ihrer Accra-Verpflichtung zur Verbesserung der Vorhersagbarkeit von Hilfe nachkommen;
- die offizielle oder inoffizielle Lieferbindung von Entwicklungshilfe abschaffen und die kommunale und regionale Beschaffung fördern und sicherstellen, dass technische Hilfe abhängig vom Bedarf geleistet wird und die Accra-Verpflichtung zur vorrangigen Nutzung von Ländersystemen erfüllen.

Regierungen von Empfängerländern

- zivilgesellschaftliche Organisationen als eigenständige Entwicklungsakteure anerkennen und rechtliche Barrieren, die sie bei der Wahrnehmung ihrer Funktion in Entwicklungsprozessen behindern oder einschränken, beseitigen und ihre staatliche Finanzierung erhöhen;
- offizielle Räume für den Dialog, in denen zivilgesellschaftliche Organisationen eine aktive Rolle übernehmen können, gestalten und Maßnahmen ergreifen, die eine angemessene Vertretung regionaler und kommunaler Organisationen gewährleisten;
- Parlamente bei der Wahrnehmung ihrer Funktion bei der Haushaltsüberwachung und als Regionalvertreter unterstützen;
- mit allen Gebern, auch Gebern aus Nicht-OECD-Ländern, gemeinsam an der Verbesserung der Transparenz arbeiten und proaktive Schritte unternehmen, um zu gewährleisten, dass die Informationen zivilgesellschaftliche Organisationen erreichen.

1. Entwicklungspolitische Kohärenz - unabdingbar für Wirksamkeit

Ungerechte Handelsbedingungen, Rohstoffpreisentwicklung, der Anstieg der Preise für Nahrungsmittel, Agrarsubventionen usw. haben größeren Einfluss auf die Lebensbedingungen der meisten Menschen als die Entwicklungszusammenarbeit. Eine Südpolitik aus einem Guss, ein entwicklungsfreundliches Umfeld sind deshalb unabdingbar. Aber hier gibt es kein offizielles globales Gremium und die neue

G20-Arbeitsgruppe zu Entwicklung scheint beim Thema Entwicklung hauptsächlich auf Wachstum, Infrastruktur und Privatwirtschaft zu setzen. Aus Sicht der Welthungerhilfe ist es überdies zweifelhaft, ob die Paris-Erklärung die Wirksamkeit von Hilfe im landwirtschaftlichen Bereich tatsächlich verbessern kann. Der hohe Rang, den Budgetfinanzierung – zumindest theoretisch - einnimmt, kann zu einer Konzentration auf öffentliche Ausgaben führen; die wichtigsten staatlichen Aufgaben betreffen aber in der Landwirtschaft nicht die öffentlichen Ausgaben. Vieles von dem, was in der Landwirtschaft geschieht, liegt in privaten Händen und wird von der Paris-Erklärung, die sich auf die Beziehungen zwischen Regierungen konzentriert, gar nicht abgedeckt.

2. Integration neuer Geber – zu welchem Preis?

Die große Herausforderung von Busan liegt darin, wie die vollständige Umsetzung der Beschlüsse von Paris und Accra – und da ist noch viel zu tun – in Einklang zu bringen ist mit der Anforderung, „neue“ Geber zu integrieren. China, Indien, Brasilien oder Mexiko fühlen sich aber in keiner Weise an die alten Beschlüsse z.B. zu Menschenrechten, Beteiligung der Zivilgesellschaft, demokratischer Eigenverantwortung gebunden. Gleichzeitig ist ihre Forderung nach mehr Mitbestimmung in globalen entwicklungspolitischen Gremien unüberhörbar und ja auch legitim.

Die Forderungen an die Verhandlungsführer in Busan, also auch an die Bundesregierung, bleiben zusammengefasst folgende:

Re-commit - erneute Verpflichtung auf das Prinzip der demokratischen Eigenverantwortung

Re-confirm - Bestätigung und Überwachung der Zusagen von Accra und Paris

Re-insert - Einfügen von zeitgebundenen Zielen

Die Entwicklungszusammenarbeit insgesamt hat zu einer Reihe von Erfolgen beigetragen: Es gibt deutliche Entwicklungsfortschritte und die Armut nimmt ab. Aber noch immer bleiben etwa eine Milliarde Menschen von den meisten Fortschritten abgekoppelt. Wird Busan längerfristig dazu beitragen, auch ihr Leben zu verändern? Daran wird sich auch diese Konferenz letztlich messen lassen müssen.

Quellen u.a.

Alliance2015 - Busan-Kit Alliance2015

„Demokratische Eigenverantwortung nach Busan: Aufbau integrativer Partnerschaften für die Entwicklung“ www.alliance2015.com

African CSO position „AFRICAN CONSENSUS AND POSITION ON DEVELOPMENT EFFECTIVENESS“, Sept 2011 version

Better Aid: „CSOs on the road to Busan: Key messages and proposals“, April 2011

Open Forum for CSO Development Effectiveness: „The Siem Reap CSO Consensus on The International Framework for CSO Development“, Juni 2011 www.cso-effectiveness.org

VENRO - Hintergrundpapier: „Auf dem Weg nach Busan: Der internationale Dialog zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit“, VENRO, 2015 im Gespräch, Nr. 19, 08/2011, www.venro.org

„**VENRO-Positionspapier zum Vierten High Level Forum on Aid Effectiveness** „(Entwurf vom November 2011)

Brennpunkt 04/2008, „Die Entdeckung der Wirksamkeit: Die Paris Declaration on Aid Effectiveness auf dem Prüfstand“

Welthungerhilfe / terre des hommes: „Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe: Was wirkt wirklich?

Die Debatte über die Entwicklungswirkungen deutscher Politik. Nr. 19, Oktober 2011

Autorin

Birgit Dederichs-Bain

Senior Policy Advisor

Freie Mitarbeiterin

c/o Deutsche Welthungerhilfe e.V.

Friedrich-Ebert-Straße 1

D-53173 Bonn