

## Die Entdeckung der Wirksamkeit:

### Die Paris Declaration on Aid Effectiveness auf dem Prüfstand

Nr.4/August 2008

*Die öffentliche Entwicklungshilfe ist zunehmend unter Erfolgsdruck geraten. Das liegt 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 und China, die ihre Mittel ohne politische Auflagen vergeben. Auf diesen Reformdruck haben 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 soll dieser Prozess anhand von 12 Indikatoren überprüft und möglichst abgeschlossen werden. Anfang September 2008 kommen Geber- und Partnerländer sowie internationale Organisationen in der ghanaischen Hauptstadt Accra erneut zusammen, um eine Halbzeitbilanz zu ziehen und Weichenstellungen für die nächsten Jahre vorzunehmen. Dem sogenannten 3. High Level Forum geht eine zweitägige Parallelveranstaltung von zivilgesellschaftlichen Organisationen voraus. Ergebnis des High Level Forums wird eine „Accra Agenda for Action“ sein.*

Die Paris Erklärung umfasst fünf Prinzipien, anhand derer die Entwicklungszusammenarbeit sowohl auf Geber- als auch auf Partnerseite reformiert und ihre Wirksamkeit gesteigert werden soll (siehe Kasten). Sie ist eine ordnungspolitische Innovation, weil sie zwölf Fortschrittsindikatoren mit dazugehörigen Zielvorgaben verbindlich festlegt. Die einzelnen Schritte, die Geber- und Partnerländer zu unternehmen haben, sind in 56 Partnerschaftsverpflichtungen definiert. Dazu gibt es einen Zeitplan und ein Monitoring-Konzept. Bis 2010 sollen die wesentlichen Neuerungen der Paris Erklärung in den „mainstream“ der EZ integriert werden.

Eine erste Evaluation über den Fortschritt der Umsetzung von 2006 bescheinigte den Unterzeichnern noch unzureichende Fortschritte. Auch eine zweite Evaluation im Juli 2008 zeigte noch kein befriedigendes Ergebnis bei den meisten Indikatoren, auch wenn die deutsche Entwicklungszusammenarbeit insgesamt überdurchschnittlich gut abschnitt.

Zivilgesellschaftliche Organisationen (CSO) aus Nord und Süd nehmen an der Diskussion über die Paris Erklärung teil, weil sie erhebliche Auswirkungen auf ihre Arbeit haben kann und wird. Dies gilt in besonderem Maße für solche Organisationen, die staatliche Zuschüsse erhalten, weil sich im Zuge der angestrebten Harmonisierung sektorale wie regionale Förderschwerpunkte verändern werden. Der Dachverband der deutschen Nichtregierungsorganisationen (NRO) VENRO, die Alliance2015 und mit ihr die Welthungerhilfe beteiligen

sich aktiv an der Diskussion. So koordiniert die Alliance2015 die globale zivilgesellschaftliche Begleitung des Accra-Prozesses mit.

#### **Die Prinzipien der Partnerschaftsverpflichtungen in der Paris Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit sind:**

- 1) Eigenverantwortung („ownership“):** Die Partnerländer übernehmen eine wirksame Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und -strategien und koordinieren die entwicklungspolitischen Maßnahmen
- 2) Partnerausrichtung („alignment“):** Die Geber gründen ihre gesamte Unterstützung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer
- 3) Harmonisierung („harmonization“):** Die Aktionen der Geber sind besser harmonisiert und transparenter und führen zu einer kollektiv größeren Wirksamkeit
- 4) Ergebnisorientiertes Management („managing for results“):** Ergebnisorientierung beim Ressourcenmanagement und entsprechende Verbesserung der Entscheidungsprozesse
- 5) Gegenseitige Rechenschaftspflicht („mutual accountability“):** Geber wie Partnerländer legen Rechenschaft über die Entwicklungsergebnisse ab

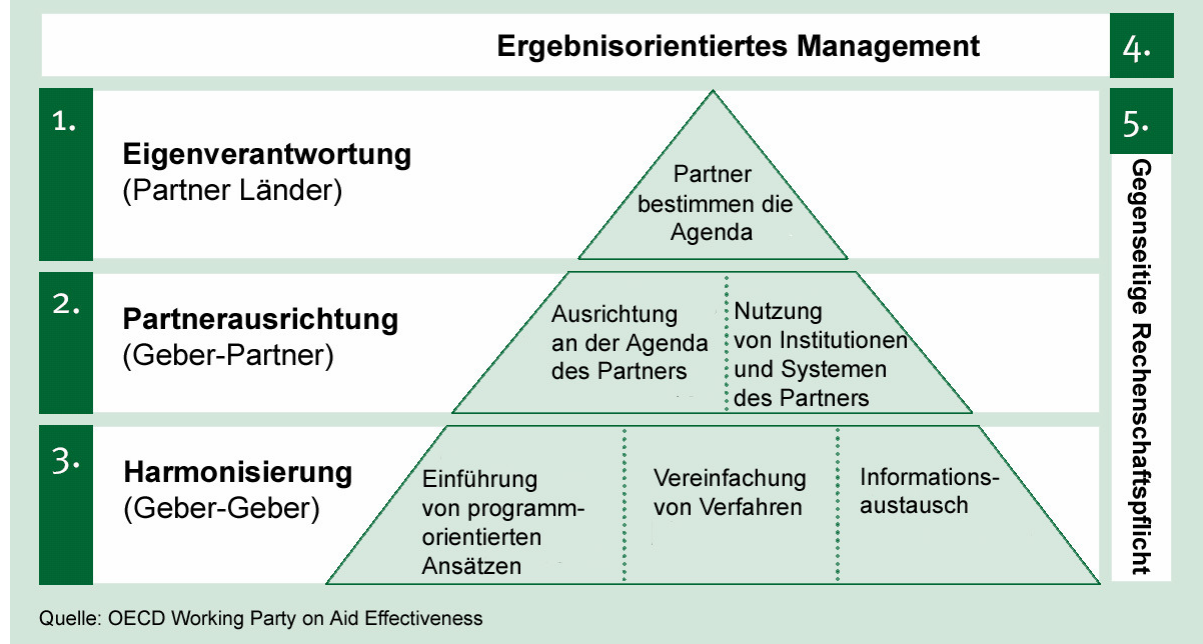
(<http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf>)

## Kritik an der Paris Declaration

Die NRO anerkennen grundsätzlich, dass die Paris Erklärung einen Schritt in die richtige Richtung bedeutet: Entwicklungszusammenarbeit soll partnerschaftlicher werden, Transaktionskosten werden gesenkt und Rolle und Verantwortung der Entwicklungsländer gestärkt.

- betont zu Recht die Notwendigkeit der Harmonisierung offizieller Entwicklungshilfe, sie kann jedoch zu einem „mainstreaming“ entwicklungspolitischer Ansätze der größten Geber und zu Geberkartellen führen, denen Partnerländer nichts entgegenzusetzen haben.
- stellt „aid effectiveness“ in den Mittelpunkt und nicht „development effectiveness“ und ignoriert damit den Rahmen, innerhalb dessen

Grafik: Der Rahmen der Paris Declaration on Aid Effectiveness



Die Kritik der NRO lässt sich in folgenden Punkten zusammenfassen. Die Paris Erklärung

- zielt überwiegend auf die Steigerung der Effizienz von EZ und kann leicht zu einem bürokratischen Monstrum werden;
- ist ein regierungszentriertes Instrument: sie unterstützt die Exekutive und vernachlässigt Legislative, Zivilgesellschaft und Privatsektor. Sie betont die Eigenverantwortlichkeit eines Landes („country ownership“) und nicht die demokratisch legitimierte Eigenverantwortlichkeit („democratic ownership“); NRO werden als „implementing partners“ angesehen;
- konzentriert sich auf die Rechenschaftspflicht der Partnerländer nach „oben“ (Geber) mehr als die nach „unten“ (eigene Bevölkerung);
- unterstreicht zwar immer wieder das Prinzip Eigenverantwortlichkeit der Partnerländer, relativiert die jedoch durch Konditionalitäten bei der Vergabe von EZ;
- führt zu einem überhasteten Anstieg der Budgetfinanzierungen: Im Jahre 2010 sollen 66% der offiziellen Entwicklungshilfe im Rahmen programmorientierter Ansätze, darunter Budgethilfen, bereitgestellt werden;

EZ agiert: ungerechte Handelsbedingungen, Rohstoffpreisentwicklung, Agrarsubventionen usw. sind nicht von der EZ zu beeinflussen, haben aber erheblich größeren Einfluss auf die Lebensbedingungen der meisten Menschen als die EZ;

- ist kaum anwendbar auf Länder mit schlechter Regierung und fragile Staaten; also für eine Mehrheit der Entwicklungsländer.

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 einnimmt, führt zu einer Konzentration auf öffentliche Ausgaben; die wichtigsten staatlichen Aufgaben betreffen aber in der Landwirtschaft nicht die öffentlichen Ausgaben. Zudem liegt vieles von dem, was in der Landwirtschaft geschieht, in privaten Händen und wird von der Paris Erklärung, die sich auf die Beziehungen zwischen den Regierungen konzentriert, gar nicht abgedeckt.

Die Kritik führt zu **Empfehlungen** der NRO für die Weiterentwicklung der Paris Erklärung:

Die **Eigenverantwortung der Partnerländer** muss deutlich gestärkt werden: Parlamente müssen in die Entscheidungen einbezogen werden; insbesondere Budgetfinanzierungen müssen darüber hinaus auch transparent für einheimische NRO werden, damit sie eine Möglichkeit haben, von ihren Regierungen Rechenschaft einzufordern. Eigenverantwortung setzt auch voraus, dass die Voraussagbarkeit der Hilfe langfristiger und sicherer wird. Außerdem sollte auch das ergebnisorientierte Management stärker in die Eigenverantwortung der Partner eingehen; Indikatoren dafür sollten in einem transparenten Verfahren ermittelt werden und nicht einfach von der Weltbank (*Country Policy and Institutional Assessments*) übernommen werden.

Die EZ muss sich stärker an den **Interessen der Bevölkerung** ausrichten; Lieferbindungen, auch im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit und der Nahrungsmittelhilfe, müssen so weit und so bald wie möglich abgeschafft werden. Die sträflich vernachlässigte Unterstützung des ländlichen Raumes, in dem eine Mehrheit der Armen lebt, muss wieder eine zentrale Aufgabe der EZ werden. Die Alliance2015 hat in vier Fallstudien nachweisen können, dass sowohl Geber wie auch die Regierungen von Partnerländern zu häufig Mittel vergeben, ohne die Zielgruppen ausreichend zu beteiligen.

**Vielfalt** ist eine Stärke pluralistischer Gesellschaften. Der Harmonisierungsanspruch der Paris Erklärung darf nicht verpflichtend auf die Arbeit von NRO übertragen werden. NRO müssen sich nicht an den Schwerpunktsetzungen ihrer Regierung orientieren; sie sind keine Erfüllungsgehilfen („implementing partners“) staatlicher Vergabepolitik, sondern eigenständige Akteure. NRO wünschen sich jedoch eine Teilnahme am politischen Dialog und an einer produktiven Abstimmung mit staatlichen Akteuren.

### Der Aktionsplan von Accra

Ergebnis des High Level Forums in Accra wird eine *Accra Agenda for Action* sein, die die Umsetzung der Paris Erklärung verbessern und beschleunigen soll. Aller Voraussicht nach wird sie wenig konkrete und verbindliche Verpflichtungen enthalten, also eher ein *Accra Statement of Good Intentions* sein.

Dennoch wird es einige bemerkenswerte Passagen im Aktionsplan geben, die in dieser Form selten, wenn überhaupt, in internationalen Vereinbarungen zu finden sind. So werden die Regierungen der Entwicklungsländer aufgefordert, die nationalen Parlamente und die Bürger an der Formulierung, Umsetzung und

dem Monitoring von Entwicklungsplänen zu beteiligen. Auch die zivilgesellschaftlichen Organisationen sollen miteinbezogen werden. Aus NRO-Sicht besonders erfreulich ist die Ankündigung, „die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen als unabhängigen und eigenständigen Entwicklungsakteuren“ zu vertiefen. Auch wird eine Abschaffung der Lieferbindung von Hilfe und eine Verbesserung der mittelfristigen Voraussagbarkeit von Hilfe auf Länderebene gefordert, beides jedoch ohne klare Zeitangaben.

### Reformprozess auch bei NRO ?

Auch wenn die Paris Erklärung eine Vereinbarung von Regierungen ist, so bleibt doch für NRO zu prüfen, ob einige oder alle Prinzipien der Erklärung auch von ihnen übernommen werden sollten, um ihre Hilfe wirksamer zu machen. Dazu gibt es bereits einen internationalen Prozess, der unabhängig von Regierungen vorangetrieben wird. Ziel dieses Prozesses, der bis 2010 Ergebnisse liefern soll, ist die Erarbeitung von Prinzipien, die für alle NRO anwendbar sind: NRO sichern „ihre eigene Wirksamkeit durch eine kontinuierliche Verbesserung ihrer Transparenz, Rechenschaftslegung auf allen Ebenen (...), Unabhängigkeit von Regierungen und Koordination.“ Angesichts der enormen Heterogenität von NRO wird es eine sehr große Herausforderung werden, den geplanten *Code of Conduct on CSO-Relationships* aussagekräftig und verbindlich zu gestalten.

#### Alliance2015 Harmonisierung

Es gibt 62 konkrete Fälle von Zusammenarbeit zwischen Alliance2015-Partnern

- Mehr als 30 Beispiele von harmonisierter Finanzierung, hier stellt ein Mitglied Gelder für Projekte zur Verfügung, die von einem anderen durchgeführt werden.
- 14 Gemeinschaftsprojekte (teils EU-finanziert).
- zehn Korbfinanzierungen für Partnerorganisationen, durch mehrere Alliance-Mitglieder.
- fünf Beispiele, in denen Büros geteilt werden, mehrere gemeinsam durchgeführte Analysen, Monitorings u.ä.
- gemeinsame Lobby- und Policy-Foren, sowie zwei gemeinsame Kampagnen.

Dass es leichter ist, Harmonisierung zu fordern als zu praktizieren, zeigen Erfahrungen in der Alliance2015. In dieser Gruppe doch relativ homogener europäischer NRO war es gar nicht so einfach, eine einheitliche Position zur Übernahme der Prinzipien der Paris Erklärung zu finden. Doch nach einigen Verhandlungen werden sich die Alliance2015-Mitglieder noch im August auf Prinzipien einigen, die eigene „Interventionen zugunsten von Entwicklung

und sozialer Veränderung effektiver machen sollen.“ Die Prinzipien lehnen sich an die der Paris Erklärung an, werden jedoch mit anderen Indikatoren ausgefüllt. Die Alliance2015 arbeitet z.B. mit mehr als 1000 Partnerorganisationen zusammen. Das macht es schwer, sich an den Verfahren der Partner zu orientieren (alignment). Auflagen von öffentlichen Zuschussgebern erlauben es nur selten, dass Alliance-Mitglieder ihren Partnern Budgethilfen gewähren. Auch die Voraussagbarkeit von Hilfszusagen ist insbesondere für von Spendeneinnahmen abhängige NRO riskant. Dennoch ist hier von einer Gruppe bedeutender europäischer NRO ein wichtiger Schritt hin zu größerer Wirksamkeit getan worden. Ohnehin hat die Welthungerhilfe als Mitglied der Alliance2015 wichtige Erfahrungen in der Harmonisierung der Aktivitäten unterschiedlicher Akteure gesammelt.

### Über Accra hinaus

Die Welthungerhilfe wird gemeinsam mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen den Prozess hin zu größerer Wirksamkeit der EZ auf nationaler und internationaler Ebene kritisch begleiten. In Deutschland unterstützt sie die Entwicklung einer über die Paris Erklärung hinausgehenden „Development Effectiveness Agenda“. Die wird sich u.a. mit kohärentem gesamtstaatlichen Handeln befassen, mit effektivem und fairem Multilateralismus, mit dem

Stufenplan zur Erhöhung der Entwicklungshilfe, mit der Anrechenbarkeit von Leistungen auf die Entwicklungshilfe-Mittel und mit dem Thema „Verantwortungsvolle Regierungsführung“.

*Ulrich Post/Tim Roll*  
*Deutsche Welthungerhilfe e.V.*  
*Friedrich-Ebert-Str.1*  
*D-53113 Bonn*  
*Tel. +49-228-22880*  
*Fax: +49-228-2288-188*  
*[ulrich.post@welthungerhilfe.de](mailto:ulrich.post@welthungerhilfe.de)*  
*[tim.roll@welthungerhilfe.de](mailto:tim.roll@welthungerhilfe.de)*  
*[www.welthungerhilfe.de](http://www.welthungerhilfe.de)*

Wichtige Websites:

[www.betteraid.org](http://www.betteraid.org)

<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

<http://www.accrahlf.net>

[http://www.venro.org/fileadmin/Publikationen/arbeitspapiere/VENRO\\_Positionspapier\\_Accra.pdf](http://www.venro.org/fileadmin/Publikationen/arbeitspapiere/VENRO_Positionspapier_Accra.pdf)

[http://www.alliance2015.org/index.php/news/alliance\\_update/alliance2015\\_contributing\\_to\\_the\\_current\\_aid\\_effectiveness\\_debate](http://www.alliance2015.org/index.php/news/alliance_update/alliance2015_contributing_to_the_current_aid_effectiveness_debate)

[http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/media/pdf/Action\\_for\\_global\\_health/Studie\\_2008\\_Gesunde\\_Hilfe.pdf](http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/media/pdf/Action_for_global_health/Studie_2008_Gesunde_Hilfe.pdf)