

Notizen zu den Vorträgen und Diskussionen der Veranstaltung „Aid Effectiveness – The Paris Declaration and its Implementation“, Diplomatische Akademie Wien, 30. Mai 2007

Experiences so far: intermediary results of the Study “Improving Aid Effectiveness: Goals, Evidences and Challenges”

Guido Ashoff, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

Guido Ashoff spannt in seinem einleitenden Vortrag einen breiten Bogen zum Thema Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) und beginnt mit dem Befund, dass die bloße Existenz einer derartig fundamentalen Debatte über die Ergebnisse und Defizite der EZA nach 50 Jahren der Praxis zeigt, wie ernsthaft das Problem ist.

Die EZA befindet sich derzeit in einer Legimitationskrise, die auf mehrere Gründe zurückgeführt werden kann: die Erfolgsbeispiele unter den Entwicklungsländern haben historisch betrachtet relativ wenig EZA-Mittel erhalten; bislang wurden zu wenig Anstrengungen unternommen, die Wirksamkeit der Hilfe tatsächlich nachzuweisen; und es existieren nach wie vor methodische Schwierigkeiten, diesen Nachweis klar und eindeutig zu erbringen. Kritik gegenüber der Praxis der EZA kommt sowohl von innerhalb der EZA als auch von außerhalb. Vorsicht ist jedoch geboten gegenüber vorschnellen Generalisierungen im Hinblick auf die Ursachen mangelnder Wirksamkeit und die Konsequenzen für die EZA daraus.

Die identifizierbaren Gründe für mangelnde Wirksamkeit der EZA sind weit reichend und sehr heterogen. Das Spektrum reicht von den Gebern über die Partnerländer bis zur Wissenschaft und ihre Methoden. Systemische Fragen der internationalen Ordnung spielen dabei ebenso eine Rolle wie Eigeninteressen der involvierten Organisationen, Geberpolitiken, die auch nicht-entwicklungspolitische Zielsetzungen widerspiegeln, oder unvorhersehbare Krisen. Von Bedeutung ist, dass die Diskussion über die Wirksamkeit der EZA nicht als Zielsetzung in sich betrachtet wird, sondern an die Frage der Relevanz der EZA gebunden bleibt, die nach den tatsächlichen Bedürfnissen der betroffenen Menschen fragt.

Um sich dem Thema mangelnder Wirksamkeit anzunähern, ist Klärung darüber notwendig, was wir bislang über diesen Bereich wissen. Dabei bietet sich ein durchaus vielschichtiges Bild, da die Frage nach den Ergebnissen der EZA (outcome, impact) lange Zeit so nicht gestellt wurde. Wirksamkeit variiert stark nach den Typen der EZA, wobei die Qualität der Institutionen eine entscheidende Rolle spielt. Die neue, systematische Annäherung an das Thema Wirksamkeit bedarf vor allem vier Komponenten, um produktiv im Sinne gesteigerter Relevanz in die Praxis umgesetzt zu werden: klare Zielsetzungen, die notwendigen Ressourcen, die entsprechenden Methoden, um die Zielsetzungen zu erreichen, und die Unterstützung anderer Politikbereiche (Kohärenzgebot). Am Beispiel der Agenda der Pariser Erklärung demonstriert Ashoff abschließend noch die offenen Fragen der Realisierung von mehr Wirksamkeit und plädiert für eine pro-aktive Politik im Sinne gesteigerter Kohärenz.

Panel: Current challenges in the relationship between aid effectiveness and development goals***Simon Mizrahi, OECD-DAC***

Mizrahi beginnt seinen Input mit der Darstellung der Beziehung zwischen Aid Effectiveness und Entwicklungszielen, welche er über eine Metapher zu verdeutlichen versucht. Man solle sich eine Straße vorstellen, die auf einen Hügel (=Entwicklung) führt. Unten steht ein Truck (=Länder, Politiken, Strategien). Rechts daneben sind die Ressourcen des Landes und links die Geberstaaten. Die Frage ist nun, wie man auf den Hügel kommt und wie man dafür diesen Truck am besten ausstattet? Es geht bei Aid Effectiveness also darum, sicherzustellen, dass man eine möglichst „kraftvolle Maschine“ hat, um die Entwicklungsziele zu erreichen.

Gerade die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) sei immer wieder Kritik ausgesetzt, teilweise auch zu Recht. Es geht nun darum, sich über Strategien zu verständigen und eine gemeinsame Perspektive in Bezug auf die Probleme zu erhalten.

Mizrahi stellt fest, dass Hilfe dann effektiv ist, wenn sie die Länder dabei unterstützt, ihre eigenen Entwicklungsziele zu erreichen. Dabei sind vor allem drei Grundbedingungen wichtig:

- Vorhersagbarkeit: Die Entwicklungshilfe muss dann ankommen, wann sie zugesagt bzw. eingeplant wurde. Dabei sind unrealistische Erwartungen (z.B. Konditionalitäten, Implementierung) zu vermeiden. Weiters sollen die Auszahlungen auch umfassender und genauer dokumentiert werden.
- Rechenschaftspflicht: Im Empfängerland braucht es eine Stärkung demokratischer Rechenschaftsmechanismen, eine bessere Planung und Glaubwürdigkeit der Budgets und einen verstärkten Dialog, um echte „mutual accountability“ zu erreichen.
- Kosteneffektivität: Die Transaktionskosten steigen gegenwärtig und müssen daher in Zukunft massiv reduziert werden. Dazu braucht es vor allem eine bessere Abstimmung zwischen Geber und Empfänger.

Zuletzt weist Mizrahi noch auf die Herausforderung hin, auf Geberseite „leaderships“ zu definieren, um eine effizientere Abstimmung der Geber untereinander und eine Reduktion der Aufwendungen durchzusetzen. Ausgangspunkt unter den Gebern muss die Erkenntnis sein, dass sich koordinierte, aufeinander abgestimmte Arbeit langfristig auszahlt.

Klaas-Jan Ehbets, European Commission

Die EU hat einen Code of Conduct entwickelt, um bisherige Defizite durch verstärkte Kooperation besser in den Griff zu bekommen. Dabei wurde eine gemeinsame Strategie formuliert, die die Mitgliedsstaaten und die Kommission gleichermaßen bindet und nun operationalisiert werden soll. Bei der Implementierung geht es darum, die optimale Arbeitsteilung entsprechend der „komparativen Vorteile“ der einzelnen Geberländer der EU zu finden. Dies ist politisch eine sensible Frage, da entwicklungspolitische

Traditionen, historisch gewachsene außenpolitische Verbindungen, etablierte Arbeitsbereiche der nationalen EZA und große Unterschiede und verschiedene Rollen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere zwischen den alten und neuen Mitgliedsstaaten, eine wichtige Rolle spielen.

Die Strategie sieht vor, dass sich jedes Land auf eine bestimmte Anzahl von Sektoren konzentriert, in denen es „komparative Vorteile“ vorzuweisen hat. Diese Koordination der Geber untereinander umfasst drei Ebenen: Koordination und Komplementarität innerhalb eines Empfängerlandes, länderübergreifend sowie sektorübergreifend. Ein Land soll dabei jeweils den „lead“ innehaben und bis zu vier weitere Länder koordinierend anleiten.

Lucy Hayes, Eurodad

Der Anteil der Entschuldung an den Mitteln der öffentlichen EZA ist 2006 auch und besonders in Österreich stark gestiegen. Diese Mittel stehen nicht für echte entwicklungspolitische Maßnahmen zur Verfügung und bedeuten eine Einschränkung der Wirksamkeit der Hilfe. Die Pariser Erklärung ist aber zumindest implizit eine Veränderung hin zu einer echten Partnerschaft zwischen Gebern und Empfängern.

Ownership ist aus Sicht der NROs ein Schlüsselprinzip und gleichzeitig jener Bereich, wo es aktuell viele Defizite gibt. Es existieren widersprüchliche Verständnisse von Ownership. Ownership verlangt von den Gebern, ihre Kontrolle an (hoffentlich) demokratische Prozesse in den Entwicklungsländern zu übergeben. In Bezug auf Indikatoren für Ownership fordert Hayes, die breite Konsultation von Stakeholdern, parlamentarische Prozesse und öffentliche Debatten einzubeziehen.

Ein weiterer zentraler Punkt ist die Frage der Konditionalitäten. Obwohl das Wort kaum mehr verwendet, existiert das Phänomen in der Realität aber nach wie vor. Verstärkte Koordination unter den Gebern bedeutet nicht automatisch, dass die Konditionalitäten reduziert oder gar aufgehoben werden. Sie beeinflussen einerseits die Vorhersagbarkeit von EZA-Leistungen, was an sich eine wichtige Voraussetzung für gute Ergebnisse ist. Andererseits widersprechen sie dem Ownership, sodass im Rahmen der Umsetzung der Pariser Erklärung noch ein deutlicher Diskussionsbedarf über diese Frage besteht.

Mutual accountability ist ein weiteres Schlüsselprinzip, jedoch erschweren die bestehenden Machtverhältnisse die Umsetzung in die Praxis erheblich. Ein Vorschlag wäre hier, einen „Complaint Mechanism“ für Empfängerländer zu etablieren. Bessere Transparenz der Informationen über EZA-Entscheidungen würde es Entwicklungsländern zudem erleichtern zu entscheiden, welche Hilfe sie von welchen Gebern in Anspruch nehmen wollen.

Die Rolle von NROs ist im Zusammenhang mit Aid Effectiveness eine wichtige, wenngleich auf die verschiedenen Rollen der unterschiedlichen EZA-Akteure entsprechend Rücksicht genommen werden muss. Die Diskussion über die konkreten Auswirkungen der Pariser Erklärung auf die NROs steht erst am Anfang, die Relevanz an sich wurde jedoch international bereits erkannt.

Insgesamt braucht es eine verstärkte Bereitschaft zur Kooperation sowie die Bereitschaft, die Kontrolle seitens der Geber verstärkt aufzugeben, um gleichzeitig eine Stärkung partizipativer Prozesse zu erreichen.

Diskussion:

Mizrahi: Um die Vorhersagbarkeit zu verbessern, sind sowohl die Geber, als auch die Empfängerländer gefordert. Es braucht einen verstärkten Dialog, der jedoch leider nicht oder noch zu wenig stattfindet. Manchmal sind dabei auch Konditionalitäten hilfreich, jedoch fordert die Paris Declaration, dass diese von den ländereigenen Politiken abgeleitet sein sollen.

Ownership gehört zu jenen Aspekten der Pariser Agenda, die nur schwer messbar sind. Die Indikatoren der Pariser Erklärung sollen sicherstellen, dass die Empfängerländer ihre „leadership“ über den Entwicklungsprozess ausüben können. Dazu ist es notwendig, dass die EZA primär durch die Ländersysteme fließt. Gleichzeitig sollten demokratische Debatten über die Zielsetzungen und die Abwicklung der EZA gefördert werden.

Es stimmt, dass die Transaktionskosten gegenwärtig eher steigen als fallen. Es wird jedoch versucht, ein anderes Modell umzusetzen, das echte Partnerschaft basierend auf echtem Ownership möglich macht. Daraus werden auch in Zukunft Kosten entstehen, die sich aber langfristig bezahlt machen.

Weiß-Gänger: Es geht auch darum, Interessenskonflikte (auch zwischen NROs) zu vermeiden. Dabei müssen alle voneinander lernen, um die Kollektivität zu verbessern.

Harmonisation and Alignment: Austrian experiences with implementation in Uganda: How does the dialogue work on the ground?

Ursula Steller, Austrian Development Agency

Die österreichische EZA ist in Uganda vor allem im Wassersektor, aber auch im Bereich Governance sowie Entwicklung des Privatsektors sowohl über Budget- als auch Projekthilfe tätig.

Ownership: Es geht dabei darum, den Partnerländern möglichst effektives Leadership über ihre Entwicklungspolitiken und –strategien zu ermöglichen. Dabei wird versucht, sich möglichst an die ugandischen Dokumente zu halten und sich bei Bedarf schon bei deren Erstellung einzuschalten. Weiters findet ein zivilgesellschaftlicher Konsultationsprozess statt, da die Einbindung der betreffenden Organisation ein Qualitätsmerkmal von Ownership selbst ausmacht.

Harmonisierung und Anpassung: Die Unterstützung der Geber basiert auf den nationalen Strategien und Prozeduren der Partnerländer. Die EZA-Aktivitäten werden dabei mehr und mehr harmonisiert, transparenter und damit auch effektiver. Die Arbeitsteilung zwischen den Gebern hatte zu Beginn gute Erfolge zu verzeichnen, geriet aber nach diese Anfangsphase ins Stocken. Der kritische Punkt ist vor allem das Aufgeben von Sektoren, wobei dies aus österreichischer Sicht leichter fiel, insofern man sich als kleiner Geber von Anfang an auf wenige Schlüsselbereiche beschränken musste. Interessant war, dass es in Uganda, um diesen schmerzhaften Selektionsprozess zu vermeiden, zur Schaffung neuer Sektoren gekommen ist, um die Konzentration der Geber entsprechend vorweisen zu können. Grundsätzlich bestimmt in diesem Prozess Uganda selbst, welche Geber in welchen Sektoren tätig sein sollen. Uganda ist dabei bisher unschlüssig, wie die Pluralität der Geber zu bewerten ist. Österreich hat beispielsweise den „lead“ im Wassersektor, wo man einen guten Ruf und entsprechende

Erfahrung vorzuweisen hat. Diese Position stellt für Österreich aufgrund der begrenzten Ressourcen eine große Herausforderung dar.

Managing for Results: Darunter versteht die OEZA zunächst, EZA-Daten sektor- und institutionsübergreifend zur Verfügung zu stellen und einen Fokus auf den „outcome“ der EZA zu legen, was in den Koordinationsbüros umgesetzt wird. Die bestehenden Probleme dabei sind die Verbindung zwischen dem System Österreichs und dem Ugandas, die Frage der Visibilität und die Qualität der Daten.

Allgemeine Herausforderungen in der Umsetzung der Pariser Erklärung sind der Zeitaufwand, der Bedarf an entsprechenden (übergreifenden) Kompetenzen und die entsprechend verlässliche Information über die Hilfeleistungen. Die Vorhersehbarkeit der Leistungen reicht in der Regel nur bis zum nächsten Kalenderjahr. Querschnittsthemen sind bislang gut abgedeckt, insbesondere Gender.

Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft muss in erster Linie als „work in progress“ verstanden werden, wobei die NROs teilweise mehr Knowhow benötigen, wie sie sich besser involvieren können.

Aid Effectiveness and Civil Society: Experiences from the justice sector in Uganda

Evelyn B. Edroma, Ministry of Justice & Constitutional Affairs, Uganda

Zivilgesellschaftliche Organisationen spielen bei der Umsetzung der Pariser Erklärung in Uganda eine wichtige Rolle. Sie wurden einerseits dazu angehalten, empirische Studien zum Thema Wirksamkeit der EZA zu verfassen und andererseits direkt in einen Konsultationsprozess mit dem Justizministerium zu treten. Bei der Erarbeitung einer nationalen Strategie für den Justizsektor wurden alle Stakeholder (inkl. NROs) konsultiert. Gleichzeitig wurde Ownership nicht als alleinige Regierungskompetenz interpretiert, sondern als ein Prozess, der alle wesentlichen EZA-Stakeholder umfasst. Es stellte sich dabei als große Herausforderung heraus, eine gemeinsame Strategie zu entwickeln. Es bestand die Gefahr, die Agenda zu überladen, weshalb man darauf achtete, eine möglichst realistische Planung anzustreben und durch einen holistischen Begriff von Justiz bzw. Gerechtigkeit ein breites Spektrum an Akteuren einschließlich Polizei abzudecken.

Die Vorgabe einer klaren Struktur für die Repräsentanten der Stakeholder ist aus Sicht des Ministeriums essentiell, um durch eine transparente Vorgangsweise die Zieldefinition zusammen mit den NROs zu erleichtern und die Beteiligung entsprechend zu koordinieren. Dabei wurde gefordert, dass sich die NROs untereinander koordinieren und mit einer Stimme sprechen. Vielfach wurde auch ein Mangel an Wissen bei NROs in Bezug auf Prozesse auf Regierungsebene festgestellt. Außerdem kamen die meisten NROs aus dem städtischen Raum, wodurch es schwierig war, die ländlichen Gebiete überhaupt in den Konsultationsprozess einzubeziehen.

Bei der Implementierung der Reformen war zudem die nicht zeitgerechte Auszahlung von EZA-Mitteln ein großes Problem. Wenn die Geber gemeinsam transparent und in Partnerschaft mit der Regierung arbeiten, dann ist dies, so haben die Erfahrungen gezeigt, nachhaltiger als bilaterale Ansätze. Eine Finanzierungsstrategie für die NROs würde helfen, ihre Kapazitäten auszubauen und damit ihre gesellschaftliche Position und Funktion zu stärken.

Bei der gegenseitigen Rechenschaftspflicht geht es darum, entsprechende Mechanismen zu entwickeln, die diese Pflicht tatsächlich wechselseitig gestalten. Dafür braucht es Rahmenbedingungen. In diesem Zusammenhang kommt wiederum der Zivilgesellschaft eine entscheidende Rolle zu. Die gegenseitige Rechenschaftspflicht sollte dabei nicht auf Berichte oder Meetings reduziert werden, es sollten dabei auch Bürger und Bürgerinnen mobilisiert und sensibilisiert werden, sich an diesem Prozess zu beteiligen.

Edroma resümiert, dass sich mit all diesen Aufgaben sehr komplexe Herausforderungen für Uganda stellen, die vor allem Zeit zur Umsetzung und die aktive Beteiligung und Zusammenarbeit aller bedürfen.

Final Panel: The aid effectiveness agenda – Which role for which actors (in Austria)?

- Johannes Trimmel, EU-Plattform Austria
- Robert Zeiner, Austrian Development Agency
- Dasa Silovic, UNDP
- Anita Weiß-Gänger, Austrian Foreign Ministry

Im Abschlussplenum weist Trimmel die Kritik an NROs zurück, sich bislang zu wenig an der Pariser Erklärung und ihre Umsetzung beteiligt zu haben. Er schätzt diesen Prozess nur als einen Teilbereich der EZA ein und viele NROs sehen ihre Ressourcen anderswo besser investiert. Nichtsdestotrotz ist die Involvierung von NROs wichtig, jedoch drängt sich die Frage auf, in welcher Rolle dies erfolgen soll. Diese Rolle könne sich nicht allein in der Umsetzung erschöpfen. Die entscheidende Frage ist die des Ownership, das bisher noch nicht funktioniert. Viele Akteure sind nach wie vor ausgeschlossen. Vielfach zeichnet sich sogar eine Verschlechterung ab. Trimmel weist weiters darauf hin, dass der effektivste Weg nicht zwangsläufig der beste Weg sein muss. Ebenso wichtig ist es, sich von der Idee zu verabschieden, dass es *eine* nationale Entwicklungsstrategie gäbe. In Wahrheit gäbe es viele verschiedene Wege. Ganz entscheidend ist jedoch in nahezu allen Fragen, inwieweit die lokalen Akteure eingebunden sind und sie mitbestimmen können. Zentral ist das Empowerment der Menschen.

Zeiner betrachtet die Pariser Erklärung als eine große Herausforderung für die ADA, die auf allen Ebenen der EZA in Betracht gezogen werden muss. Man könne dabei aber bereits auf einer guten Vorarbeit aufbauen. Entscheidend ist dabei, die lokalen und nationalen Voraussetzungen sowie Akteure entsprechend zu berücksichtigen. Was es dafür aber braucht, ist ein System der Anleitung. Offen bleibt der Anspruch, die Parlamente stärker als bisher einzubeziehen, Wirksamkeit der Hilfe regionenspezifisch umzusetzen und gute Praktiken systematisch auszutauschen.

Silovic sieht ebenfalls die Pariser Erklärung als wichtigen Schritt an. Auch die UNO ist aufgefordert, sich in diesem Sinne besser zu koordinieren. Es kommt dabei sowohl auf eine Veränderung in den Einstellungen als auch im Management an. Es brauche einen gesunden Mix aus unterschiedlichen EZA-Modalitäten und den Dialog vor Ort unter den einzelnen EZA-Akteuren. Ungeklärt ist weiterhin das Verhältnis der Pariser Erklärung zum Monterrey-Prozess und den Ansätzen zur UN-Reform. Die nächsten Schritte aus UN-Sicht wird ein UN-Action-Plan sein. Dabei werden regionale Meetings und Kurse abgehalten.

Weiß-Gänger stimmt Silovic zu. Aus ihrer Sicht geht es darum, die Bedeutung dieses Prozesses bewusster zu machen. Es braucht dazu ein „Klima der Veränderung“. Alle sind dabei aufgefordert, ihre Einstellungen zu verändern und sich in diesen kollektiven Prozess einzureihen. Es müssten dabei kreative Wege gefunden werden, wie man diesen Prozess stärken kann.