Analysen • Informationen

2006

ÖFSE

ÖSTERREICHISCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK

Zivilgesellschaft und Entwicklung

Ausgabe: 2007

finanziert durch die

Österreichische Entwicklungszusammenarbeit

Aktuelle Informationen über die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit bietet die ÖFSE auf der Homepage:

http://www.eza.at

finanziert durch die

Österreichische Entwicklungszusammenarbeit

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.ddb.de abrufbar.

Österreichische Entwicklungspolitik : Analysen, Informationen

Hrsg. Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung - ÖFSE - 1. Aufl. - Wien : Südwind-Verl., 2007

ISBN: 978-3-9502306-8-0

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Übersetzung, Vervielfältigung und Verbreitung vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form ohne schriftliche Genehmigung der ÖFSE reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Die Beiträge geben die Meinung der jeweiligen AutorInnen wieder und müssen nicht mit jener der HerausgeberInnen übereinstimmen.

Impressum:
Medieninhaber und Hersteller:
© Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE)
A-1090 Wien, Berggasse 7
Telefon: (+43 1) 317 40 10, Fax: (+43 1) 317 40 15
e-mail: office@oefse.at
Internet: http://www.oefse.at, http://www.eza.at

Für den Inhalt verantwortlich: Michael Obrovsky
Mitarbeit: Clemens Six, Simon Sturn; Redaktion: Ingrid Pumpler

Covergestaltung und Basisdesign: GRIEDERGRAPHIK
Layout: Alexandra Erös
Coverfoto: Clean Clothes Kampagne/Südbild.at

Druck: Facultas, Wien, 2007

ISBN: 978-3-9502306-8-0

INHALT

Vorwort 5
Andreas Novy

Zivilgesellschaft und Entwicklung
Eine Einleitung 7
Michael Obrovsky & Clemens Six

Definitionen von Zivilgesellschaft und ihre entwicklungspolitischen Implikationen 11
Andreas Novy

The Role of Civil Society Organizations in Development Policy: The Case of Africa 17
Charles Mutasa

Unfolding Communicative Power in Poverty Reduction 25
Walter Eberlei

Gut oder nur gut gemeint?
Fragen zur Wirkung entwicklungspolitischer Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) 33
Clemens Six

A Critical Discussion of the Non-State Actors Concept 47
Ester Asín Martínez

Die Rolle der Zivilgesellschaft im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit
… es bleib anders … 55
Johanna Mang

Political Empowerment Die Entwicklungszusammenarbeit der Katholischen Kirche 61
Heinz Hödl

Schlussfolgerungen und weiterführende Fragen 71
Michael Obrovsky & Clemens Six

Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen 75
Michael Obrovsky

Tabelle 1:
Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen 2003-2006 in Mio € und in % 76

Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit 77

Tabelle 2:
Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) 2003-2006 in Mio € 80

Tabelle 3:
OEZA-Mittel 2000, 2002-2006, Auszahlungen in Mio € 85

Tabelle 4:
Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit 2004, 2005 und 2006 im internationalen Vergleich in Mrd US $, Auszahlungen ... 87

Sonstige öffentliche Leistungen an Entwicklungsländer ... 88

Tabelle 5:
Sonstige öffentliche Leistungen (OOF), Nettobeträge 2003-2006 in Mio € ... 88

Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen an Entwicklungsländer ... 89

Tabelle 6:
Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen, Nettobeträge 2003-2006 in Mio € ... 89

Zuschüsse privater Organisationen ... 90
Simon Sturn

Tabelle 7:
Die zehn größten privaten Melderorganisationen 2003-2006 in Mio € ... 91

Tabelle 8:
Private Zuschüsse nach Regionen 2003-2006 in Mio € und in % ... 92

Tabelle 9:
Private Zuschüsse nach den 20 größten Empfängerländern in Mio € ... 93

Tabelle 10:
Private Zuschüsse nach Zielsektoren 2003-2006 in Mio € und in % ... 94

Tabelle 11:
Private Zuschüsse im internationalen Vergleich 2003-2006 in Mio US $ und in ‰ des Bruttonationaleinkommens ... 95

Remittances - der neue Hoffnungsträger der Entwicklungspolitik? ... 96
Karin Küblböck

Tabelle 12:
Erwerbseinkommen (Netto) in Mio € ... 99

Tabelle 13:
Gastarbeiterüberweisungen (Netto) in Mio € ... 99

Anhang ... 103

DAC-Liste der Empfängerländer (ODA & OA) 2003 & 2004 ... 103

DAC-Liste der Empfängerländer (ODA) 2005, 2006 & 2007 ... 104

Weiterführende Literatur zum Themenbereich ... 105

Abkürzungsverzeichnis ... 106

AutorInnen ... 108

VORWORT

Die internationalen Rahmenbedingungen für Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit sind im Wandel. Der wirtschaftliche und in absehbarer Zeit auch politische Aufstieg neuer Hauptakteure auf der internationalen Bühne schafft neue Kräfteverhältnisse, die sich auch auf die Beziehungen zwischen Geber- und Empfängerstaaten auswirken. Neue staatliche Geber kommen hinzu, wohingegen traditionelle Haupthandelspartner und Geberstaaten an Bedeutung verlieren. Die weltwirtschaftlichen Veränderungen durch eine neue geoökonomische und geopolitische Ordnung bei gleichzeitig fortschreitender kontinentaler Integration in Europa bleiben jedoch am Prinzip der freien Marktwirtschaft und des Freihandels orientiert. Entwicklungspolitik und auch Entwicklungszusammenarbeit (EZA) können nur einen Weg aus der Krise finden, wenn die Einsicht wächst, dass eine neue Regulierung der Weltwirtschaft notwendig ist. Die gegenwärtige Krise des US-Dollars wird diesen Bewusstseinsbildungsprozess sicherlich beschleunigen. Doch was bedeutet dies für EZA und Entwicklungspolitik? Welche Rolle können sie angesichts dieser Veränderungen spielen? Wie ist die Bilanz der Entwicklungszusammenarbeit seit ihrer „Erfindung" nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zu bewerten? Welche praktischen Konsequenzen müssen aus dieser Bilanz gezogen werden?

Einhergehend mit diesen grundsätzlichen Fragen muss auch das Rollenverständnis der Akteure der Entwicklungspolitik neu diskutiert werden. Nicht nur der Staat als Entwicklungsakteur wird unter spezifischen Voraussetzungen neu entdeckt, auch bislang wenig beachtete nicht-staatliche Geber wie Fonds oder Stiftungen nehmen eine zunehmend zentrale Bedeutung für internationale Entwicklungsvorhaben ein. Zivilgesellschaft hingegen ist ein traditioneller Akteur, der nur schwer eindeutig definiert werden kann, da die darunter zusammengefassten Gruppen, Organisationen und Bewegungen zu heterogen sind. Ihre unterschiedlichen Aufgaben, spezifischen Kompetenzen und Leistungen bilden aber ein fixes Element der Entwicklungskooperation, das nicht nur mit sozialen Dienstleistungen, sondern auch mit einer demokratischen Konstitution von Gesellschaft überhaupt verknüpft ist.

Diese Ausgabe der *Österreichischen Entwicklungspolitik* thematisiert in ihrem inhaltlichen Teil die traditionellen und neuen Rollen von Zivilgesellschaft in den internationalen und innergesellschaftlichen Entwicklungen und insbesondere in der Entwicklungszusammenarbeit. Sie fragt, welche Begriffsbestimmung von Zivilgesellschaft überhaupt sinnvoll und erkenntnisfördernd ist, welche Veränderungen sich in der Zivilgesellschaft vor allem in den Empfängergesellschaften gegenwärtig ereignen, welche Auswirkungen diese Veränderungen auf die Beziehungen zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationsformen bzw. zwischen staatlichen Gebern und Zivilgesellschaft haben und welche Fragen es zur Wirksamkeit der Zivilgesellschaft in der Armutsminderung gibt. Auch die österreichischen zivilgesellschaftlichen Entwicklungsakteure sind von diesen Veränderungen betroffen, weshalb es wichtig ist, den Bezug zwischen internationalen Dynamiken und den österreichischen Akteuren herzustellen. Wie immer die Ergebnisse der Debatte um das Rollenverständnis von Zivilgesellschaft aussehen werden, sie bleibt ein unverzichtbares Element gesellschaftlicher Entwicklung, gerade in Zeiten von Umbrüchen und Veränderungen.

Andreas Novy

Stv. Vorsitzender des ÖFSE-Kuratoriums und ao.Prof. an der WU-Wien

ZIVILGESELLSCHAFT UND ENTWICKLUNG

Eine Einleitung

Michael Obrovsky, Clemens Six

Nach der Hochkonjunktur des Begriffes Zivilgesellschaft in den theoretischen Debatten an europäischen und auch außereuropäischen Universitäten in den 1990er-Jahren ist es nach der Jahrtausendwende wieder etwas ruhiger um diesen Begriff geworden. Dies mag vielerlei Ursachen haben, mit Sicherheit ein Grund dafür ist aber die mangelhafte Begriffsbestimmung, die es schwierig macht, Zivilgesellschaft als klar definierbare Kategorie in historischen und gegenwartsbezogenen Analysen einzusetzen und damit auch für Vergleiche unterschiedlichster Art heranzuziehen. Zivilgesellschaft ist tatsächlich ein Überbegriff für sehr unterschiedliche soziale Phänomene und Bewegungen, die in ihrem Organisationsgrad, ihrer ideologischer Ausrichtung, Nähe zu Politik und Wirtschaft und daher auch sozialen Komposition stark variieren. Die Tatsache hingegen, dass der Begriff gegenwärtig weniger intensiv diskutiert wird als noch vor einigen Jahren, kann auch auf einen anderen Sachverhalt hindeuten, der insbesondere in Bezug auf entwicklungspolitische Fragen überzeugend erscheint: Zivilgesellschaft ist mittlerweile vor allem in der Diskussion internationaler Vorgänge und Transformationen zu einer fixen sozialen Kategorie geworden, deren Akteursfeld sich irgendwo zwischen Politik, Ökonomie und Privatsphäre aufspannt und in der ganz besondere Arten der sozialen Organisation und Interaktion stattfinden. Beide Befunde, die mangelnde Begriffsschärfe einerseits und die Selbstverständlichkeit seiner Verwendung andererseits, widersprechen sich nicht unbedingt, machen aber eine genauere Reflexion darüber notwendig, was Zivilgesellschaft eigentlich ist, welche Akteure damit bezeichnet werden und wie sich diese Akteure im Laufe der Zeit verändern bzw. welche Akteure verschwinden oder neu auftauchen.

Diese Ausgabe der Broschüre „Österreichische Entwicklungspolitik" versucht, ausgewählte Aspekte des entwicklungspolitischen Wirkens von Zivilgesellschaft zu erörtern und markante Veränderungen in Gegenwart und naher Zukunft zu diskutieren.

Zivilgesellschaft ist wie erwähnt ein sehr breiter Begriff, der sehr unterschiedliche Gruppen und Organisationsformen bezeichnet. Ein entscheidendes, verbindendes Merkmal dieser unterschiedlichen Organisationsformen ist, dass sie nicht mit dem Staat selbst identisch sind und aus diesem Grund zum Staat in ein in seiner konkreten Ausgestaltung nicht eindeutig vorgegebenes Verhältnis treten, das von der Opposition bzw. Konfrontation bis zu enger Kooperation reicht. Für die entwicklungspolitische Perspektive auf internationale Entwicklungen ist in Bezug auf Zivilgesellschaft der Begriff der Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) entscheidend, die in den meisten Fällen die wesentliche zivilgesellschaftliche Akteursform darstellt, ohne aber mit Zivilgesellschaft generell identisch zu sein. Wie im Fall der Zivilgesellschaft gibt es auch für NROs keine einheitliche, international anerkannte Definition; grundlegende, sehr wohl aber diskussionswürdige Wesensmerkmale sind aber auch hier die Nicht-Staatlichkeit, also die Existenz grundsätzlich unabhängig vom Staat sowie die Ausrichtung der eigenen Tätigkeit an anderen, nicht profitorientierten Zielsetzungen. In der Praxis der entwicklungspolitischen Diskurse in den Geber- wie Empfängerländern bedeutet dies, dass die NROs als Gegenpart bzw. Komplementärpart zur staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) gesehen werden, die eigene strategische und inhaltliche Kompetenzen in die EZA einbringen. Die Frage nach den aktuellen Veränderungen und der zukünftigen Gestaltung der EZA ist damit untrennbar mit den selbst formulierten oder fremd definierten Rollen der NROs in globalen Entwicklungsprozessen verbunden.

Abgesehen von dieser automatischen und substantiellen Verknüpfung der Frage der NROs mit Zukunftsfragen der EZA gibt es auch einige besonders aktuelle Anlässe, die für die Wahl des Themas zu diesem Zeitpunkt ausschlaggebend waren:

- Das achte Millenniums-Entwicklungsziel spricht von einer angestrebten „globalen Partnerschaft für Entwicklung", die sich unter anderem auch an den Prinzipien der „guten Regierungsführung (good governance)" zu orientieren hat. Ungeachtet der exakten Definition dieses Begriffes steht außer Zweifel, dass sich gute Regierungsführung auf demokratische Prinzipien zu stützen hat, die nicht-staatliche, zivilgesellschaftliche Organisationsformen und Interessensvertretungen

entsprechend zu berücksichtigen bzw. aktiv zu fördern hat. Dieses Millenniums-Entwicklungsziel läuft daher auf eine enge Partnerschaft zwischen Regierungen und NROs im umfassenden Sinn hinaus, um die Indikatoren zu den Details nachhaltiger Entwicklung zu erfüllen.

- Das internationale „Feld" der Zivilgesellschaft bzw. entwicklungspolitischer NROs befindet sich gegenwärtig in einer Umbruchphase, die einerseits aus dem quantitativen Ausbau, also einer Zunahme der Anzahl derartiger Organisationen und andererseits aus der Zunahme der Finanzmittel insgesamt besteht, die von diesen (internationalen) NROs requiriert bzw. verwaltet und umgesetzt werden. Dieser Umbruch ist das Ergebnis eines historisch länger andauernden Prozesses, der sich in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten noch intensiviert hat. Die NROs werden damit zu einem immer wichtigeren Akteur in den internationalen Beziehungen und auch der Entwicklungspolitik und ihrer Umsetzung.
- Drittens haben sich in den letzten Jahren hier in Europa Tendenzen verstärkt, wonach die klassischen Aufgabengebiete der (europäischen) entwicklungspolitischen NROs wie Fundraising oder Projektimplementierung zusehends in Frage gestellt und/oder durch neue Aufgaben wie Anwaltschaft oder Monitoring ergänzt werden. Diese neuen Aufgaben für NROs ergeben sich zum einen aus sich verändernden entwicklungspolitischen Modalitäten wie der Budgetdirektzahlungen an die Empfängerländer, die von NROs als eine Art politischer Opposition von der Basis gegenüber dem Staat kontrolliert werden sollen, zum anderen aber auch aus dem Ausbau der Zivilgesellschaft bzw. entwicklungspolitischen NROs in den Empfängerländern selbst. Diese Tendenzen schlagen sich in einem Nachdenken über die entwicklungspolitische Rolle europäischer NROs nieder. Dahinter steht außerdem eine noch grundsätzlichere Fragestellung. Bedeuten diese neuen Aufgabengebiete für NROs eine Abkehr von ihrer bisherigen, sehr politischen Rolle hin zu einer technokratisch-administrativen Auffassung von Entwicklung, in deren Rahmen NROs hauptsächlich als komplementäre Vollzugsorgane gegenüber dem Staat fungieren sollen?
- Viertens durchläuft Zivilgesellschaft wie bereits angedeutet in vielen Partnerländern eine Veränderung, die das Verhältnis Staat-Zivilgesellschaft bzw. zwischen den zivilgesellschaftlichen Organisationen in Nord, Süd und Ost beeinflusst. Zentrale Fragen dazu sind, welche Formen von Arbeitsteilung sinnvoll sind, welche „traditionellen" Aufgaben die nördlichen NROs weiterhin übernehmen sollen, welche Formen der (wechselseitigen) Unterstützung denk- und machbar sind und welche Auswirkungen diese neuen Konstellationen auf die zukünftige Finanzierung der NROs insgesamt haben wird.
- Fünftens ist der Umsetzungsprozess der Pariser Erklärung zu mehr Wirksamkeit in der EZA aus zweierlei Gründen relevant für NROs. In dieser Erklärung vom März 2005 wurden fünf Prinzipien des Geber-Empfänger-Verhältnisses festgelegt (ownership, Harmonisierung, Anpassung, ergebnisorientiertes Management und wechselseitige Rechenschaftspflicht), zu der auch die internationalen und nationalen NROs Stellung beziehen müssen und wollen, da die Steigerung der Wirksamkeit der EZA auch eine alte Forderung vieler NROs ist. Ein entsprechender Prozess zur Formulierung einer gemeinsamen Position unter Beteiligung zahlreicher NROs aus Geber- wie Empfängerländern läuft im Moment. Der zweite Grund der Relevanz dieses Themas ist aber nicht weniger wichtig und besteht in der Frage, wie es um die entwicklungspolitische Wirkung der NRO-Aktivitäten selbst bestellt ist. Die Pariser Erklärung ist in diesem Sinn auch eine Rückfrage an die NROs und verlangt eine entsprechende Klärung der Eigenpositionen dazu.

Die hier publizierten Beiträge widmen sich sowohl grundsätzlichen Fragen nach der Rolle der NROs in der Entwicklungspolitik als auch den aktuellen Veränderungen und ihren Konsequenzen für das institutionelle Selbstverständnis der NROs. Der erste Beitrag von **Andreas Novy** stellt grundsätzlich die Frage nach der Definition von Zivilgesellschaft. Novy stellt dazu zunächst zwei unterschiedliche theoretische Konzepte gegenüber, den liberalen Ansatz einerseits, der Zivilgesellschaft als einen autonomen Bereich des altruistischen, „bürgerlichen" Engagements interpretiert, und den historisch-kritischen Ansatz, der dieses Feld höchst unterschiedlicher Akteure stärker in politisch-ökonomische Vorgänge einbettet. Beide Ansätze können für Novy einen wichtigen, aber selektiven erkenntnistheoretischen Beitrag zu einer aktuellen Annäherung an den Begriff Zivilgesellschaft leisten. In Bezug auf aktuelle Veränderungen müssen zwei Arten zivilgesellschaftlichen Handelns unterschieden werden, die einander aber nicht unbedingt ausschließen, sondern in der Analyse aktueller Verhältnisse graduell ergänzen. Zivilgesellschaft übernimmt danach Kontrollfunktionen, definiert sich bewusst in Abstand bzw. Opposition zum staatlichen Handeln und leistet Anwaltschaft für mar-

ginalisierte Bevölkerungsgruppen. Andererseits gibt es Zivilgesellschaft auch als Dienstleister für die Allgemeinheit, eine gerade entwicklungspolitisch besonders relevante Funktion. Der Begriff ist damit gerade wegen seines politischen Charakters ein wesentliches Element der Entwicklungsdiskurse, die auch die Entwicklungen und ihre Gestaltung im Norden mit einschließen.

Die Studien zu Teilaspekten von Zivilgesellschaft und Entwicklung werden mit einem Beitrag zu Afrika eröffnet. **Charles Mutasa** von AFRODAD gibt aus seiner langjährigen und vielfältigen Erfahrung einen aussagekräftigen Überblick über die wesentlichen aktuellen Fragestellungen und auch Problem der afrikanischen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Der Dreh- und Angelpunkt seiner Erörterungen ist die Pariser Erklärung zu mehr Wirksamkeit in der EZA aus dem Jahr 2005, die Mutasa als bislang einzigartige Chance interpretiert, die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Entwicklungsakteure im Sinne der Nachhaltigkeit zu verbessern. Diesem optimistischen Ausgangspunkt folgen zivilgesellschaftliche Perspektiven zu gegenwärtigen Herausforderungen für breite Entwicklungspartnerschaften: mangelnde systematische Partizipation der Zivilgesellschaft an PRS-Prozessen, Defizite in den politischen Systemen in Bezug auf zivilgesellschaftliche Organisationsformen oder Machtverhältnisse zwischen nördlichen und afrikanischen NROs. Der abschließende Katalog von konkreten Empfehlungen bzw. Forderungen aus zivilgesellschaftlicher Sicht in Afrika kann vor allem als ein Plädoyer für wesentlich konsequentere Umsetzung der entscheidenden und dringend notwendigen Veränderungen gelesen werden, die helfen sollen, die Chance der Pariser Erklärung entsprechend wahrzunehmen.

Walter Eberlei präsentiert in seinem Beitrag die Ergebnisse einer empirischen Studie, die die Partizipation der Zivilgesellschaft und anderer Akteure an der Formulierung, Implementierung, am Monitoring und an der Revision der Poverty Reduction Strategies (PRS) untersucht hat. Ausgangpunkt dieser Fragestellung war einerseits kritische Stimmen aus dem akademischen Feld, die die Ausschließung vor allem jener Organisationen kritisierten, die sich für tatsächliche Rechenschaftspflicht und mehr Gerechtigkeit einsetzen. Der Begriff des ownership wurde im Zuge des PRS-Prozesses mehr und mehr auf Regierungsprogramme und -mitarbeiter reduziert, was andererseits unter der Zivilgesellschaft selbst zu wachsender Enttäuschung über den Mangel an Partizipationsmöglichkeiten führte. Die Ergebnisse unterstreichen die Bedeutung des spezifischen Beitrags zivilgesellschaftlicher Organisationen zu effektiver Armutsminderung, da nur durch ihre Teilnahme an diesem Prozess die Durchsetzung nationaler und demokratischer Rechenschaftspflicht erreicht werden kann. Für die Zukunft bleibt eine Reihe von notwendigen Maßnahmen, um diese Prozesse zu unterstützen: institutionelle Strukturen, die Partizipation überhaupt ermöglichen bzw. fördern; einen engeren Austausch zwischen NROs und der Legislative; Kapazitätenentwicklung seitens der Zivilgesellschaft; und die Entwicklung von Indikatoren, die die (realen und fehlenden) Fortschritte in Bezug auf Partizipation deutlich wahrnehmbar machen.

Die Pariser Erklärung zu mehr Wirksamkeit in der EZA vom März 2005, die im Moment von der internationalen Gebergemeinschaft und einigen Empfängerstaaten umgesetzt wird, stellt zweierlei Anfragen an die entwicklungspolitischen NROs, die **Clemens Six** in seinem Beitrag diskutiert. Zum einen sind die NROs in den Empfänger- wie in den Geberländern aufgefordert, zu den Inhalten bzw. zum Umsetzungsprozess der Erklärung Stellung zu beziehen. Dazu wurden Initiativen ins Leben gerufen, die einen gemeinsamen Klärungsprozess einleiten und zu einem entsprechenden Abschluss bringen sollen. Diese Selbstpositionierung der NROs ist schwierig, da man darauf bedacht sein muss, die Autonomie im Handeln und in inhaltlichen Fragen nicht aufs Spiel zu setzen und gleichzeitig in einem Prozess zu kooperieren, dessen Anliegen, nämlich die Wirksamkeitsverbesserung, als legitim und notwendig erachtet wird. Zum anderen stellt die Pariser Erklärung indirekt Fragen an die Wirksamkeit der entwicklungspolitischen Arbeit der NROs selbst. Ein Blick auf die Empirie offenbart, dass NROs nicht nur auf Projektebene sondern auch auf Makroebene sehr spezifische komparative Vorteile vorzuweisen haben, die entsprechend positive Langzeiteffekte zeitigen. Es ist daher verkürzt, die Fragmentierung der Projekt- und Programmarbeit pauschal für mangelnde Ergebnisse verantwortlich zu machen. Dennoch bleiben relevante Fragen an die Möglichkeiten und Grenzen verbesserter Wirksamkeit, die auch in Zukunft diskutiert werden müssen, um die Legitimität der EZA zu erhalten bzw. zu verbessern.

Die Europäische Kommission hat 2002 den Begriff der „nicht-staatlichen Akteure" in die Diskussion der EZA und ihrer Finanzierung eingebracht und damit einen Überbegriff eingeführt, der den ohnehin bereits großen Begriff der Zivilgesellschaft zur Teilkategorie von etwas

noch Größerem verwandelt. **Ester Asín Martínez** stellt dar, dass die Kontroverse zwischen EU-Kommission und NROs nicht nur um Begrifflichkeiten, sondern vor allem um zur Verfügung stehende Finanzierungsvolumina geführt wurde. Bei einer gleich bleibenden Gesamtfinanzierung für die Kategorie „nicht-staatliche Akteure" im Vergleich zur „Zivilgesellschaft" sind nun auch profitorientierte Unternehmen inkludiert, die ein völlig anderes Aufgabengebiet anstreben und andere ökonomische Strategien nutzen als dies rein zivilgesellschaftliche Organisationen tun. Die Kommission hat damit den ökonomischen Druck auf jene Organisationen erhöht, die „eine komplementäre Form der Konsultation anbieten, die die Förderung aktiver und verantwortungsvoller Staatsbürgerschaft (citizenship) erlaubt, die über die parlamentarische Demokratie hinaus geht in Richtung täglich gelebter partizipativer Demokratie". Damit ergeben sich Widersprüche zur selbst formulierten entwicklungspolitischen Agenda der EU, die nicht auf eine regierungszentrierte Kooperation mit den Empfängergesellschaften reduziert werden darf.

In der österreichischen EZA haben sich seit den 1990er-Jahren entsprechend analog zu den internationalen Weichenstellungen wesentliche Veränderungen durchgesetzt. Von staatlicher Seite wurden damals vor allem Einzelprojekte meist auf kommunaler Ebene entsprechend prozess- und zielgruppenorientiert gefördert. Der Fokus dieser EZA verlagerte sich zusehends in Richtung Programm- und Sektoransätze, was den Staat als Partner im Süden bzw. Osten wieder stärker in den Vordergrund treten ließ. **Johanna Mang** von der Austrian Development Agency (ADA) skizziert in ihrem Beitrag die Grundlinien dieser Transformation und wirft dabei auch kritische, aber wesentliche Fragen auf. NROs erfüllen demnach eine legitime und unbedingt notwendige Repräsentationsrolle, die Gestaltung des Verhältnisses zum Staat und zu demokratisch legitimierten Institutionen bleibt hingegen ein kontinuierlicher, manchmal heikler Prozess. Von besonderer Relevanz aus staatlicher Geberperspektive insbesondere gegenüber nördlichen NROs sind mögliche neue Aufgabenfelder dieser NROs, die von den Betroffenen selbst sehr unterschiedlich beurteilt werden. Die staatliche Seite drängt hier hingegen auf mehr Gesprächsbereitschaft.

In dem breiten Spektrum auch ideologisch sehr unterschiedlich ausgerichteter NROs spielen die Organisationen christlicher Provenienz eine herausragende Rolle. Aufgrund ihrer Größe und internationalen Reichweite zählen kirchliche Einrichtungen zu einer sich neu konstituierenden globalen Zivilgesellschaft, die eine besondere Perspektive auf Fragen der internationalen Entwicklung haben. Der Beitrag von **Heinz Hödl** von der „Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission", einem nationalen Dachverband katholischer entwicklungspolitischer NROs, entwickelt einen dezidiert christlichen Blickwinkel auf aktuelle Fragen zivilgesellschaftlicher Kooperation im Bereich Armutsminderung. Dieser Blickwinkel ergibt sich nicht nur aus einer explizit christlichen Motivation der Solidarität, sondern auch aus der engen Verknüpfung von EZA und Mission. Die Glaubensweitergabe ist nach wie vor ein zentrales entwicklungspolitisches Motiv und bleibt auch in den gegenwärtigen Rahmenbedingungen aktuell. Zu den Kernanliegen christlich fundierter EZA zählen die „klassischen" Aufgaben wie Umsetzung von Entwicklungsprojekten oder die Brückenfunktion zwischen nationalen Prozessen und internationalen Vorgängen, für die das multinationale Netzwerk der katholischen NROs besonders geeignet erscheint. Dazu kommt aber auch das christliche Plädoyer für eine andere Welt, die die herrschenden Verhältnisse ob ihrer Menschenfeindlichkeit ankreidet und diesen Verhältnissen eine Vision vom „Leben in Fülle" entgegensetzt.

Der zweite Teil der „Österreichischen Entwicklungspolitik" beschäftigt sich traditionell mit den **finanziellen Gesamtleistungen Österreichs** an Empfängerländer und multilaterale Institutionen, die tabellarisch und grafisch aufgearbeitet werden. Daneben enthält dieser „finanzielle Teil" aber auch einen inhaltlichen Beitrag zur Frage der „Rücküberweisungen von MigrantInnen in ihre Heimatländer" (Remittances) von **Karin Küblböck**. Diese Rücküberweisungen sind in den vergangenen Jahren immer stärker ins Zentrum der entwicklungspolitischen Aufmerksamkeit gerückt, da ihr Gesamtvolumen mittlerweile bei Weitem die ODA-Leistungen der Geberstaaten übertrifft. Küblböck stellt die Frage nach den quantitativen Trends insgesamt, den Schwierigkeiten der exakten Erfassung dieser Finanzflüsse und ihrer entwicklungspolitischen Relevanz, die sehr spezifisch beantwortet werden muss. Die Verknüpfung mit den finanziellen Gesamtleistungen Österreichs ergibt sich aus dem verwendeten Zahlenmaterial zu den Rückflüssen, die MigrantInnen in Österreich tätigen. Mit diesem Beitrag steht ein erster Aufriss einer Entwicklung zur Verfügung, deren Messung und entwicklungspolitische Bewertung auch aus österreichischer Perspektive erst am Anfang stehen.

DEFINITIONEN VON ZIVILGESELLSCHAFT UND IHRE ENTWICKLUNGSPOLITISCHEN IMPLIKATIONEN

Andreas Novy

Die Zivilgesellschaft spielt ohne Zweifel eine wichtige Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit (EZA). Vielfach wird sie mit Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) gleichgesetzt und damit als eine Akteurin der EZA definiert. In diesem kurzen Aufsatz wird versucht, auch andere Zugänge zu diesem Thema aufzugreifen und zu einem besseren Verständnis der Möglichkeiten und Grenzen der Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik zu kommen.

Bestimmte Begriffe können aus unterschiedlichen Gründen beliebt sein: 1. Weil sie für die Interessen mächtiger AkteurInnen wichtig sind, 2. weil unter einem Begriff von verschiedenen Gruppen Unterschiedliches verstanden wird und 3. weil damit etwas Wichtiges ausgesagt wird. Im Fall des Begriffs „Zivilgesellschaft" haben alle drei Erklärungen ihren Wert. Im Wesentlichen gibt es zwei Stränge, anhand derer der Begriff Zivilgesellschaft definiert und sein Bedeutungswandel aufgezeigt werden kann: als ein vom Staat autonomer und als in diesen eingebundener Bereich. Im Folgenden werden diese beiden Zugänge kurz allgemein dargestellt; daran anschließend folgen Überlegungen für die EZA und die Entwicklungspolitik.

Zivilgesellschaft als Konzept

Die liberale Theorie: Zivilgesellschaft als autonomer Bereich

„Zivilgesellschaft" ist ein alter Begriff der politischen Theorie, dessen Wurzeln über den italienischen Fürstenberater Machiavelli bis zur Antike zurückreichen. Ferguson, ein Zeitgenosse von Adam Smith, untersuchte, „inwiefern die Norm und das Leitbild des politischen Bürgers der klassisch-republikanischen Politiktradition unter den Bedingungen der neuzeitlichen, durch Arbeitsteilung, Warenproduktion, internationalen Handel und neue ökonomische Klassenbildung charakterisierten 'commercial society' und ihrer neuen Anforderungen an Recht und Gerechtigkeit zum Tragen gebracht werden können. Es ging ihm darum, ob und wie die aktiven Bürgertugenden einer 'civil society' mit dem Reichtum, dem Luxus, aber auch der notwendigen Gerechtigkeit einer 'commercial society' überhaupt vereinbar waren oder angesichts des Übergangs zur Moderne modifiziert und angepaßt werden mußten" (Batscha/Medick 1988, 13). Zivilgesellschaft ist für ihn fast synonym für eine zivilisierte Gesellschaft, in der Bürger gemeinsam am Gemeinwohl mitwirken. Adam Fergusons Überlegungen basieren auf einem Begriff von Zivilgesellschaft als Bezeichnung jener umfassenden gesellschaftlichen Lebensformen der Menschen, die über die Lebensformen hinausgehen, welche durch Staatsfunktionen geregelt – also private – sind. Die bürgerliche Gesellschaft (civil society) wird daher als autonomer gesellschaftlicher Bereich der freien Bürger der öffentlichen Gewalt oder der Regierung (government) gegenübergestellt (Ferguson 1988). Es ist interessant, dass diese Sichtweise bis heute verwendet wird; doch während der nationalstaatszentrierten Entwicklung des 19. und vor allem des 20. Jahrhunderts geriet dieser liberale Ansatz in Vergessenheit.

Erneut populär geworden ist der Begriff der Zivilgesellschaft durch die Kritik an der Vernichtung von politischer Öffentlichkeit durch Militärdiktaturen in Lateinamerika und den Staatssozialismus in Osteuropa. In diesen neueren Publikationen sucht man jedoch zumeist vergeblich nach klaren Definitionen. Diamond sieht Zivilgesellschaft als jenen Bereich des organisierten sozialen Lebens, das auf freiwilliger Basis und weitgehend autonom vom Staat stattfindet. In dieser intermediären Ebene werden durch kollektives Handeln Interessen vertreten und Ideen in die öffentliche Diskussion eingebracht (Diamond 1994, 5 und Uphoff 1993). Dieses Credo eines liberal-pluralistischen Verständnisses von Zivilgesellschaft übte über konservative Kreise hinaus immer auch auf libertär-anarchistische Gruppen eine Faszination aus, die die Autonomie vom dominanten System anstrebten. Dahrendorf sieht die Zivilgesellschaft als die Zwischeninstanzen der Gesellschaft an und ortet in deren organisatorischer Vielfalt die Voraussetzung einer erfolgreichen demokratischen Entwicklung (Dahrendorf 1988).

Auch Habermas hat den Bereich der Öffentlichkeit idealisierend als lebensweltlichen Bereich systematisiert, der von den systemischen Zwängen von Macht und Geld

freigehalten wird (Habermas 1988). Für Habermas bilden den institutionellen Kern der Zivilgesellschaft „nichtstaatliche und nicht-ökonomische Zusammenschlüsse auf freiwilliger Basis, die, um nur unsystematisch einige Beispiele zu nennen, von Kirchen, kulturellen Vereinigungen und Akademien über unabhängige Medien, Sport- und Freizeitvereine, Debattierclubs, Bürgerforen und Bürgerinitiativen bis zu Berufsverbänden, politischen Parteien, Gewerkschaften und alternativen Einrichtungen reichen" (Habermas 1990, 46). Ein Konservativer wie Ferguson sah oftmals klarer als viele spätere Anhänger einer Stärkung der Zivilgesellschaft, wie gefährdet dieser autonome Bereich durch die Marktgesellschaft ist. „Es ist in der täglichen Unterhaltung geradezu peinlich, sehen zu müssen, wie die Interessen des Handels unsere Überlegungen färben" (Ferguson 1988, 287f.). So sah schon Ferguson wie später Habermas die Gefahr, dass die „bürgerliche Gesellschaft", je näher sie der Gegenwart rückt, mehr und mehr zu einer Gesellschaft wird, die am Gemeinwohl der Bürger nicht interessiert ist (Batscha/Medick 1988, 79).

Ein Hauptproblem dieses liberalen und bürgerlichen Zugangs ist, dass er elitär ist, denn seine Grundlage bildet das Modell des „klassischen Bürgerideals uneigennütziger Partizipation" (Heins 1992, 239). Der Zivilgesellschafts-Diskurs privilegiert den Aspekt der zweckfreien und befriedigenden öffentlichen Selbsterziehung engagierter BürgerInnen. Die FürsprecherInnen der Zivilgesellschaft betrachten die erzieherischen und emotionalen Vorzüge öffentlichen Engagements, übersehen aber, dass diese Vorzüge ihrem Wesen nach Nebenprodukte des Versuchs der Durchsetzung von jeweils angebbaren Interessen und Bedürfnissen sind (Elster 1986, 120-127). „Die Uneinheitlichkeit des Zivilgesellschafts-Diskurses rührt daher, daß er die Engführung demokratischer Standarddiskurse auf etablierte Institutionen angreift, während er zugleich – in verdeckter Anlehnung an ein modernisiertes Polis-Ideal – seinen Adressatenkreis auf die 'Zivilierten' beschränkt, die gegenüber den 'Barbaren' der eigenen Gesellschaft ein allenfalls paternalistisches Verhältnis unterhalten" (Heins 1992, 239f.). Damit werden politische Fragen vom Problem der materiellen ökonomischen Lebenssicherung getrennt. Die Analyse der Zivilgesellschaft als ein autonomer Bereich versperrt den Blick auf die Verwobenheit von Gesellschaft, Ökonomie und Politik. Deshalb ist es nötig, den zweiten Strang der Diskussion über Zivilgesellschaft aufzugreifen, wie er von Antonio Gramsci verfeinert wurde.

Habermas versucht so etwas wie einen dritten Bereich jenseits von Staat und Markt zu benennen. Doch in seiner Aufzählung wird klar, dass es zweifelhaft ist, Parteien nicht zum Staat und Gewerkschaften nicht zur Ökonomie zur rechnen. Und ist Real Madrid ein Sportverein oder eine Firma? Und was ist Fair Trade: eine ethisch-politische Bewegung, eine NGO oder eine Firma? Hier stößt eine dualistische, klar abgrenzende Darstellung an ihre Grenzen. Eine dialektische Herangehensweise, die verschiedene Seiten einer Medaille betrachten kann, wird notwendig. So wie Real Madrid sowohl ein Sportverein als auch eine Firma ist, haben entwicklungspolitische NGOs Elemente sozialer Bewegungen und solche von Unternehmen. Auch zivilgesellschaftliche Organisationen müssen in ihrer Vielschichtigkeit erfasst werden. Es gibt keinen reinen, klar abgrenzbaren Bereich jenseits von Staat und Markt. All dies wurde auf der Ersten Österreichischen Entwicklungstagung in Salzburg ausführlich diskutiert.[1]

Der historisch-kritische Zugang: Zivilgesellschaft eingebunden in den Staat

Eine dialektische Analyse stellt nicht einfach abgrenzende Begriffe auf, sondern bettet Konzepte in den Rahmen allgemeiner Überlegungen zur politisch-ökonomischen Entwicklung ein. Dies ist notwendig, weil Begriffe im Laufe der Zeit ihre Bedeutung ändern können. Es ist dies aber vor allem erforderlich, weil die soziale Welt als eine Welt der Beziehungen eben ständig in Bewegung und in Veränderung ist (Novy 2004). Mit dieser historisch-kritischen Herangehensweise, die stark am Marxismus orientiert ist, erarbeitete Antonio Gramsci ein dialektisches Konzept von Zivilgesellschaft (Gramsci 1992ff.). Gramsci unterscheidet dabei zwei Formen von Herrschaft. Die eine beruht auf einem Konsens, der im Rahmen der Zivilgesellschaft durch die Erringung der gesellschaftlichen Hegemonie erreicht wird. So ein Konsens herrschte in Lateinamerika bezüglich der Importsubstitutionspolitik, heute wiederum ist die Politik der Weltmarktöffnung unwidersprochen. Für die Umsetzung dieser über die Zivilgesellschaft hergestellten konsensualen politischen Strategien bedarf es keines ausdrücklichen Zwanges. Die andere Form der Herrschaft basiert hingegen auf dem

1 Vgl. dazu das Programm der ersten, gesamtösterreichischen Entwicklungstagung 2001 in Salzburg unter http://www.univie.ac.at/ie/alte/Tagung/prozess2001/tagung/tagung.htm (Stand: 31.10.2007).

staatlichen Zwangsapparat, der „legal" die Disziplin derjenigen Gruppen sichert, die weder aktiv noch passiv ihren „Konsens" geben (Sablowski 1994, 152ff.). Auf diese offene Form der Herrschaft stützte sich die Militärdiktatur; aber auch zivile Regierungen kommen ohne diesen Zwangsapparat nicht aus.

Gramsci weist zu Recht darauf hin, dass die Kirche, die Medien, die Berufsvereinigungen und Gewerkschaften all dies, was später korporatistische Organisationen genannt wurde, auch zum nicht-staatlichen Bereich gesellschaftlicher Organisationen zählt. Nicht zu Unrecht werden die Medien als vierte Macht im Staat – neben Legislative, Exekutive und Judikatur – angesehen. Sie informieren nicht nur, sondern bilden Meinung und ordnen die Welt für ihre KonsumentInnen. Sie verstehen sich oftmals als ziviles Gewissen der Nation, als kritische Öffentlichkeit; in Lateinamerika erlangten sie hohes Prestige im Kampf gegen die Militärdiktatur. In den letzten Jahren ist aber wieder klar die machtkonzentrierende Komponente in den Vordergrund getreten, da sie Informationen kontrollieren, monopolisieren und nicht selten manipulieren. Es gehört zur gängigen Praxis des Stimmenkaufs im brasilianischen Kongress, Fernseh- und Radiokonzessionen an wohlgesonnene Abgeordnete zu vergeben. In diesem Sinne gehören Medien zwar zur Zivilgesellschaft, sie sind aber im Sinne Gramscis „Hegemonieapparat der herrschenden Klasse". Gerade die Medienlandschaft zeigt in fast allen Ländern die enge Verbindung zwischen staatlicher, zivilgesellschaftlicher und ökonomischer Macht. Zivilgesellschaft ist somit nicht der herrschaftsfreie, weil staatsfreie Raum, sondern ihr Herrschaftscharakter offenbart sich gerade darin, dass die Mehrheit darauf beschränkt ist, die öffentliche Meinung zu konsumieren, nicht aber zu produzieren (Sablowski 1994, 152).

Zeigte sich weiter oben, wie der liberale Diskurs über Zivilgesellschaft vereinnahmungsgefährdet ist, so ergab auch die historisch-kritische Analyse eine differenzierende Einschätzung von Zivilgesellschaft. Jedoch öffnete sie den Blick weg von der ausschließlichen Konzentration auf veränderungsorientierte Basisinitiativen hin zur Gesamtheit der zivilgesellschaftlich aktiven Organisationen. In ihrer Gesamtheit müssen diese Organisationen – vor allem die Medien, und da wiederum insbesondere das allgegenwärtige Fernsehen und Internet – in ihrer Bedeutung richtig eingeschätzt werden: Sie bestimmen Bewusstsein und Politik mehr als die Vielzahl engagierter Sozialinitiativen.

Es gibt die These, dass die Betonung von Zivilgesellschaft in den 1980er und 1990er-Jahren nützlich war, um die Argumente für Staatsabbau und für Privatisierung über das enge Lager der Konservativen hinaus zu stärken – gleichsam ein Begriff, der wie das Trojanische Pferd die VerteidigerInnen (eines demokratischen Entwicklungsstaats) von innen angriff (Novy 1996). In der Tat war Zivilgesellschaft ein über politische Lager hinweg beliebtes Konzept; es war nützlich, die staatlichen Strukturen zu schwächen. Eine quantitative Ausweitung dieses zivilgesellschaftlichen Sektors jenseits des Staates ist janusköpfig und weist zwei Seiten auf (Swyngedouw 2005). Das Konzept des Governance führt diese Tradition fort, indem vernetzte Formen des Regierens an die Stelle zentralisierten Handelns treten sollen (Leubolt 2007). Doch die Vielfalt von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen und Formen von Governance darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den letzten 20 Jahren eine massive Schwächung von Formen demokratischer Politik erfolgte. Wofür sei Politik noch gut, wenn die Herrschenden gleichzeitig klarmachen, dass es zur von ihnen gewählten Politik der neoliberalen Globalisierung keine Alternative gibt? Politik, verkümmert zu einer derartigen plebiszitären Willensbekundung, dient dann nur mehr zur Absegnung des „Natürlichen" und Unabwendbaren. Aus dieser Perspektive wird die Sympathie verständlich, mit der auch konservative PolitikerInnen von Zivilgesellschaft sprechen. Für diese Gruppen ist es interessant, dass bestimmte NGOs aufgewertet werden; nämlich solche, die soziale und Fürsorgedienste billiger ausführen können als der Staat (Brand 1995).

Heute wird die Zivilgesellschaft von staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren erneut zurückgedrängt. Politisch aktive zivilgesellschaftliche AkteurInnen werden misstrauisch beäugt, der Staat wittert KonkurrentInnen. War das Hoffen auf die Zivilgesellschaft wirklich zur Gänze eine Illusion; hat das Trojanische Pferd seine Funktion bei der Umsetzung einer Nicht-Politik erfüllt oder stellt die Stärkung von Zwischeninstanzen der Gesellschaft weiterhin eine sinnvolle Strategie im Kampf um soziale und wirtschaftliche Entwicklung dar? In zweierlei Hinsicht scheinen mir Ansatzpunkte für positive Veränderungen möglich.

Entwicklungspolitische Konsequenzen

Sowohl der liberale als auch der marxistische Theoriestrang liefern Ansatzpunkte für die Praxis entwicklungspolitischer Organisationen heute. Dabei müssen zwei Arten von zivilgesellschaftlichem Handeln unterschieden werden. Beim ersten Ansatz geht es vorrangig darum, Konflikte offenzulegen, indem benachteiligte und unterdrückte Interessen bewusst gefördert werden. Beim zweiten Ansatz geht es um Formen eines erweiterten demokratischen Staates, in dem auf vielfältige Weise und in unterschiedlichen öffentlichen Formen um die Defintion von Allgemeininteresse und Gemeinwohl gerungen und deren Umsetzung vorangetrieben wird.

Zivilgesellschaft als kritische Kontrollinstanz – Kritik, Widerstand und Anwaltschaft

Eine Form gesellschaftspolitischen Handelns, die den Status quo verändern will, ist Kritik und Widerstand. In der Volksbildungstradition von Paulo Freire wird das, was ist, kritisiert, damit etwas Neues werden kann (Novy 2007-Im Erscheinen). Eine bekannte zivilgesellschaftliche Widerstandsform ist die der indigenen Gemeinschaften und Kokabauern Boliviens. Jahrzehntelang widersetzten sie sich hartnäckig sowohl den Vereinnahmungsversuchen durch die Regierung als auch deren Repressionsstrategien. Doch 2006 wurde mit Evo Morales ein Vertreter der Zivilgesellschaft Präsident; damit war die Zivilgesellschaft aber nicht an die Macht gekommen. Es änderte sich jedoch die Beziehung des Staates zu sozialen Bewegungen deutlich. In Brasilien war die Landlosenbewegung MST eine der wirksamsten Formen des Widerstands gegen die neoliberale Wirtschaftspolitik. Mit Landbesetzungen erregten sie das öffentliche Interesse und verliehen ihrer Forderung nach einer Landreform Nachdruck. Der Blutzoll, der für diesen Widerstand zu zahlen ist, ist hoch, obwohl die Zahl der Toten unter Lula zurückgegangen ist.

Während vom Staat unabhängige Akteure der Zivilgesellschaft oftmals im Widerstand zur Regierung agieren, gibt es noch eine andere Form von staatsunabhängiger Tätigkeit, die vor allem von kritischen NGOs im Norden wahrgenommen werden kann: die Anwaltschaft. Nicht-Regierungsorganisationen, die ihre Aufgabe in der Anwaltschaft und der Stärkung von Gegenmacht sehen, sind herausgefordert Bündnisse zu organisieren, mittels derer gemeinsame Interessen in Nord und Süd gebündelt werden können. Eine der ursprünglichen anwaltschaftlichen Organisationen waren die verschiedenen Solidaritätsgruppen der 1970er und 1980er-Jahre. Heute sind globalisierungskritische Organisationen tätig wie die Clean Clothes-Kampagne, FIAN (Food First Information and Action Network), aber auch Teile der kirchlichen Aktivitäten, wie etwa das befreiungstheologische Engagement der Dreikönigsaktion in Brasilien, um nur einige Beispiele zu nennen. Sie weisen oftmals einen besonders starken Bewegungscharakter auf, der sich in großem ehrenamtlichen Engagement ausdrückt. Diese anwaltschaftliche Tätigkeit, die oftmals Kritik an staatlichen Stellen und mächtigen Unternehmensinteressen bedeutet, wird aus gutem Grund nicht staatlich finanziert. Es sind aber politisch sehr wichtige Initiativen, die den Raum der Zivilgesellschaft öffnen und damit einen Beitrag zur umfassenden gesellschaftlichen Demokratisierung leisten. Zudem sind darunter auch Initiativen, die Ansätze für ein Bündnis aus Mittel- und Unterschicht darstellen. Daher ist eine selbstkritische Haltung notwendig, die sich in einem ersten Schritt darin ausdrückt, dass die NGOs des Nordens den – sozioökonomisch bevorzugten – Raum problematisieren, aus dem sie kommen: der Mittelschicht des Zentrums. Es gilt die Überheblichkeit abzulegen, sich selbst als über den Interessen zu verstehen. Auch bei uns gibt es Probleme und auch wir haben Interessen. Solidarität heißt vielmehr nach Strategien zu suchen, die für die Menschen an der Peripherie und im Zentrum gut sind. Und es heißt auch, sich nicht basierend auf den Argumenten der Professionalität und des Pragmatismus auf Kosten von Basisinitiativen der Unterschicht zu profilieren.

Zivilgesellschaft und öffentlicher Staat: NGOs im Dienste der Allgemeinheit

Das zweite Feld für die Tätigkeiten von NGOs ist die Übernahme öffentlicher Aufgaben. Hierbei ist es wichtig, Staat und Öffentlichkeit klar voneinander zu trennen, auch wenn dies umgangssprachlich häufig gleichgesetzt wird – der Staat gilt als öffentliche Hand. Doch ist der Staat oftmals kein öffentlicher, für alle BewohnerInnen offener Raum. Staatsbetriebe agieren wie Privatunternehmen, manchmal bloß weniger effizient. Staatsbeamte verfügen über Budgetmittel als wären es privat erwirtschaftete Mittel. Der Staat hat in der Tat eine Gemeinwohlfunktion (Bourdieu 2002), doch gilt es, diese immer wieder zu definieren und darum zu kämpfen. Mit dem Konzept des öffentlichen Staates habe ich versucht, ein Verständnis eines offenen und demokratischen Staates zu entwerfen (Novy 2002), dabei habe ich mich an den Erfahrungen zum Öffentlich-Machen

des Staates in Porto Alegre orientiert. Dort kam es im Zuge breiter Demokratisierungsprozesse zur Einführung eines partizipativen Budgets, bei dem – zivilgesellschaftlich und staatlich organisiert – von den BewohnerInnern über die Vergabe öffentlicher Mittel entschieden wurde (Novy/Leubolt 2005). Die Zivilgesellschaft ist dort, bezogen auf die Budgeterstellung, gleichsam zur vierten Macht im Staat geworden. Ihre Rolle als Entscheidungs- und Diskussionsraum wurde institutionalisiert, wenn auch nicht als Gesetz festgeschrieben. Bürgermeister und Gemeinderat traten an die Zivilgesellschaft Kompetenzen ab und ermöglichten so die Ermächtigung der StadtbürgerInnen. Einen Schritt in dieser Richtung stellte die Förderpraxis von Komment dar, indem Beiräte, in denen zivilgesellschaftliche AkteurInnen als ExpertInnen vertreten waren, über die Vergabe von entwicklungspolitischen Mitteln mitentschieden. Diese Teilhabe am Entscheiden und Gestalten entwicklungspolitischer Projekte und Programme könnte in Zukunft vermehrt eine der Aufgabenfelder von NGOs sein.

Die Gefahr der Integration von NGOs in einen auf diese Weise erweiterten Staat ist, dass die NGOs zu reinen Ausführungsorganen staatlicher EntscheidungsträgerInnen werden, deren wesentlicher komparativer Vorteil ist, dass sie billiger sind als öffentliche Stellen. Das wäre eine bedenkliche und kurzsichtige Form der Einbindung und würde eine Vergeudung der Kompetenz von Initiativen bedeuten, die sich oftmals durch eine Mischung aus ExpertInnenwissen und Nähe zu den Problemen vor Ort auszeichnen. Stattdessen gilt es, einen klaren Begriff von öffentlichem Interesse zu entwickeln. In der EZA gibt es dieses Interesse in Form von Streben nach sozialer, kultureller und ökonomischer Entwicklung. Das ist auch in Gesetzesform festgehalten („Entwicklungszusammenarbeitsgesetz" aus dem Jahr 2002), doch stellt sich die Frage, ob nur die Umsetzung von Armutsbekämpfungsprogrammen und Millennium Development Goals (MDGs) einen Beitrag im öffentlichen Interesse darstellen und ob nicht auch die kritische Evaluierung und die kontinuierliche Verortung dieser Strategien in einen größeren politökonomischen Zusammenhang im öffentlichen Interesse – und damit förderungswürdig – sind. Sind Militäreinsätze für humanitäre Ziele wünschenswert oder gilt es eher mit Formen gewaltfreier Konfliktlösung zu experimentieren? Welchen Beitrag zur Lösung von Armutsproblemen leisten internationale Organisationen und was ist mit nationaler Eigenständigkeit, wie in Südostasien, auch ohne Hilfe erreichbar? Sind die neuen Linksregierungen in Lateinamerika ein Fort- oder ein Rückschritt?

Aktivitäten, die zu den Aufgaben eines erweiterten, offenen und öffentlichen Staates gehören, sind die verschiedenen Initiativen im Bereich der Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit wie sie von Südwind, insbesondere durch eine alternative Medieninformation; vom Wiener Institut für Entwicklungsfragen und Zusammenarbeit im Bereich der Kulturarbeit; vom Mattersburger Kreis und der ÖFSE im Bereich der Entwicklungsforschung und vom Freire-Zentrum durch verschiedene Aktivitäten, welche Brücken zwischen Universität und NGOs sowie Erfahrungs- und Strukturwissen allgemein herstellen. Diese Tätigkeiten werden allesamt von nicht-staatlichen Organisationen erbracht, aber der Inhalt der Tätigkeiten ist im öffentlichen Interesse. Sie könnten auch in Österreich Kern von Zivilgesellschaft als eigenständiger vierter Macht neben Regierung, Parlament und Gericht sein. Die öffentlich legitimierte Institutionalisierung dieser Aktivitäten wäre ohne Zweifel ein Schritt in Richtung einer offenen Gesellschaft und eines öffentlichen Staates, es wäre aber auch ein Schritt in Richtung Demokratie und weltweiter Solidarität. In Zeiten großer Probleme wie Klimawandel, neuer Kriege und sozialer und wirtschaftlicher Polarisierung, eine durchaus anstrebenswerte Innovation im Gefüge der EZA.

Literatur

Batscha, Z./H. Medick (1988). Einleitung, in: Ferguson, A. (Hg.): Versuch über die Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt, 1-91.

Bourdieu, P. (2002). Interventionen 1961-2001, Band 1: Interventionen 1961-1980, Hamburg.

Brand, U. (1995). Wohin die Hoffnung trägt. Was sind Nichtregierungsorganisationen?, in: links 7/8, 26-28.

Dahrendorf, R. (1988). The modern social conflict: on the politics of liberty, London.

Demirovic, A. (1997). Demokratie und Herrschaft. Aspekte kritischer Gesellschaftstheorie, Münster.

Diamond, L. (1994). Rethinking Civil Society. Toward Democratic Consolidation, in: Journal of Democracy 5 (3), 4-17.

Elster, J. (1986). The market and the forum: three varieties of political theory, in: Elster, J./A. Hylland (eds.): Foundations of social choice theory. Studies in rationality and social change, Cambridge, 103-132.

Ferguson, A. (1988). Versuch über die Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt.

Gramsci, A. (1992ff.). Gefängnishefte, Hamburg.

Habermas, J. (1988). Theorie des kommunikativen Handelns. (2 Bände) Vol. 1, 1 edition, Frankfurt/M.

Habermas, J. (1990). Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Mit einem Vorwort zur Neuauflage 1990, Frankfurt/M.

Heins, V. (1992). Ambivalenzen der Zivilgesellschaft, in: Politische Vierteljahresschriften 33 (2), 235-242.

Leubolt, B. (2007). On the Different Facets of the Debate on Governance, in: Journal für Entwicklungspolitik XXII (1), 4-25.

Novy, A. (1996). Zivilgesellschaft: Hoffnungsträger oder Trojanisches Pferd?, in: Kurswechsel 11 (1), 26-38.

Novy, A. (2002). Entwicklung gestalten. Gesellschaftsveränderungen in der Einen Welt, GEP, Frankfurt/Wien.

Novy, A. (2004). Entwicklungsforschung als Beitrag zu einer anderen Welt. SRE-Discussion Paper 04. Online in Internet: http://iir-hp.wu-wien.ac.at/sre-disc/sre-disc-2004_04.pdf (Stand: 7.11.2007)

Novy, A. (2007-Im Erscheinen). Die Welt ist im Werden – Über die Aktualität von Paulo Freire, in: Journal für Entwicklungspolitik XXIII (3).

Novy, A./B. Leubolt (2005). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society, in: Urban Studies 42 (11), 2023-2036.

Sablowski, T. (1994). Zum Status des Hegemoniebegriffs in der Regulationstheorie, in: Esser and al. (Hg.): Politik, Institutionen und Staat, 133-156.

Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-state, in: Urban Studies 42 (11), 1991-2006.

Uphoff, N. (1993). Grassroots organizations and NGOs in rural development: Diminishing states and expanding markets, in: World Development 21 (4), 607-622.

THE ROLE OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN DEVELOPMENT POLICY: THE CASE OF AFRICA

Charles Mutasa

Introduction

Aid has a critical role to play in the attainment of the Millennium Development Goals in many developing countries, especially when it is deployed effectively in an accountable manner as part of a wider development strategy; it makes a lasting difference in helping people to lift themselves out of poverty. Of key importance to aid delivery and management has been the issues of civil society engagement, accountability and ownership.

For quite some time, donors have supported African civil society organizations to engage in dialogue and advocacy with government authorities over key areas of policy and legislation, as a means of widening the parameters of public debate and rendering decision-making processes amenable to greater citizen participation and oversight. The contribution of civil society organizations to democracy is not limited to their capacity to influence public policy; they also foster voice and participation, which in turn are functions of internal governance practices. Their capacity to offer citizens a say in decisions and to enhance pluralism may be as important as their ability to influence policy and demand accountability from state actors.

Accountability is now a buzzword in contemporary development discourse. It is central to development policy, whether government accountability (as a central component of good governance), corporate accountability (promoted by a swathe of standards and codes), or civil society accountability (claimed by people and organizations from the bottom up). When accountability works, citizens are able to make demands on powerful institutions and ensure that those demands are met (IDS 2006). The concept of accountability describes the rights and responsibilities that exist between people and the institutions that affect their lives, including governments, civil society and market actors. Accountability is not only the means through which individuals and organizations are held responsible for their decisions and actions, but also the means by which they take internal responsibility for shaping their organizational mission and values, for opening themselves to external scrutiny and for assessing performance in relation to goals.

Tied to the questions of accountability has been the issue of ownership that was ushered in particularly with the introduction of poverty reduction strategy papers (PRSPs) by the Bretton Woods institutions. The development of national PRSPs formed the basis upon which support would be given by the World Bank and the IMF to low income countries in the South. The same concept of ownership has also been repeated in a number of Human rights based approaches to sustainable development and in several international agreements including the aid Effectiveness Agenda as enshrined in the Paris Declaration of 2005. Many development practitioners and activists have often argued that the reason why aid has failed to uplift the Third World, and in particular Africa, out of its economic quagmire is because of the top-down approaches used by donors. The simple logic given has been that the intended beneficiaries have not been involved in programmes meant to end their misery-they lack ownership and thus they cannot fully benefit from the aid and projects that are handed down to them. They ought to be masters of their own destiny-thus ownership of development plans and projects from the design stage is fundamental.

This article considers how changing trends in patterns and modalities of aid are affecting the roles of civil society organizations in Africa. It argues that the aid effectiveness agenda pushed through the Paris declaration has potential to either consolidating the antagonism between African governments/international financial institutions and civil society organizations or strengthen areas of collaboration in their quest for sustainable development. The changes in aid delivery may restrict CSOs' ability to carry out the very role that donors are trying to enhance – that of "holding government to account".

The Concept of Civil Society in Africa

The concept of civil society is understood differently across different historical periods and depending upon ideological viewpoints and socio-cultural contexts. However, the social realm includes non-governmental organizations (NGOs), people's organizations, trade unions, human rights groups, policy activist bodies, associations of business and professional people's organizations and so forth. All these may be found in the domain called civil space and thus are called civil society (Clayton 1996).

Generally civil society means a voluntary expression of the interests and aspirations of citizens organized and united by common interests, goals, values or traditions, and mobilized into collective action either as beneficiaries or stakeholders of the development process (ADB 2001). Though civil society stands apart from state and market forces, it is not necessarily in basic contradiction to them, and it ultimately influences and is influenced by both.

The role of African civil society in the development of Africa has been recognized for a long time. This is based on the fundamental premise that Africa's development must be about development of people. As early as 1990, the Arusha Charter on Popular Participation recognized the need for African governance to fully integrate African civil society in various governance structures of key institutions in order for them to fully participate in defining the long-term development policies of the continent. While the charter of the Organization of African Unity (OAU) had made no reference to African civil society, the OAU increasingly began to invite African Civil Society Organizations (CSOs) to participate in some of its meetings and structures as observers (Mutasa 2004).

The African Heads of States and Governments, to a large extent, demonstrated the need for a people-centered African Union when they agreed to enshrine provisions in the African Union constitution for a Pan African Parliament that consequently led to its establishment in March 2004. Further to this, the Third Summit of the African Union held in Addis Abba, Ethiopia in the second week of July 2004 saw African leaders opening their arms to the effective formal participation of the wider civil society organizations in Africa and the Diaspora by approving the Statutes of the Economic, Social and Cultural Council (ECOSOCC). To implement this, in March 2005, the world also saw the establishment of ECOSOCC in line with the provisions of Articles 5 and 22 of the African Union Constitutive Act.

It is however, important to note that while most civil society organizations in Africa acknowledge the importance of engaging in public policy, few demonstrate a consistent level of direct involvement in the policy process and fewer still have a significant impact on policy outcomes. It is not every organization in civil society that necessarily plays a positive role or reflects genuine associational life that is relevant to the development discourse and in particular to the Paris Declaration's mandate. Some lack positive purposes or authenticity, or both. Moreover, civil society is not necessarily a place of harmony. Competition and destructive conflict can take place in this realm. By the same token, civil society can serve as a place to vent grievances, open channels of communication and thus to build a basis for social harmony.

CSOs and PRSPs

Greater popular participation in government is a prerequisite for stability on the continent – particularly since governance is often weak, corruption endemic and democracy in a number of countries little more than a façade (Sturman/Cilliers 2003). The rule of law, governmental accountability, peace and security are key to the social, economic and political development of Africa. All of these require, as a necessary condition for their success, a strong and autonomous civil society. The importance of civil society in making Africa a more humane continent is everywhere apparent, and its growth over the last decade has been an important part of advances on the continent.

Many African civil society organizations (CSOs) that mobilized around PRSPs and, in many cases, had unprecedented access to the policy making process. A great deal has been written on civil society's participation in the first round of PRSP processes (AFRODAD 2005). The main criticism of the participation in this first wave of PRSPs was that they were poorly conceived, very narrow (only certain issues – usually "safe" social sectors – were open for discussion), exclusive (the governments decided who was invited) and rushed. In many countries, the processes were rushed because governments were in need of the debt relief funds linked to the PRSP but in other instances, governments were not interested in including civil society in policy discussions so did the

minimal amount of consultations required. The general conclusion of most of this literature is that in the first round of PRSP formulation "participation" consisted of rather superficial "poverty diagnostic consultations" that did manage to contribute to expanding the definitions of poverty but, broadly speaking, were not able to alter the substance of policy choices. For many CSOs in PRSP countries, this was their first experience of engaging directly with the policy process and it was viewed as an important opportunity to present evidence on the impact of policies on reducing poverty and to influence the policy content of future national poverty reduction plans. The PRSP, whether second or first generation, point to issues of participation of African citizens in the development issues that pertain to them.

Among the factors that explain poor allocative choice of aid and faulty implementation are the facts that most aid agencies are "political entities" and hence subject to all types of pressures; the aid agencies lacked the capacity in view of the expanded missions and mandates; political entities did not have the leverage to implement programmes and projects which would have yielded higher returns to human development in Africa. Moreover, it was noted that aid agencies were always under pressure to spend available resources as quickly as possible for political reasons; under pressure to support their governments' non-economic agendas and at times to play favours of leaders; and under pressure from legislators, ministries of foreign affairs and non-governmental organizations as well as public opinion.

Consequently donors' policies and practices were partly responsible for the problem of aid effectiveness in Africa. The solution is to put in place a mechanism for consensus building among key African development stakeholders (including civil society) around an African-led agenda and to return spending authority, control and accountability to the beneficiary countries.

CSOs and African Governments

Repressive state structures restrict the emergence and growth of civil society organizations and limit the type of activities they are able to engage in, while open democratic states can actively promote associational life through material support and by creating an enabling environment in which independent groups can flourish (see also Haberson/Rothchild/Chazan 1994). African regimes are selective in their attitude towards different types of civil society organizations. Limited experience of democratic rule and a tendency towards centralization in politics is a feature of many African countries. Quite a number of African countries, though not the majority, have displayed a positive attitude towards CSOs especially in dealing with developmental policy and democracy issues.

Constitutional provisions are an important determinant of the health and vitality of civil society. The state has adopted a variety of statutes governing the operation of civil society groups, even in countries with constitutional provisions that enshrine freedom of association and expression. Registration may be a formality or may be used to deny recognition to organizations deemed overly critical of the government. Nonetheless, basic freedoms offer some protection against excessive state intervention into the affairs of independent organizations and allow civil society groups to voice policy preferences without fear of reprisal. Zimbabwe (in early 2000s) and Zambia (in 2007) have seen civic protest at attempts by government to craft legislation meant to curb and control civil society work. On the other hand, the transition to more democratic and inclusive forms of government in Ghana and South Africa (in the early 1990s) constitutions have been revised to create an environment that is considered supportive of independent citizen action. In South Africa the state provides formal channels for public participation in policy formulation, in both national and provincial government. At various stages of the legislative process there was, during the first post-apartheid administration, extensive public consultation on proposed bills through formal and informal processes in which civil society groups played a significant role.

The Paris Declaration and African CSOs

Improving aid delivery mechanisms and donor policies and practices so as to reduce transaction costs and improving budget management systems is the development talk of our day. A new regime has thus emerged involving commitments on the part of aid donors to four elements: selectivity, participation, ownership and development of new modalities for managing the aid. In addition, international peer pressure is being applied to improve aid effectiveness, including harmonizing aid delivery mechanisms as proposed in initiatives such as the Monterrey Consensus (2002), the Rome Declaration (2003), and the harmonization work of the Strategic

Partnership with Africa (SPA), the World Bank's initiative on monitoring and measuring of results. More recent contributions to the new regime are the development of a Millennium Development Strategy and the Millennium Development Goals Report (2005), the Commission for Africa Report (2005), and the Paris Convention (2005).
The purpose of the 2005 Paris declaration on Aid effectiveness is to improve aid delivery in a way that best supports the achievement of the Millennium Development Goals by 2015. It highlighted the importance of predictable, well aligned, programmed, and coordinated aid to achieve results (see also the full document, "Paris Declaration on Aid Effectiveness, Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability" on www.oecd.org). The declaration is an action-orientated roadmap for aid reform built around five main themes with corresponding objectives. The themes are ownership (partner countries should exercise leadership over their development policies, strategies and coordinate development action); alignment (donors should support partner countries' national development strategies, institutions and procedures); harmonization (donors should be more harmonized and transparent); managing for results (managing resources and improving decision making for results); and mutual accountability (donors and partners are accountable for development results) .

In Africa and indeed elsewhere, international financial institutions and donors have been consistently criticized for using aid to further their own interests. The current patterns of accountability in which donor agencies hold recipients accountable, and are in turn accountable to their own taxpayers must change. Donors continue to use unfair, undemocratic and inappropriate policy conditionality, in a way that skews recipient accountability away from the citizens of poor countries. The civic society message has been loud and clear, that is, "one-way" accountability should be replaced by a system of genuine mutual accountability, which balances the legitimate interests of donors, recipients and, most importantly, poor people. In this regard, civil society continues to monitor whether international financial institutions and donors use aid for their own purposes or for primarily reducing poverty and promoting development.

A call has been made for countries to adopt the human rights based approach to development, where the people are viewed not just as passive recipients of donor aid but as claim holders entitled to shape their own development. The 1990 African Charter on Popular Participation has been the first to recognize that accountability in development starts with your own local people before outsiders come in. Governments cannot make it in development without including the people. They also ought to realize that people are not developed but they develop themselves. African CSOs have been advocating for their debtor governments to form Debtors' Cartels through the sub-regional groupings or through the African Union so as to confront the donors' collectively rather than individually. The New partnership for African development (NePAD) initiative has been flooded with such calls from the citizens' organizations. African CSOs have also been supporting the call to have aid managed by an independent board such as the United Nations, where both donors and partner countries will be partially accountable to.

Problems of some leaders conniving with donors to steal state funds and bank them in Swiss banks has been dealt with the call for Northern banks and financial institutions to cooperate with Southerners and expose leaders depositing suspicious/stolen funds in Northern banks. Internally, the call has been to bring parliamentarians into the loan contraction process and allow them to exercise their check and balances of what the Finance Ministers are signing onto. At national level countries such as Uganda have made it a point that no loan agreement is signed between the donors and their executive without passing it through parliament. In this way they forced African governments not just to seek to appease the donors but their own people first. Regionally, initiatives such as the Parliamentary Network on the World Bank (PnoWB) has been much welcomed in this regard. Emphasis of multi-stakeholder consultations has been the talk of the day as a way of ensuring internal accountability within states. Lessons of these have been derived from poverty reduction strategy papers (PRSP) exercises, motoring HIPC funds. A good case in point has been that of Mozambique's Platform G20 which includes donors, government and CSOs checking poverty levels and planning together the year round.

Accountability Problems

Donors are not accountable to recipient governments, and neither donors nor recipients are really accountable to poor people. This lack of "downward" accountability contrasts sharply with donors' excessive demands for "upward" accountability. Donors have made numerous

pledges to improve both aid quality and quantity over the past three decades. Yet these commitments have rarely been fully implemented, and in too many cases remain shamefully neglected. Similarly the lack of progress towards meeting donor commitments on aid quality is matched by donors' reluctance to be held accountable for results. Some donors have also rejected accountability mechanisms at the country level. In Tanzania, for example, key bilateral agencies prevented the naming of individual donors by an independent monitoring team reporting to the World Bank Consultative Group meeting (Helleiner 2001). Civil society organizations especially those under the umbrella of the Make Poverty History campaign are united in their call for donors to be accountable by first meeting their 0.7 % of their national income in aid within the framework of a set timetable[1]. To this end others have requested annual national multi-stakeholder reviews of donors' impact to be encouraged.

African Civil Society organizations note that aid packages often come with strings attached which mars progress towards the Millennium Development Goals in poor countries. Much of aid and loans provided by the IMF and the World Bank is conditioned on recipient governments opening markets, liberalizing trade, privatization or deregulation. Such conditions have often included cuts to health and education and requirements that citizens pay for these services. In the spirit of policy dialogue, accountability and partnership, civil society has called upon donor countries and international financial institutions to abandon such practices in favour of promoting ownership and increased aid effectiveness[2]. The logic is that externally set criteria makes it difficult for Southern governments to be accountable to their own people, they become more externally accountable, diminishing national dialogue and ability to determine policy on the basis of local needs and the needs of the poor.

Another area of accountability concern has been the North-South relations especially the need for Northern CSOs to be accountable to their Southern partners. There is need for Northern CSOs to demonstrate that they are demand-driven and are responding to the needs and capacities of their Southern partners. Relationships should be grounded in fundamental principles of good governance and human rights with an emphasis on inclusion, accountability, accompaniment, freedom to advocate, and effective participation as agents of development. On the side of the Southern CSOs there is need to guard against dependency and accountability that focuses on the vertical relationships with the funding partner at the negation of the horizontal relations with the beneficiaries at the grassroots level. This happens mostly when a Northern partner assumes a control function, forcing the Southern partner to become donor driven and shifts all its accountability towards the North and away from its own stakeholders. The Organization for Development Institute noted some key accountability areas that need to be clarified when organizations enter into a partnership. These are (i) access to timely and accurate information; (ii) terms of engagement; (iii) the legitimacy of engagement/partnership; and (iv) procedural review and evaluation mechanisms (see Blagescu/Young 2005).

The Ownership Question

Ownership referred to within the Paris declaration is problematic as donor imposed policy conditions and benchmarks are the most important barriers to ownership as they undermine the space for locally-determined policy options for development and poverty reduction. Without significant reform of the World Bank and the IMF, donors will fail to take into account the value of local knowledge and of locally determined appropriate policies that may contradict current "wisdom" in these institutions. Mutual accountability in the context of highly unequal power between donors and recipients requires commitment to fundamental reform of the international financial institutions. Otherwise developing countries continue to have no say on IMF and World Bank priorities and their development policy blue prints.

In practice donors project local ownership most easily into the PRSPs, yet these though regarded as national development strategies are not actually seen to be nationally owned and participatory. In Zambia for instance, getting another national development plan apart from the inadequate PRSP is something the government has acknowledged. PRSPs could have engaged a wide spectrum of stakeholders but the acceptance of their input into strategies for different sectors was limited and discussions on the macroeconomic framework that affect the viability of these strategies remained off-limits.

1 See also http://www.makepovertyhistory.org
2 http://www.realityofaid.org/roa2004/2004report.htm

In essence, the PRSPs were assumed by both the ministries of finance and IFIs to help better target government expenditure, but not necessarily to offer new insights into macroeconomic policy especially monetary and fiscal policies.

Prospects and Challenges

A tremendous opportunity exists within the Aid Effectiveness Agenda, especially the implementation of the Paris Declaration for all stakeholders- donors, governments and CSOs to work together for sustainable development. This can contribute to innovative development action and democratic accountability.

Clearly there are significant challenges in both the capacity and the commitment of African CSOs to engage the Aid effectiveness agenda through the Paris declaration. African CSOs might be reluctant to collaborate in implementing the Paris Declaration – this is their critique of the limitations of the Declaration. CSOs argue that the operational architecture of aid relationships cannot, and must not, be separated from their actual impact on the conditions for realizing sustainable livelihoods for poor and marginalize people, gender equality, environmental sustainability and human rights. Social-economic justice groups, for example, have argued that without curtailing the overarching role of the World Bank and IMF in their countries' macroeconomic policy formulation genuine participation and ownership remain a pipeline dream. Human rights organizations have also argued that there has been little analysis, in the establishment of the commitments and targets for the Paris Declaration, about how the modalities directly impact on issues of good governance and human rights.

Southern CSOs are often confronted by priorities and policy messages already established by their Northern counterparts. The expectation, with limited consultation, is that all will join in promoting the messages with Northern governments, at international fora, and with their own governments in the South. A long-standing challenge is one of accountability when a Northern CSO claims to represent Southern policy interests. Respect for political rights of assembly, participation, and the expression of diverse ideas underlies democratic ownership. North/South CSO relationships will be more effective if they are long term ones with opportunities for knowledge of each others realities, based on trust and respect for diversity. There are others that should guide operational relationships.

Suggestions to gap mishap between Northern and Southern CSOs have centered on the need for true partnership, which is conditionality free. Southern CSOs have asked their counterparts in the North to involve them in consultations with their Northern governments. This has to a large extent averted misrepresentation of the South by the North. Co-hosting of CSOs events at the UN, at the World Bank and IMF meetings or at the G8 have become a common way of bridging the gap and ensuring true accountability and representation.

On the other hand, government and civic organizations' relationships in many African countries have been characterized by conflict and counter-accusations. To turn this around and work together may be easier said than done. Most governments scoff at the idea of civil society groups watching over their undemocratic practices, especially in the area of the rule of law, human rights and civic and voter education. Ordinary citizens hope that the collaboration of government and civic groups will enable them to develop appropriate strategies to deal with Africa's daunting challenges: poverty, HIV AIDS, malaria, instability, conflict, human security, corruption, bad governance and marginalization

Conclusion

The paperwork on ensuring aid effectiveness through genuine ownership and participation has been done; what is left is to see whether all stakeholders' donors, governments and civil society organizations will make it a success by working harmoniously for sustainable development in Africa. The peoples of Africa, both the pessimists and opportunists, have waited so long to see this become a reality and they cannot wait any longer. The overall goal is to work to make aid effective and improve people's lives.

That said, it is important that African countries begin to consider what policies to adopt to implement an exit strategy and manage a smooth reduction in aid dependence over time, without disrupting their economies or deepening their poverty. This may mean that under certain circumstances a higher level of aid dependence may be warranted in the initial phase of the transition.

Recommendations

Given the magnitude of the challenges facing Africa, all sectors of society, including governments, Civil Society, and the business sector, must pool their resources.

- Genuine ownership of national development policy (including PRSPs) is a meaningless concept without effective state capacities to control the allocation of aid funds and have a say in formulating the policy agenda and monitoring the outcomes.
- There is the urgent need for the all stakeholders, especially governments and donors to move from rhetoric to action, otherwise it will be business as usual. One of the critical factors of failure that retarded growth and development in the past in Africa is the inability of leaders to implement policy initiatives, commitments, protocols and conventions as well as other legally bidding agreements.
- The success of the Paris declaration on Aid effectiveness and the development of Africa will require great sacrifice and new ways of doing things both at the governmental and civil society levels of our societies. The CSOs have a wide spread of talent, skills, and expertise that should be used for the development of the continent within the context of the Paris Declaration.
- There is need to work on the improvement of the weak relations and the lack of synergy between African Civil Society and governments in a number of states to ensure the successful implementation of the aid effectiveness agenda.
- Although participation, stakeholder involvement, empowerment and ownership are concepts that have gained popularity in Africa especially when it relates to the relationship between the governed and governors there is a danger that they become catch words. Deliberate efforts have to be made to achieve a common understanding of the vision, philosophy and strategies of Africa and its development priorities. Mutual trust is also critical if the government-people partnership for effective aid delivery and development is genuine. There is need to strengthen information and communication channels between governments and the CSOs.

References

AACC & Mwengo (1993). Civil Society, The State and African Development in the 1990s, Central Graphics Services/Nairobi.

African Development Bank (ADB) (2001). Cooperation with Civil Society Organizations Policy and Guidelines (Environment and Sustainable Development Unit), Abidjan.

AFRODAD (2002). Reality of Aid: Does Africa Need Aid? Harare.

AFRODAD (2005). PRSPs Experiences in Africa, Harare.

Blagescu, Monica/John Young (2005). Partnerships and Accountability: Current Thinking and Approaches Among Agencies Supporting Civil Society Organisations. ODI Working Paper 255. Online in Internet: http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp255.pdf (9.10.2007)

Blunt, Peter/Michael D. Warren (1996). Indigenous Organizations and Development, London.

Clayton (1996). NGOs, Civil Society and The State: Building Democracy in Transitional Societies, Oxford.

Harbeson, J./D. Rothchild/N. Chazan (Eds.) (1994). Civil Society and the State in Africa, Boulder/CO.

Hearn, J. (1999). Foreign Political Aid, Democratization, and Civil Society in Uganda in the 1990s, Centre for Basic Research, Working Paper 53, Kampala.

Helleiner, G. (2001). Local Ownership and Donor Performance Monitoring: New Aid Relationships in Tanzania?, in: Journal of Human Development 3(2), 251-261.

Hutchful, E. (1995/6). The Civil Society Debate in Africa, in: International Journal 51, 54–77.

IDS (2006). Making Accountability Count. IDS Policy Briefing No. 33. Online in Internet: http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/briefs/PB33.pdf (Stand: 9.10.2007)

Lister, S./W. Nyamugasira (2003). Design Contradictions in the "New Architecture of Aid"? Reflections from Uganda on The Role of Civil Society Organizations, in: Development Policy Review, 21 (1), 93–106.

Mamdani, M. (1996). Citizen and Subject: Contemporary Africa and The Legacy of Late Colonialism, Princeton.

McGee, R. (with J. Levene and A. Hughes) (2002). Assessing Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: A Desk-based Synthesis of Experience in sub-Saharan Africa. Brighton: Institute of Development Studies Research Report 52. Online in Internet: http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/rr/rr52.pdf (Stand: 9.10.2007)

Mutasa. C. (2004). The AU and CSOs': Learning to Live in The Same House?, in: Neo-liberal Globalization and its social consequences, Pambazuka News 165: July 2004.

Nyangoro, Julius (1999). Civil Society and Democratic Development in Africa, Gweru.

Sturman, Kathryn/Jackie Cilliers (2003). ECOSOCC: Bridging People's Power to The African Union?, in: African Security Review (12) 1, South Africa. Online in Internet: http://www.iss.co.za/pubs/ASR/12No1/ESturman.html (Stand: 9.10.2007)

Stuurman O./R. Villiers. (1997). Circle of Power. An Enabling Environment for Civil Society in Southern Africa, Development Resources Center, Cape Town.

UNFOLDING COMMUNICATIVE POWER IN POVERTY REDUCTION

Walter Eberlei

Abstract

This article is based on a research project analyzing the participation of Civil Society Organizations (CSOs) and other stakeholders beyond the drafting process of *Poverty Reduction Strategies (PRS)* – i.e. in implementation, monitoring and revision. In most PRS countries, the institutionalization of participation is still in its infancy. A number of constraints impede meaningful participation. However, exceptions to the rule showing a number of "good practices" demonstrate that participation in PRS processes is possible and has been strengthened over the last few years. Based on these findings, core challenges for embedding stakeholder participation in the living political environment of PRS countries are discussed. The paper concludes with strategic recommendations to strengthen domestic accountability, institutionalized participation and empowerment. A breakthrough in the fight against poverty needs a coalition of stakeholders in the civil societies and political forces in the legislative bodies of PRS countries, unfolding "communicative power" to point "administrative power" in the pro-poor direction.

Lessons learned? – Institutionalizing participation in the PRS processes

The systematic introduction of societal participation in national *Poverty Reduction Strategies* is one of the cornerstones of this approach that was launched in 1999. A lot of research work has been done since then to cover especially the inclusion of CSOs in the drafting process of PRS in – meanwhile – about 60 countries. This article is based on the findings of a research project on *Stakeholder Participation in PRS Processes*. The aim of this project is to analyze particularly the participation of stakeholders beyond the drafting process and to answer the question of whether participation has meanwhile been institutionalized in the PRS policy cycle.[1] The need for "institutionalized participation" that should contribute to "sustaining meaningful participation" has been emphasized by the broad-based PRS review exercise in 2005 (IMF/World Bank 2005, 10, 26). This is not a new demand but has already been discussed shortly after the PRS approach came into being. Talking about *institutionalizing* participation means to integrate and anchor participation in the political framework and the political processes of a country. Four elements have been proposed to define this concept (Eberlei 2001 & 2002). Without these core elements, participatory processes run the risk of being no more than ad hoc, one-off participatory events, remaining tentative and fragile. Institutionalized participation needs to be *rights-based*, has to be integrated in the *political structures* of the country, is inconceivable without *capable stakeholders*, and needs *legitimacy*.

Meaningful, sustainable participation requires a number of fundamental ***rights*** and safeguards. Looking at the broader picture, these requirements seem to have been met by PRS countries. Practically all of them offer their citizens the right to participate in political life. Today, freedom of speech and freedom of the press, right of assembly, right of association, etc., are enshrined among other aspects in the constitutions in most of these countries. However, the reality leaves much to be desired. In most of the cases, the enforceable legal framework for participation of societal stakeholders is only weakly developed, leaving a big gap between fundamental rights in the constitutions and the legal framework for the day-to-day political work.

Participation in the PRS process is only governed by law in a handful of exceptional cases. But even then, the question remains whether this right really is put into practice (see the law on public participation in Bolivia). Legal provisions are missing, and a lack of transparency as regards

1 The research project has been conducted by the Institute for Development and Peace (INEF), University of Duisburg-Essen / Germany, on behalf of the World Bank, Participation and Civic Engagement Team (P&CE team). The main outcomes of the project have been published recently (Eberlei 2007a and 2007b). The project benefited from an ongoing research programme on civil society involvement in PRS processes on behalf of the German NGO-Network VENRO (see http://www.prsp-watch.de). The author is Professor at the University of Applied Sciences, Düsseldorf. Contact: walter.eberlei@fh-duesseldorf.de

the rules of the game is characteristic of most processes; in many countries it remains indistinct which stakeholders should and can assume which task. Thus, participation in PRS processes is at the mercy of the goodwill of governments or, in many cases, depends on the pressure the donors exert – if this is relaxed, the true prospects for participation decline. The guidelines for the revision of the PRSP in Uganda and Tanzania can be regarded as a positive example of what are at least politically enforceable rules of the PRS process. The Ugandan Budget Act 2001 is a very rare example of a legal framework enhancement for parliaments.

Meaningful, sustainable participation requires clearly defined political ***structures*** for dialogue between all stakeholders at national and local levels. Necessary structures have to be shaped on a sustainable basis within a defined legal framework. In those PRS countries in which government and CSOs established dialogue structures, participation did not decline too much after the strategy had been developed (as a rule with exceptions). Sometimes these would be sectoral working groups that regularly also supported the implementation of the strategy (Albania, Uganda and – in a much weaker form – Zambia are examples of this). In part, forums organized on a regular basis (e.g. in Armenia, Mozambique and Tanzania) perform this role. Structures like the Ugandan *Poverty Action Fund (PAF)* through which the Government and CSOs discuss frequently poverty-related policy issues and public expenditure patterns have not emerged in many countries. The participation of CSOs continued to be correspondingly vague following the submission of the PRSP in the majority of PRS countries. In some of the countries, the donors also contributed to this development by creating their own dialogue structures with the government (e.g. in Ghana in the context of budget support) in which significant strategic decisions are taken and to which CSOs have no access.

A few good examples can be mentioned in the area of monitoring. The *Uganda Participatory Poverty Assessment Project (UPPAP)* constitutes an exemplary instrument of institutionalized participatory monitoring reaching from the local to the national level. UPPAP is designed in such a way as to enable the results to extend into the political decision-making processes. A whole system of monitoring groups with different tasks was established in 2001 in Tanzania. Non-governmental stakeholders – among them CSOs, academia, private sector, major faith groups and donors – are represented in the *National Poverty Monitoring Steering Committee* as well as in several working groups. Institutionalized dialogue structures, also in the sector of budgetary control, e.g. *Public Expenditure Reviews*, are implemented on a participatory basis. In addition, a large public forum is now held on an annual basis: the *Poverty Policy Week* that can definitely be seen as an element of institutionalized dialogue structures.

The ***legitimacy*** of PRS processes has to be discussed with regard to several aspects. Firstly, legitimacy exists only in those cases in which the democratically elected bodies of a country had the possibility to influence the content of the strategy and are involved in its implementation and oversight. In the reality of PRS processes, the exclusion of elected bodies is still a significant problem.

Secondly, while CSOs do not possess the *formal* democratic legitimation to determine the political decisions of governments, they are legitimized by organizing the interests of the poor and powerless people, by a critical oversight function, and by feeding innovative ideas into the public policy debate. This basic legitimacy can even be increased by making sure that CSOs are organized in a representative and inclusive manner. In a number of countries, non-state actors have teamed up in networks in order to achieve a better position to represent their positions in the PRS processes (e.g. in Zambia, Uganda, Ethiopia, Honduras, Cambodia). A strengthened representativity through networks is certainly one of the new developments that have been encouraged by the PRS processes.

Thirdly, the poor themselves have to be given a chance not only to articulate their perspectives here and there (e.g. in Participatory Poverty Assessments), but also to be involved in decision-making processes. So far, 'the poor' and especially poor women are heavily underrepresented and even neglected in most PRS processes. There are only a few approaches to involve the "voices of the poor" frequently in PRS policymaking. The unique Ugandan experience (UPPAP) has been mentioned already. A few other countries have at least worked with a frequent participatory approach to impact monitoring (see Eberlei/Siebold 2006, 17 for examples). However, with the exception of UPPAP, hardly any mechanism can be found linking poor people frequently to policymaking. Regarding involvement of local people in PRS revision processes, the example of Tanzania is noteworthy. Due to a multi-pronged approach, many voices from local to national levels representing the various groups of

the population have been heard. Most voices from sub-national level came in during the first phase through the consultations led by *The Association of Local Authorities of Tanzania (ALAT)* and those led by various CSOs.

Capacity building is often mentioned as a prerequisite for participatory processes. However, these discussions are often restricted to technical capacities (e.g. skills to analyze data or to conduct participatory monitoring). Instead, it should be extended to include explicit political capacities. Participation can develop its full effectiveness only if the participants in political processes are able to represent their interests adequately. This requires knowledge of the rules, resources for defining and articulating political positions and experience with political negotiation processes, advocacy skills, access to information, specific knowledge in areas like macroeconomics, and others.

Our research shows that few representatives of civil society have sufficient political capabilities and that they are often too weak to persuade the established, strong players to recognize their opinions. This is especially true in the field of macroeconomic policymaking, where participation is not only limited by reluctant major players like the IMF or the technocrats in the ministries of finance, but is also due to a lack of capacity in both the governments and non-governmental stakeholders. These limitations meant that many non-state actors were not able to conduct rigorous analyses on policy or budget documents or propose realistic policy alternatives. Only some larger NGOs, for instance, are able to put forward alternative policy choices; the majority of smaller CSOs do not yet have the capacity to turn queries or disagreement into credible and viable policy proposals. It was often the case that CSOs felt more comfortable discussing the "soft policy" areas such as health and education, of which they had direct knowledge through their service delivery experience, than the macroeconomic policy.

Preliminary conclusions: The institutionalization of participation is – seven years after PRS processes started – still in its infancy. There are exceptions to the rule. Countries like Tanzania or Uganda demonstrate that meaningful participation in PRS processes is possible. A number of "good practices" in other countries contributed to the optimistic view that the PRS learning process is still underway. But it is simply not enough to believe that things will develop over time. Meaningful participation needs specific attention, more investment and the open debate on political constraints. The research findings of our project identified four crucial challenges for meaningful participation. One is that donors and state elites are still dominating the PRS processes. A broad-based democratic accountability ensuring *country ownership* of strategies remains an unfulfilled task in many PRS countries. A second challenge points to the fact that "neopatrimonial rule" prevails in a number of PRS countries. Systemic characteristics of neopatrimonial rule are presidentialism, clientelism, and the use of public resources for the purposes of political legitimation. These two challenges are only mentioned here (cf. Eberlei 2007, 7-12 for a broader discussion) while the third and a fourth challenge shall be elaborated a bit further: the role of civil society in political processes and the question of empowering the poor themselves.

Civil Society – and its role in political processes

When the 1999 G-7 Summit in Cologne decided to link debt relief to poverty reduction strategies, the international leaders demanded that CSOs should be included in the new process. This decision was the result of long lasting debates about the various rationalities for participation in development projects and processes (cf. Booth 2005, 240). The "scaling-up" of participation entered the national level in 1999. Pushed by the donors, governments had to convene civil society players in dialogue forums and in many countries governments and CSOs discussed major development issues for the first time ever. The civil society was lauded for their competence and engagement. Dialogues between governments and civil societies in PRS countries have been intensified dramatically since then. But meanwhile, the honeymoon is over. For many power holders in PRS countries, the CSOs with their inconvenient demands for participation, transparency and accountability have been something like a thorn in their flesh from the very beginning. These skeptics get support from external players. At the International Monetary Fund (IMF), for example, there has always been a tendency to see ownership as something exclusive to governments (if at all). In this view, participation is just a functional process, ultimately designed only to weaken civil society resistance to reform programmes. Interestingly, this position is also shared by some UN organizations, e.g. UNCTAD, which also basically associates ownership with governments (only) whose sovereignty it seeks to strengthen (UNCTAD 2002, 191-200).

Critical views are also raised by academics. Jeremy Gould (2005) for example sees the international NGOs as being part of an "iron triangle" (donors, technocrats in governments, selected NGOs) determining the PRS process. He criticizes "the creation of 'civil society' as an organized form of social agency linked to donor operations" while social forces fighting for more equity and accountability are bypassed (ibid., 142). David Booth from the London-based *Overseas Development Institute* raises doubts about the hope that civil society participation could push governments to reforms: "The theory that participation alone can generate accountability and an orientation to results is inconsistent with many findings from political science research. It also seems not to be confirmed by the PRSP 'experiment'" (ibid. 2005, 243).

On the other hand, voices from the civil societies in PRS countries articulate a growing frustration about their real involvement in the processes. For a number of critics it is not evident why CSOs should engage in the PRS processes, which is, in their view, dominated by the IMF and the World Bank and/or the national governments (cf. Siebold 2007). Furthermore, many voices from civil societies criticize that participation in the PRS context means just "consultation" and "cooptation", not "joint responsibility" or "joint decision-making". This view builds on the so-called "participation ladder" that has been developed in the context of development projects and programmes. It starts with information sharing, followed by consultations, joint-decision making, and finally empowerment or initiation and control by stakeholders.

Both approaches – the voices criticizing the civil society on the one hand and those criticizing the limited responsibility of civil society according to the normative "participation ladder" on the other – are shortsighted. They neglect to discuss and to define precisely the relationship between the political system of government and the society. The German sociologist and philosopher Jürgen Habermas has developed a proposal for this complex relationship that might be fruitful for the PRS debate.

Habermas' theory formulates the assumption of an "interplay of a public sphere based in civil society with the opinion- and will-formation institutionalized in parliamentary bodies and courts" (Habermas 1996, 371). He defines "civil society" as "associations, organizations, and movements that, attuned to how societal problems resonate in the private life spheres, distill and transmit such reactions in amplified form to the public sphere [and (...)] institutionalizes problem-solving discourses on questions of general interest inside the framework of organized public spheres" (ibid., 366f.). In his analysis of this "interplay", he distinguishes two types of power: the "communicative power" that is generated by civil society within the public sphere is "transformed through legislation into administrative power" (ibid., 299). In his view, "the procedures [...] of democratic opinion- and will-formation function as the most important sluices for the discursive rationalization of the decisions of an administration bound by law and statute. [...] The power available to the administration alters its aggregate condition as long as it remains tied in with a democratic opinion- and will-formation that does not just monitor the exercise of political power ex post facto but more or less programs it as well" (ibid., 300). This theoretical view embeds "civil society" in a democratic system and gives it a crucial role as communicative intermediator between "the state" and "the people". Habermas continues as follows: "Nevertheless, only the political system can 'act'. It is a subsystem specialized for collectively binding decisions, whereas the communicative structures of the public sphere constitute a far-flung network of sensors that react to the pressure of society-wide problems and stimulate influential opinions. The public opinion that is worked up via democratic procedures into communicative power cannot 'rule' of itself but can only point the use of administrative power in specific directions" (ibid.).

Civil society gets its legitimacy through the "network of sensors that react to the pressure of society-wide problems and stimulate influential opinions" (ibid., 300). It might translate this into "communicative power" but it "cannot 'rule' of itself and can only point the use of administrative power in specific directions" (ibid.). Stakeholders within civil society can therefore be advocates, not judges. They can be watchdogs or agents of specific interests. But they cannot assume the role of those who make the binding political decisions. CSOs have a crucial, supportive role for democracies, but in themselves cannot replace the democratic steering and controlling functions. The latter is the task of legislatures. Both, the civil societies and the legislatures, have to play their specific role. Therefore, parliaments are not "neglected stakeholders" (IMF/World Bank 2005, 32). Parliaments are (or should be/become) the constitutionally based and democratically legitimized forum for domestic debates, while civil societies can initiate communicative power to inspire, influence or even publicly criticize those who are in power.

Empowerment – or: Bringing the people (back) in

The empowerment of the people in the poorest countries remains a crucial challenge for the next PRS process phases. There is indeed an encouraging opening-up of public and political spaces in many PRS countries for the organized civil society – as a rule those associations with a strong basis in the capitals. But one can hardly assess their work as communicative intermediators between the poor and the state. "Bringing the people (back) in" is an unresolved challenge. Mastering this challenge is seen as crucial because there is a definite link between the inclusion of poor people (or their legitimized representatives) and sufficient strategic approaches serving the poor.

The PRS approach followed the newly growing insight that the state should again play a bigger role in development processes. However, the connection between the "lifeworld" (Lebenswelt) of the poor and the political system – to continue with Habermas' terminology – has not yet been built. The PRS Review 2005 confirmed anew that "the views of poor people and other marginalized groups have not been adequately reflected in poverty reduction strategies" (IMF/World Bank 2005, 33). Some years after the introduction of the PRS approach, this failing can hardly be explained by teething troubles. The "powerlessness" of the poor (ibid.) has structural causes. Numerous case studies are confirming this view. In Zambia, to give just one example, the highly effective umbrella organization *Civil Society for Poverty Reduction (CSPR)*, supported by a wide range of NGOs, made significant inputs to the formulation of Zambia's Full PRSP, and has performed a "watchdog" role subsequently in the form of regular critical comments on the implementation process (as mentioned in the "prologue" of the 2005 PRS Review report). At local level, however, civil society is barely involved in the PRS process at all (Imboela 2005; Waldenhof 2005).

The donors perceive the well-organized NGOs in the capitals also as "the civil society". The PRS Review report justifies this "because direct engagement of poor people takes more time than existing planning cycles allow, and empowerment of the most vulnerable members of society is fundamentally difficult to do" (IMF/World Bank 2005; 33). Critics of the donor community argue that donors prefer to cooperate with well-meaning and technocratically oriented international NGOs instead of dealing with inconvenient social movements who even question the role of IFIs generally (see e.g. Gould 2005).

The marginal inclusion of the poor has meanwhile become an issue (see above, PRS Review report). The question whether this has an impact on the quality of strategies is, however, not discussed. Basically, it is assumed that the strategies formulated so far are more or less on track (see IMF/World Bank Joint Staff Advisory Notes, JSANs) – obviously quite independent of the fact of whether the poor themselves have been involved in designing the strategies or not. A brief look at one of the deficiencies in many PRSPs to date – the lack of significant gender mainstreaming – exemplifies the problem with this calculated optimism.

In many countries women´s organizations participated only to a limited extent in the process. Indeed, most PRSPs mentioned gender issues and recognized them as a crosscutting theme, but the hoped-for "engendering" of the poverty debate appears not to have happened on a regular basis. It is the impression of many observers that mostly lip service has been paid to gender concerns (for an overview see Rodenberg 2004).

These shortcomings in the inclusion of women in general and women's organizations focusing on gender issues in particular, is mirrored significantly in weak documents (see Rodenberg 2004, 36 ff.). The majority of the PRS are characterized by a) a widespread confusion as to the precise distinction between the Women-in-Development approach (WID) and the Gender and Development approach (GAD); b) a fragmented gender analysis (although a fund of disaggregated data is available, it is not used in syntheses and long-term strategies); and c) a gender-blind macroeconomic framework (that does not make any reference to gender-specific impacts of national and international economic and financial policies, trade liberalization and external shocks). With regard to the main concerns of a critical gender analysis, firstly, anchoring a comprehensive gender-sensitive approach in the national poverty strategy and, secondly, the full and meaningful participation of women and women's organizations, the continued use of a WID policy by the vast majority of the involved national institutions leads to crucial shortcomings in writing, implementing and monitoring processes and the participatory political process in general. Gender issues have generally been delegated to women, although the core of the gender approach is precisely this: no longer to focus only on women as

an isolated and homogenous vulnerable group. Furthermore, the advocacy of women's NGOs, but also the need to meet donors' demands for bringing gender issues in, had often led to quite superficial corrective procedures, in a way that national gender experts or even external expertise have revised and "engendered" written drafts. This example demonstrates, that there is a definite link between the fact that specific groups of poor people or their legitimized representatives are neglected in the participatory processes on the one hand, and insufficient strategic approaches serving the poor on the other.

The World Development Report 2000/01 stated that "facilitating the empowerment of poor people [...] (is the) key to reducing poverty" (World Bank 2001, 3). Shortly after this groundbreaking report, the wealth of knowledge about empowerment and its (potential) impact on poverty reduction was compiled in a comprehensive sourcebook (Narayan 2002). Having this in mind, the gulf between theory and practice hurts even more.

Conclusions: Unfolding communicative power

The 2005 PRS review report states that "meaningful participation" can contribute to high-quality strategies as well to domestic accountability (IMF/World Bank 2005, Synthesis, 10). In our view, using Habermas' terminology, meaningful participation is the successful transformation of societal *communicative power* into governmental *administrative power*. To distinguish between *communicative* power as all democratic means to influence decision-making processes and *administrative* power as all means to implement decisions made by democratically legitimized bodies seems helpful for getting a clear picture of roles and responsibilities. Our conclusion is therefore: Strengthening meaningful stakeholder participation in PRS processes requires the *unfolding of communicative power*. Operationalizing this leads us to three core objectives: strengthening democratic accountability, institutionalized participation and empowerment.[2]

Strengthening democratic accountability

Our findings support the view that *domestic and democratic accountability* is a necessary pillar for poverty reduction politics. External partners can support this in various ways. Three strategic recommendations would seem to have specific importance:

Strengthening country ownership: Democratic domestic accountability has to be distinguished from external obligations and contractually agreed conditionalities. Donors are important and influential actors, but they are not "stakeholders" in the domestic democratic arena.

Strengthening accountability mechanisms: There are various ways and means to strengthen the vertical (electoral, social) and horizontal (political, administrative) elements of domestic accountability. As yet, donors are concentrating on the administrative dimension. Especially the political and social dimension have to be supported more in the context of PRS.

Improving political analysis: PRS processes are taking place in a domestic political arena. Some recent publications try to provide a clearer picture of the underlying factors in these processes. Very few independent academic studies give additional insight. Especially domestic academic institutions must be strengthened systematically.

Strengthening institutionalized participation

Societal participation takes place in a highly contested political field where the vested interests of numerous parties are at stake. The strengthening and embedding of institutionalized participation in living political systems is therefore without an alternative. Four strategic recommendations:

Getting the institutions right: Sustainable structures and legal frameworks for participation have to be created in order to foster meaningful participation. A number of good practices for structures as well as for legal frameworks exist.

2 Birte Rodenberg has produced Recommendations for Practitioners (Rodenberg 2007). She has included numerous proposals and recommendations that came up during the INEF research work. This article therefore concentrates on the conceptual debates and strategic recommendations. A more detailed discussion of the recommendations as well as examples of existing good practices can be found in Eberlei 2007a, 18-22.

Fostering the interplay between CSOs and legislatures: The links or interfaces (Habermas' "sluices") between CSOs and democratically legitimized parliaments have been neglected so far and have to be strengthened in future.

Capacity building: Having shown the "theoretical" limits of civil societies or societal stakeholders in general, the real capacity limits of stakeholders in many poor countries should also be discussed openly. The participation agenda has been overloaded especially in the poorest countries while the necessary conditions to enable stakeholders' participation in these countries have not been realized.

Developing indicators for institutionalized participation: Besides numerous possible single measures to support the institutionalization of participation, the institutionalization of frameworks for participation should be promoted by introducing indicators or measurable standards for participation that include rights and structures for an ongoing cooperative dialogue between legitimated and capacitated stakeholders.

Strengthening empowerment

The research findings underline the urgent need to start "empowerment initiatives" and to discuss the underlying issues. "Powerlessness" is a form of poverty and a major cause of poverty. Discussing poverty issues without recognizing power issues does not lead to proper poverty analyses. A better understanding of power issues should lead to different processes, taking into account the interests of especially poor and vulnerable groups. There is a lot of knowledge about empowerment, including numerous proposals for supporting it. Even more important: plenty of empowerment initiatives by local peoples themselves exist in reality, but are neglected in the national PRS processes by Governments as well as by most of the donors.

Long-term perspective

To appreciate the change that has occurred in the fight against poverty since the late 1990s and the involvement of civil society organizations in these efforts, one needs to take a medium-range view of PRS processes and contents. Whether these new approaches have already made a real difference to the lives of the poor can then be discussed in a somewhat more balanced horizon, although still not without impatience. Fighting poverty is a task for decades, not just for a few years. But the sooner the strengthening of meaningful participation enhances the quality of poverty strategies and strengthens domestic accountability for their implementation, the better for the poor. Stakeholders in the civil societies and political forces in the legislative bodies of PRS countries have to unfold the "communicative power" to point the "administrative power" in a pro-poor direction. Only this can lead to a breakthrough in the fight against poverty.

References

Booth, David (2005). "Missing Link in the Politics of Development. Learning from the PRSP Experiment", in: Nord-Süd aktuell, Vol. XIX, (3+4), 239-245.

Eberlei, Walter (2001). Institutionalised Participation in Processes beyond the PRSP. Study commissioned by GTZ, Eschborn 2001.

Eberlei, Walter (2002). Elementary Standards of Participation in National PRSP Processes. Bonn: Joint Conference Church and Development (GKKE).

Eberlei, Walter/Peter Meyns/ Fred Mutesa (Eds.) (2005). Poverty Reduction in a Political Trap? The PRS Process and Neopatrimonialism in Zambia, Lusaka.

Eberlei, Walter/Thomas Siebold (2006). Civil Society and Stakeholder Participation in PRS Monitoring. Background paper for World Bank / INEF research project. Duisburg. Online in Internet: http://inef.uni-due.de/page/documents/eberlei/Eberlei-Siebold-Monitorin_Juni2006.pdf

Eberlei, Walter (2007a). Accountability in Poverty Reduction Strategies: The Role of Empowerment and Participation. (World Bank Social Development Paper, 104), Washington D.C.

Eberlei, Walter (Ed.) (2007b). Stakeholder Participation in Poverty Reduction. (INEF-Report 86/2007), Duisburg.

Gould, Jeremy (2005). Conclusion: The Politics of Consultation, in: Gould, Jeremy (Ed.): The New Conditionality. The Politics of Poverty Reduction Strategies, London/New York, 134–151.

Habermas, Jürgen (1996). Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Translated by William Rehg. Cambridge/Malden.

Imboela, Bruce (2005). Implementing the PRSP in Agriculture – The Fertilizer Support Programme and Poverty Reduction in Kaoma District, in: Eberlei, Walter /Peter Meyns/Fred Mutesa (Eds.) : Poverty Reduction in a Political Trap? The PRS Process and Neopatrimonialism in Zambia, Lusaka, 169-188.

International Monetary Fund/World Bank (2005). 2005 Review of the PRS Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results, Washington D.C.

Narayan, Deepa (Ed.) (2002). Empowerment and Poverty Reduction. A Sourcebook, Washington D.C.

Rodenberg, Birte (2004). Gender and Poverty Reduction. New Conceptual Approaches in International Development Cooperation, German Development Institute, Bonn.

Rodenberg, Birte (2007). Stakeholder Participation in PRS Processes: Recommendations for Practitioners, in: Eberlei 2007b, 49-67.

Siebold, Thomas (2007). Participation in PRS Processes – A Review of the International Debate, in: Eberlei 2007b, 13-30.

UNCTAD (2002). The Least Developed Countries Report 2002. Escaping the Poverty Trap, Geneva.

Waldenhof, Beatrix (2005). The Participation of Civil Society – Potential for Fighting Poverty and Challenging Neopatrimonial Practices, in: Eberlei, Walter/Peter Meyns/ Fred Mutesa (Eds.): Poverty Reduction in a Political Trap? The PRS Process and Neopatrimonialism in Zambia, Lusaka, 139-166.

World Bank (2001). World Development Report 2000/2001, Washington D.C.

GUT ODER NUR GUT GEMEINT?

Fragen zur Wirkung entwicklungspolitischer Nicht-Regierungsorganisationen (NROs)

Clemens Six

Einleitung

Die Frage nach der Rolle und Bedeutung von Zivilgesellschaft in internationalen Entwicklungen, wie sie in dieser Ausgabe der Österreichischen Entwicklungspolitik gestellt wird, ist keinesfalls mit dem institutionellen Selbstverständnis und den entwicklungspolitischen Aktivitäten entsprechender NROs zu beantworten. Der Begriff Zivilgesellschaft geht wesentlich darüber hinaus und umfasst einen großen „nicht-staatlichen Bereich gesellschaftlicher Organisationen" (Beitrag von Novy in diesem Heft), die zwar für gesellschaftliche Entwicklung in Zentrum wie Peripherie eine bedeutende Rolle spielen, aber nicht notwendigerweise explizit entwicklungspolitisch engagiert sein müssen. Dieser Beitrag wird sich daher auf ein ausgewähltes Segment zivilgesellschaftlicher Organisationen, die NROs, konzentrieren und Fragen nach ihrem Beitrag zur Entwicklung stellen.[1] Der Fokus wird dabei bewusst auf das Aufwerfen offener Fragestellungen gelegt, die sich aus der aktuellen Debatte über die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit (EZA) und damit ihrer grundsätzlichen Legitimität ergeben. Sowohl auf multilateraler wie nationaler Ebene wird diese Diskussion im Moment sehr engagiert geführt. Sie leidet aber an einigen verzerrten Perspektiven, die sich zum Teil aus falsch gestellten Fragestellungen im Bereich der Wirksamkeit ergeben. Absicht dieses Beitrags ist es daher, den gegenwärtigen Enthusiasmus, der von den unterschiedlichen Beobachtern und Beteiligten der Entwicklungspolitik zu Fragen der Wirksamkeit der EZA an den Tag gelegt wird, zu einer Reflexion zu nutzen, die einen grundlegenden Spannungsbereich betrifft. Dabei steht die Tatsache einer regierungszentrierten Agenda zu mehr Wirksamkeit in der EZA, die vor allem von den Mitgliedstaaten der OECD forciert wird, der wachsenden Rolle entwicklungspolitischer NROs sowie der Frage ihrer Einbindung in dieses Vorhaben gegenüber. In welchem Verhältnis diese beiden Dinge stehen, ist eine offene, jedoch entwicklungspolitisch sehr relevante Frage.

Die wachsende Bedeutung entwicklungspolitischer NROs

Als Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist ein kurzer Blick auf den sich kontinuierlich verändernden Stellenwert der NROs nicht nur in der internationalen EZA, sondern auch in den internationalen Beziehungen überhaupt lohnenswert. Die Anzahl der NROs, die international operieren, wird gegenwärtig auf etwa 40.000 geschätzt, eine Eigenschaft, die vor etwa 50 Jahren (1956) noch auf lediglich 973 Organisationen zutraf. 90 % dieser NROs wurden alleine in den letzten 30 Jahren gegründet, sind also relativ jungen Datums und gehen auf eine intensive Gründerphase zurück, die nach wie vor anhält und sich sogar noch beschleunigt. Auch in den Entwicklungsländern selbst hat sich die Zahl der aktiven NROs deutlich erhöht. In Indien wird geschätzt, dass derzeit über eine Million (nationale wie internationale) NROs tätig sind, in Brasilien mehr als 2.100 (Angaben aus diversen Quellen, zitiert nach Lloyd 2005, 2). Diesem numerischen Wachstum der NROs entspricht die wachsende Signifikanz dieser Akteursgruppe in der Finanzierung der EZA einschließlich der humanitären Hilfe. Grundsätzlich gibt es für NROs zwei wichtige Finanzierungsquellen, nämlich Eigenmittel, die etwa durch Spenden akquiriert werden, und die Anteile der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance – ODA), die durch die NROs implementiert werden. Die Gesamtzahlen, die diese beiden Quellen beinhalten, geben einen Eindruck davon, wie gewichtig der Beitrag der NROs mittlerweile ist. In den letzten Jahren haben NROs rund 10 Mrd US $ jährlich aus ODA-Mitteln erhalten, zusammen mit den Eigenmitteln beliefen sich die von den NROs umgesetzten Programme auf 23 Mrd US $, eine Summe, die 2004 rund einem Drittel der gesamten ODA entsprach (Riddell 2007, 9). Die Eigenmittel der NROs, also jene Finanzmittel, die nicht aus den staatlichen Töpfen der ODA kommen, überschritten im Jahr 2003 zum ersten Mal die

1 Es gibt derzeit noch keine international einheitliche Definition von Nicht-Regierungsorganisationen. Die Vereinten Nationen verwenden eine sehr breite Definition, die auch Interessensverbände wie Gewerkschaften oder wissenschaftliche Einrichtungen beinhaltet. Ich verstehe darunter Organisationen, die nicht durch ein öffentliches Mandat legitimiert sind und nicht notwendigerweise international tätig sein müssen.

Zehn-Milliarden-Grenze (ebda., 8), 2004 waren es nach DAC-Angaben (Development Assistance Committee) 11,4 Mrd US $, 2005 bereits 14,7 Mrd US $ und sie steigen seither weiter an (OECD 2006, 152). Mehr als zwei Dutzend der größten internationalen NROs wie ActionAid oder Caritas haben ein Budget jenseits der 100 Millionen Dollar-Grenze. Das Verhältnis von Eigenmitteln der NROs zur staatlich finanzierten ODA, die die OECD für ihre Mitgliedstaaten mit etwas mehr als 100 Mrd US $ angibt (2005), ist damit deutlich über ein Zehntel angewachsen.

Das entwicklungspolitische Gewicht der NROs ergibt sich daher nicht nur aus den wachsenden Eigenmitteln dieser Organisationen, sondern auch aus der Bedeutung als Umsetzungsinstanzen staatlich finanzierter Entwicklungsprogramme und humanitärer Hilfe. Dazu kommt, dass die Anzahl der international operierenden NROs in den letzten drei Jahrzehnten stark angestiegen ist und somit ein Spektrum an Akteuren entstanden ist, das zunehmend stärker Einfluss auf die internationalen Vorgänge nimmt. Diese Tatsache ist nicht nur für die Konstitution der internationalen Beziehungen von Bedeutung, sondern auch für die internen Strukturen und Mechanismen dieser Organisationen.

Die Pariser Erklärung und die Rolle der NROs

Die aktuelle Aufmerksamkeit, die der Frage der Wirksamkeit der EZA zukommt, ist nicht darin begründet, dass man damit ein neues Thema entdeckt hätte. Die Diskussion zu Effektivität und Effizienz der EZA ist genau so alt wie das Konzept entwicklungspolitischer Kooperation überhaupt, also im Wesentlichen ein Phänomen, das nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges entstand. Die gegenwärtige Debatte, die mit einer Legitimationskrise der EZA verknüpft ist, kristallisiert sich am Umsetzungsprozess der Pariser Erklärung zu mehr Wirksamkeit in der EZA, der im März 2005 mit der Verabschiedung der Erklärung begann und im September 2008 mit dem Dritten „High Level Forum on Aid Effectiveness" eine erste wesentliche Etappe auf dem Weg zur vollständigen Umsetzung, angestrebt bis 2010, erreicht. Grundsätzlich verweisen NROs darauf, dass die Intention der Pariser Erklärung, nämlich die Steigerung der Wirksamkeit, ein seit Langem forciertes Anliegen der NROs selbst ist (vgl. etwa Eurodad 2007).

Die Details der Agenda und vor allem die konkreten Maßnahmen, die in Form von Indikatoren vorliegen, sind jedoch Gegenstand sehr kontroversieller Diskussionen.
Die Agenda der Pariser Erklärung charakterisiert eine innere Spannung, die sich aus widerstreitenden Zielsetzungen ergibt und die für NROs von entscheidender Bedeutung ist. Einerseits sollen im Namen eines erweiterten, echten ownership Geberinterventionen so weit wie möglich reduziert und gleichzeitig lokale Partizipation in der Entscheidungsfindung über lokale und nationale Entwicklungsprioritäten und -strategien ausgebaut werden. Andererseits soll sichergestellt werden, dass die (real oder fiktiv) aufgestockten Finanzmittel der EZA im Sinne der internationalen Entwicklungsagenda, allen voran der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), verwendet werden. Dies geschieht über neue Kooperationsformen wie die Budgethilfe, die umfassende und tief greifende Programme zur Restrukturierung des Finanzsektors, der staatlichen Infrastruktur oder der Verwaltungsmechanismen nach sich ziehen (Tan 2005, 5). Gleichzeitig erhöht die angestrebte Harmonisierung der Geber untereinander die „Marktmacht" der Geberseite gegenüber den Empfängern und läuft damit der Forderung nach einer strukturellen Verbesserung der Voraussetzungen für einen echten Dialog zwischen Gebern und Empfängern zuwider. Die Selbstpositionierung der entwicklungspolitischen NROs in diesem Spannungsverhältnis ist heikel, zumal sich die NROs zu Recht nicht als Erfüllungsgehilfen staatlich formulierter und umzusetzender Entwicklungsprioritäten und -strategien sehen, sondern als Akteure „in their own right" (OECD 2007, 6) mit entsprechenden Eigenkompetenzen, abgestimmt auf den sozialen und politischen Kontext der Entwicklungsländer. Zudem weigern sie sich, den Entwicklungsprozess insgesamt als rein technisch-administratives Problem zu interpretieren (vgl. Lavergne/Wood 2006, 19). Gerade weil Entwicklung aus Sicht der NROs ein eminent politischer Prozess basierend auf politischen Grundsatzentscheidungen und Richtungsdebatten ist, kann das Feld der gesellschaftlichen Entwicklung keiner Agenda der Indikatorenerfüllung, wie sie die Pariser Erklärung vorsieht, überlassen werden. Das Anliegen der Pariser Erklärung, die Wirksamkeit und damit die Legitimität der EZA insgesamt zu verbessern, wird aber auch von zivilgesellschaftlicher Seite bejaht und als sehr dringlich angesehen (vgl. NGO-Statement on Aid Effectiveness 2005).

Bevor ich zur konkreten Selbstpositionierung der NROs bezüglich der Pariser Erklärung komme, ist noch eine grundsätzliche Anmerkung zum Thema der Wirksamkeit der EZA notwendig. Zahlreiche kritische Stimmen weisen zu Recht darauf hin, dass die bisherige Bilanz jahrzehntelanger Entwicklungskooperation zwischen den industrialisierten Staaten und den so genannten Entwicklungsländern enttäuschend ist. Dies führt sogar zu einer Aufrechnung der Gesamtsumme an finanziellen Zuwendungen, die insbesondere Subsahara-Afrika seit der ersten Welle der Dekolonisation in den 1960er-Jahren erhalten hat, welche dem Status quo der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse in der Region gegenübergestellt wird (vgl. Grill 2007). In vielen afrikanischen Empfängerregionen wird die Hilfe selbst bis in die Gegenwart als Instrument der Heteronomie und Unterordnung unter externe Interessen interpretiert. EZA ist damit nicht die Antwort auf Armut, sondern Teil des Problems (vgl. Adong 2006; Menocal/Rogerson 2006; auch Mutasa in diesem Band). Wie immer man die Bilanz der EZA bewertet, muss vor allem aus Sicht der NROs klar sein, welcher Anspruch mit entwicklungspolitischer Kooperation verbunden wird und welche Strategien zur Erreichung dieses Anspruches gewählt werden. Wirksamkeit als zentraler Begriff des aktuellen Entwicklungsdiskurses entspricht dem englischen Ausdruck „impact" und meint – im Gegensatz zu „output" und „outcome" – die langfristigen Auswirkungen (interner wie externer) entwicklungspolitischer Interventionen. So relevant und legitim der aktuelle Fokus auf das Thema Wirksamkeit ist, so berechtigt bleibt die Beobachtung, die Roger Riddell bereits Mitte der 1990er-Jahre gemacht hat: Die Debatte trägt in der konkreten Gestalt, in der sie im Moment geführt wird, auch dazu bei, dass die unvollständige Interpretation von EZA verstärkt wird, wonach diese ausschließlich dazu da ist, um handfeste materielle Entwicklungsfortschritte zu produzieren. Die Wirksamkeitsdiskussion in der gegenwärtigen Form propagiert zudem explizit oder implizit den von vornherein falschen Anspruch, EZA mache in der Entwicklung von Gesellschaften den wesentlichen Unterschied aus und stelle somit den alles entscheidenden Katalysator für diese Entwicklung dar (Riddell 1997, 26f.). Selbstverständlich fällt vor dem Hintergrund eines so formulierten Anspruches die Bilanz der bisherigen Entwicklungsleistungen der EZA negativ aus. Nochmals sei betont, dass dieser Hinweis von Riddell der Berechtigung einer intensiven Auseinandersetzung mit Fragen der Wirksamkeit nicht entgegensteht. Aus Sicht der NROs und von Zivilgesellschaft überhaupt ist dieser Anspruch an die EZA aber ungenügend und daher auch als Grundlage und Maßstab einer Wirksamkeitsdebatte nicht geeignet. Aus Sicht der NROs muss die Hilfe auch daran gemessen werden, inwiefern es ihr gelingt, gesellschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die Zivilgesellschaft auf breiter Basis nicht nur ermöglichen, sondern kontinuierlich fördern. Zivilgesellschaft als Ausdruck „aktiver demokratischer Staatsbürgerschaft", eingebettet in eine entsprechende demokratische Kultur, ist eine Voraussetzung der Fortschritte in Entwicklung und guter Regierungsführung, weniger deren Ergebnis (International Civil Society Steering Group 2007, 4f.). Dies beinhaltet auch, dass Entwicklungskooperation den Raum für Diskussionen über die Richtung und die Strategien von Entwicklung schafft und nicht (nur) an der Erfüllung vorformulierter Entwicklungsziele gemessen wird.

Die Pariser Erklärung zu mehr Wirksamkeit in der EZA stellt gegenwärtig den Angelpunkt der internationalen Diskussion dar. Aus Sicht der entwicklungspolitischen NROs ist die Umsetzung der Agenda der Pariser Erklärung in zweierlei Hinsicht relevant. Zum einen stellt sich die Frage, welche Rolle diese NROs im Prozess der Umsetzung selbst einnehmen sollen, wollen und auch können. Die Antwort der NROs auf diese Frage ist keinesfalls naheliegend, da die Erklärung selbst nur unter marginaler zivilgesellschaftlicher Beteiligung zustande kam. Zum anderen stellt die Pariser Erklärung implizit eine Anfrage an die Wirksamkeit des entwicklungspolitischen Engagements der NROs selbst dar. Mit Recht haben die Mitgliedstaaten des Development Assistance Committee (DAC) der OECD auch bei der ersten informellen Konsultation mit Vertretern nördlicher und südlicher Zivilgesellschaft im März 2007 rückgefragt, welche Rechenschaft NROs über die langfristigen Effekte ihrer Arbeit ablegen. Auch von den NROs selbst wird aus unterschiedlichen, noch zu diskutierenden Gründen die Frage der eigenen Wirksamkeit seit einigen Jahren sehr intensiv gestellt und intern diskutiert. Diese beiden Fragestellungen, die Rolle der NROs im Umsetzungsprozess der Pariser Erklärung sowie die Fragen der eigenen Wirkung sollen im Folgenden im Mittelpunkt stehen.

NROs und die Umsetzung der Pariser Erklärung

Interessensfindung der NROs

Zur Klärung der Frage, welche Rolle die NROs bei der Umsetzung der Pariser Erklärung spielen wollen und können, wurde ein umfassender Konsultationsprozess unter der Leitung einer eigenen „Advisory Group on CSOs and Aid Effectiveness" eingeleitet. Die Advisory Group, zu gleichen Teilen zusammengesetzt aus Vertretern der Zivilgesellschaft und nördlichen wie südlichen Regierungen, organisiert eine Serie von fünf regionalen Workshops für zivilgesellschaftliche Organisationen, die in der Zeit von Oktober bis November 2007 in Asien, Afrika und Lateinamerika abgehalten werden, um „ein besseres Verständnis zivilgesellschaftlicher Organisationen und anderer Interessensgruppen für die Rolle der Zivilgesellschaft in Bezug auf die Pariser Erklärung und das System der EZA insgesamt" zu entwickeln, „die Bestrebungen der Zivilgesellschaft, die Agenden zu Steigerung der Wirksamkeit nationaler und internationaler Hilfe zu vertiefen, zu diskutieren", „Erfahrungen zu zivilgesellschaftlichen Partnerschaften auszutauschen (…) sowie Schlüsselfragen und Leitprinzipien dafür zu identifizieren" (Benissan 2007, 2). Der Diskussionsprozess darüber steht also noch am Anfang. Bislang fehlen eine konkrete, einheitliche Perspektive dazu sowie eine Formalisierung möglicher praktischer Abläufe. Dennoch lassen sich bereits erste Konturen möglicher Antworten erkennen, die bis zum High Level Forum im September 2008 in Accra ausformuliert sein sollen.

Bereits 1996 hat die OECD in ihrer Vision für die EZA des 21. Jahrhunderts betont, dass eine starke Zivilgesellschaft, die nicht auf die Funktion eines verlängerten Arms irgendeiner Regierung reduziert werden kann, eine wesentliche Voraussetzung für Entwicklung ist, die durch die wachsenden sozialen und ökonomischen Interdependenzen noch an Bedeutung gewinnt (OECD-DAC 1996, Annex). Umso erstaunlicher ist, dass die Pariser Erklärung völlig ignoriert, dass zivilgesellschaftliche Akteure ihren Beitrag zum Entwicklungsprozess häufig in Opposition zu Regierungen und Behörden leisten (Warning/Post 2007, 73). Das Konzept von Entwicklung und EZA, das dieser Erklärung zugrunde liegt, geht implizit davon aus, dass es so etwas wie Entwicklung aus einem Guss geben kann, der noch dazu im Wesentlichen technisch-administrativ definiert wird. NROs sehen ihre Rolle nicht als Implementierungshilfen dieses entpolitisierten Entwicklungsparadigmas, sondern in erster Linie in ihrer „politischen Rolle", die „Repräsentation der Betroffenen, Anwaltschaft, Empowerment der Armen und Schutz der Menschenrechte" beinhaltet (Lavergne/Wood 2006, 12f.). Alle anderen Funktionen der NROs wie der Aufbau von sozialem Kapital für marginalisierte Bevölkerungsgruppen, Ressourcenmobilisierung oder soziale Dienstleistungen bauen auf dieser politischen Funktion auf. In Bezug auf den Umsetzungsprozess der Pariser Erklärung bedeutet dies, dass die NROs im Rahmen ihrer Autonomie als Akteure „in their own right" eine kritische Distanz zur Agenda der Erklärung einnehmen, andererseits aber den Prozess zu mehr Wirksamkeit assistierend unterstützen wollen.

Aus dieser Position der NROs ergibt sich ein erstes Aufgabenfeld in Bezug auf die Umsetzung der Pariser Erklärung, nämlich die der überwachenden Instanz insbesondere durch eigenes Monitoring und eigene Evaluierungen (Eurodad 2007, 8). Das in der Erklärung selbst vorgesehene Monitoring ist zum einen regierungszentriert, zum anderen ungleich zwischen Gebern und Empfängern verteilt. Die Empfängerstaaten sind in der Ergebnisauswertung den Geberstaaten verpflichtet, was die Rechenschaftspflicht gegenüber der eigenen Bevölkerung im Empfängerland nicht ersetzen kann. Diese Funktion kann neben den Parlamenten eine informierte Zivilgesellschaft übernehmen, die die implementierten Maßnahmen nicht nur hinsichtlich ihres Ergebnisses, sondern ihrer grundsätzlichen Sinnhaftigkeit in Bezug auf Armutsreduktion überprüft. Zivilgesellschaft und entwicklungspolitische NROs müssen sicherstellen, dass die staatlich organisierten Maßnahmen des Monitoring tatsächlich transparent und einer möglichst breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Als Orientierung dienen dabei zunächst die Ergebnisse des OECD-Surveys (OECD 2007a). NROs spielen eine wichtige Rolle, die eigenen Regierungen im Norden wie im Süden zur Korrektur der wesentlichen Defizite in der Praxis der EZA öffentlich anzuhalten. Um die Fehler des PRSP-Prozesses (Poverty Reduction Strategy Paper), der in zahlreichen Empfängerländern keine entsprechende Berücksichtigung der Zivilgesellschaft brachte, nicht zu wiederholen, muss bereits in der Gestaltung der Monitoring- und Evaluierungsmechanismen auf eine entsprechende Einbindung der Zivilgesellschaft geachtet werden. Schließlich existiert in den wenigsten Empfängerstaaten eine geeignete Infrastruktur, die es den NROs oder spezifischen Bevölkerungsteilen erlauben würde, die Aktivitäten der eigenen Regierung entsprechend zu beobachten (Flores/Engelhardt 2007, 4).

Obwohl die Pariser Erklärung dazu schweigt, hängt Wirksamkeit der EZA wesentlich von Ermächtigungsstrategien gegenüber der Zivilgesellschaft ab, die solche Infrastrukturen aufbaut. In Tansania existiert beispielsweise eine „Independent Monitoring Group" (IMG), die alle zwei Jahre über das Geber-Empfänger-Verhältnis und die Fortschritte in Richtung mehr Wirksamkeit der EZA berichtet, was wiederum nachweisbar positive Effekte auf die Legitimität der Entwicklungskooperation hat (Mwakasege 2005). Trotz dieser produktiven Rolle fand dieses Modell bislang kaum Nachahmung.

Ownership: Wem gehört die Entwicklung?

Eine wesentliche Voraussetzung einer entsprechenden Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure bzw. entwicklungspolitischer NROs ist das Aufbrechen des sehr engen ownership-Begriffes in der Pariser Erklärung. Dort wird ownership im Wesentlichen über die Berücksichtigung des PRSP, also einer von staatlicher Seite unter massivem Zutun der internationalen Finanzinstitutionen formulierten Entwicklungsstrategie (vgl. Wanyeki 2006, 2), gleichgesetzt. Ownership hingegen, das die komplexen sozialen Realitäten der Empfängerländer widerspiegelt, ist aus zivilgesellschaftlicher Sicht „das Ergebnis überzeugender Beteiligung von Organisationen, die die Staatsbürger repräsentieren, insbesondere Frauen und marginalisierte Bevölkerungsteile, die von Armut am meisten betroffen sind, und effektiver parlamentarischer Überprüfung" (Reality of Aid 2007, 3; vgl. auch Tomlinson 2006a, 3f.). Sollten im Sinne gesteigerter Wirksamkeit NROs, die in vielen Fällen über starke lokale Verwurzelung verfügen, stärker einbezogen werden, ist die Begrifflichkeit der Pariser Erklärung ungeeignet. Wiederholt ist in diesem Zusammenhang der Begriff des „demokratischen ownership" vorgeschlagen worden, der die Partizipation unterschiedlicher Akteure, nicht nur des Staates bzw. der Regierung, zulässt (vgl. OECD 2007, Briefing Note 3). Das wiederum setzt voraus, dass Entwicklung als Verhandlungsprozess zwischen unterschiedlichen Interessensgruppen interpretiert wird, unter denen sich auch zivilgesellschaftliche Organisationen und Gruppen befinden, die die Komplexität und Sensibilität des lokalen Kontextes in den Empfängerstaaten widerspiegeln. Weder ein „Königsweg" auf dem Weg zu diesem ownership noch die Reduktion dieses ownership auf die Regierung des Partnerlandes sind hingegen geeignete Wege einer Konstituierung.

Aber noch entscheidender als die Begrifflichkeit ist die politische Praxis, die hinsichtlich des ownership einige wichtige Widersprüche aufweist. Der erste Widerspruch betrifft die makro-ökonomischen Rahmenbedingungen, die zu keinem Zeitpunkt in die Überlegungen zu ownership einbezogen wurden und werden. In Bezug auf die PRSPs, die als Maßstab nationalen ownerships zitiert werden, heißt dies: „Even where participation was deemed to be successful in term of the range of groups and stakeholders that did contribute to the PRSPs, the acceptance of their input into strategies for different sectors was limited, and discussions on the macro-economic framework that affect the viability of these strategies remained off-limits" (Wanyeki 2006, 2). Konkretisiert man diesen Erfahrungswert auf die Umsetzung der Pariser Erklärung, so ergeben sich aus diesem Umstand starke Zweifel an der Ernsthaftigkeit des ownership-Anspruches, der in der Pariser Erklärung auch ein Anspruch der Geber ist. Das ownership, wie immer man es im Detail definiert, macht vor der grundlegendsten und wahrscheinlich wesentlichsten Rahmenbedingung für Entwicklung, dem makro-ökonomischen Setting, Halt und hört damit genau an der Stelle auf, wo es eigentlich seinen Ausgangspunkt haben müsste: „The drive towards privatisation and liberalisation in essential services sectors also casts doubts over the sincerity of the much-touted growing consensus among donor countries and development agencies' recognition of the importance of local and national ‚ownership' and space for policy autonomy in social and economic policy" (Tan 2005, 12). Die Rücknahme staatlicher Funktionen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und einkommensgenerierender Aktivitäten beseitigt also genau jene gesellschaftlichen Voraussetzungen, die für die Wahrnehmung von echten demokratischen ownerships notwendig wären. In Mosambik, einem „donor darling" der internationalen EZA, kommt eine Detailstudie zu den Fortschritten im Aid Management im Sinne der Pariser Erklärung zum Schluss, dass der Partnerschaftsansatz, der nationales ownership widerspiegeln soll, bislang auf administrative Modalitäten beschränkt blieb und nur wenig bis gar keine Aufmerksamkeit den Fragen der grundsätzlichen Richtung, Strategien und Politiken der Entwicklung gewidmet war (Afrodad 2007, 13). Der begrifflichen Verkürzung in der Pariser Erklärung in Bezug auf ownership entspricht also eine makro-ökonomische Optionslosigkeit, die kein südliches ownership von wem auch immer zulässt.

Ein zweiter Widerspruch, der hier unmittelbar anschließt, ist die Fortsetzung der Konditionalitäten. Dem unverbindlichen Indikator 8 der Pariser Erklärung, der lediglich „kontinuierliche Fortschritte im Zeitverlauf" vorsieht, steht eine Anwendung von Konditionalitäten gegenüber, die nicht nur die Anzahl der Geberbedingungen nach wie vor erhöht, sondern diese zudem sektoral verlagert. Konditionalitäten im Bereich Regierungsführung nehmen zu und greifen tief in politische und administrative Abläufe der Empfängerstaaten ein. Dieser Trend wird durch die Forcierung neuer EZA-Modalitäten wie etwa Budgethilfe noch verstärkt. Zivilgesellschaftliche Organisationen argumentieren daher, dass Geber nicht mehr länger externe Akteure sind, sondern durch derartige Konditionalitäten zu stark in die internen Vorgänge der Empfängerländer integriert sind (vgl. Tomlinson 2006a, 5). Für die südliche Zivilgesellschaft und für NROs stellt sich daher die Frage, wie diese politischen Konditionalitäten beschaffen sein müssen, um breites ownership nicht zu verhindern, sondern zu ermöglichen. Selektivität in der Anwendung von Konditionalitäten, welche Transparenz und Rechenschaftspflicht des Staates fördern ohne die Türe für solche Konditionalitäten zu öffnen, die den politischen Gestaltungsspielraum beseitigen, ist daher ein zentrales Thema. Ein Vorschlag, der von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Sri Lanka eingebracht wurde, ist, Konditionalitäten quasi „von unten" entstehen zu lassen, d. h. von Geberseite mit der Zivilgesellschaft in einen intensiven Dialog zu treten, um Art und Umfang der politischen Konditionalitäten festzulegen (Menochal/Rogerson 2006, 14).

Zivilgesellschaft und Anpassung

Die Pariser Erklärung zur Steigerung der Wirksamkeit in der EZA versteht unter Harmonisierung einen „pragmatischen Ansatz bei der Arbeits- und Lastenteilung", der die „Komplementarität" verstärken und damit die Transaktionskosten senken soll (OECD 2006a, Punkt 33). Entsprechend dem Aufbau der Erklärung sind damit die Geber- und Empfängerstaaten angesprochen, sich untereinander und auch in Bezug auf nationale Entwicklungsprioritäten effektiver abzustimmen. Insbesondere die Geberaktivitäten sollen besser koordiniert werden; implizit ist jedoch der Anspruch dahinter, entwicklungspolitische Programme und Projekte insgesamt als Teile eines einzigen, in sich konsistenten und kohärenten Rahmenkonzeptes zu entwerfen (Pratt 2006). Damit ist auch die Abstimmung der NROs mit den Regierungen der Empfängerländer gemeint, was bei der angestrebten Wirksamkeitssteigerung in der EZA eine entscheidende Rolle spielt, entwicklungspolitisch in Bezug auf die NROs jedoch problematisch ist.

Zivilgesellschaftliche Organisationen in beiden Hemisphären verstehen sich nicht als „Erfüllungsgehilfen der Implementierung einer staatlichen Politik", sondern tragen „komplementär zu einer vielfältigen und flexiblen Praxis der EZA" bei (Trimmel 2006, 3). Die Voraussetzung besserer Abstimmung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Entwicklungsakteuren ist also eine andere Kommunikation als dies bislang der Fall war, und zwar in allen Phasen der Abwicklung. Die Einbindung der NROs in die Planungs- bzw. Formulierungsphase nationaler Entwicklungskonzeptionen, die ihrerseits wiederum Voraussetzung echt nationalen ownerships sind, bildet ein sehr einleuchtendes, hingegen schwer zu realisierendes Konzept, da sie staatlichen wie internationalen Machtinteressen entgegensteht. Ein Blick auf die bisherige Praxis illustriert diese Schwierigkeit. Eine detaillierte Auswertung der Ansätze zur effektiveren Geberharmonisierung unter Einbeziehung der NROs in Malawi brachte zutage, dass es bislang seitens der nördlichen Geber keine einheitliche Praxis und sehr unterschiedlichen politischen Willen dazu gibt. Einige Geber nehmen die Abstimmung mit den NROs in der Planung ernst, andere tun dies nicht. Schweden klammert die NROs generell aus, Großbritannien ebenfalls, gab aber an, eine systematische Konsultation vorzubereiten. Am produktivsten erschien hier noch die EU. Zweimal jährlich diskutiert die EU mit NROs in den Hauptstädten der Regionen des Landes die Mittelallokation und holt einmal jährlich Rückmeldungen zur eigenen Implementierungspraxis ein. Seitens des malawischen Staates bietet sich ein ähnliches Bild: Manche Minister konsultieren NROs, andere tun das nicht (Afrodad 2007a, 26). Eine einheitliche Praxis diesbezüglich gibt es nicht. Am Fall Kenia werden die strukturellen Schwierigkeiten eines solchen Prozesses noch deutlicher. Sowohl staatliche Geber als auch die kenianische Regierung selbst anerkennen explizit die Bedeutung der Zivilgesellschaft im Rahmen der EZA-Harmonisierung, insbesondere in den Bereichen Anwaltschaft und Monitoring. Trotz dieser zwar inhaltlich sehr engen, aber immerhin vorhandenen Anerkennung, existiert kein Rahmenwerk für die Kommunikation und Koordination dieser Schlüsselakteure. Auf zivilgesellschaftlicher Seite fehlt eine koordinierende Instanz, die die gemeinsamen Interessen und Standpunkte formulieren und gegenüber der Regierung vertreten könnte. Die Regierung behauptet ihrerseits, die NROs würden ihr gegenüber eine

unkooperative Haltung einnehmen und zudem „intransparent" und „ohne Rechenschaft" über ihr Tun arbeiten. Die Regierung selbst konzentriert Einbindungen von NROs auf jene – meist großen – Organisationen, die bereits vor dem Harmonisierungsansatz eng mit der Regierung zusammengearbeitet haben. Kritische oder kleinere Organisationen dringen kaum in die regierungsnahen Kreise in der Beamtenschaft vor, wo entsprechend Einfluss auf die Harmonisierungspolitik zu gewinnen wäre. Auch die Abstimmung mit den Gebern ist schwierig. Im Gegensatz zur Regierung forcieren die Geber in Kenia aber die NRO-Einbindung. Die Erhebung, die von Afrodad, also einem afrikanischen NRO-Netzwerk selbst durchgeführt wurde, ergab, dass der Mangel an Koordination zwischen den NROs eine regelmäßige und strukturierte Kommunikation unmöglich machen würde (Afrodad 2007b, 26). Entwicklungspolitische NROs in Kenia leiden daher auch unter mangelnden Kapazitäten für bessere Koordination – den politischen Willen dazu seitens der NROs beurteilt der Bericht nicht.

Ein interessanter Vorschlag wurde beim regionalen „Workshop on Harmonization and Alignment for Latin America and the Caribbean" eingebracht, der im Dezember 2006 in Santa Cruz stattfand. Auch in Lateinamerika leiden nationale Entwicklungspläne darunter, ausschließlich Pläne der Regierung zu sein, daher wenig mit ownership zu tun zu haben und außerdem ineffizient zu sein. Eine Möglichkeit der besseren Involvierung und auch Koordinierung mit zivilgesellschaftlichen Organisationen ist das „social auditing", ein Mechanismus, der den Bürgern mehr Partizipation am Entscheidungsfindungsprozess erlaubt (Inter-American Development Bank 2006, 6). Darunter versteht man ein kontinuierliches Monitoring der Leistungen entwicklungspolitischer Organisationen durch die Beteiligten selbst. Bei der Überwachung von Regierungsprogrammen etwa wird auf diese Weise Zivilgesellschaft eingebunden und auch in der Planung bereits berücksichtigt. Harmonisierung ist also aus Sicht entwicklungspolitischer NROs ein grundsätzlich anzustrebender Prozess, der im Moment in zahlreichen Empfängerländern mit strukturellen Schwierigkeiten zu kämpfen hat. Harmonisierung rechtfertig aber nicht die Aufgabe jener komparativen Vorteile der NROs, die die Zivilgesellschaft auch in Opposition zum Staat und zur Regierung in den Entwicklungsprozess einbringen muss.

Die entwicklungspolitische Wirkung der NROs

Nun zum zweiten Aspekt der Diskussion über NROs im Kontext der Pariser Erklärung, nämlich zur Wirkung des entwicklungspolitischen Engagements der NROs selbst. Ein wesentliches Argument in der aktuellen Wirksamkeits- und Legitimitätsdebatte der EZA ist die Kritik an einer zu sehr fragmentierten Kooperation, die vor allem durch die Vielzahl an unkoordinierten Einzelprojekten der Nicht-Regierungsorganisationen verursacht wird. Franz Nuscheler hat dieses Problem angesichts weltweit wachsender struktureller Interdependenzen salopp als „Dahinwurschteln" in „Projektitis" bezeichnet (Nuscheler 2001, 397). Um nicht allzu rasch in falsche Eindeutigkeiten bei der Problemanalyse zu verfallen, hilft ein kurzer Blick auf die Empirie und die Frage, welchen Effekt die entwicklungspolitischen Interventionen der NROs tatsächlich haben bzw. was wir darüber eigentlich wissen.

Die strategische Rolle der NROs im Entwicklungsprozess ist grundsätzlich vieldimensional und reicht von der gezielten Kooperation und Solidarität mit marginalisierten Bevölkerungsgruppen über die Artikulation von Bürgerinteressen im Sinne demokratischer Regierungsführung bis zu kapazitätsbildendem Einsatz und Ressourcenmobilisierung (vgl. Tomlinson 2006, 2f.). Der durch Einzelprojekte intendierte Entwicklungseffekt geht also über die traditionelle Vorstellung der Verbesserung klassischer Entwicklungsindikatoren wie Alphabetisierungsrate oder Kindersterblichkeit hinaus und schließt unter anderem auch die politische Konstitution von Gesellschaft und Staat mit ein. Zusammenfassen kann man die entwicklungspolitische Zielsetzung der NROs am besten unter dem Begriff des „empowerment" von Gemeinschaften und Individuen; also die selbst gestellte Vorgabe, diesen Zielgruppen eine stärkere Stimme und damit mehr Einfluss zu geben, der in mehr Kontrolle über das eigene Leben mündet (Riddell 2007, 263). Nichtsdestotrotz bleibt die Wirksamkeit im Sinne einer Verbesserung dieser Indikatoren ein wesentlicher Maßstab für die Sinnhaftigkeit derartiger EZA, auch wenn die Legitimität zivilgesellschaftlicher Organisationen darauf nicht reduziert werden kann.

Welchen „impact" haben NROs?

Akzeptiert man den „impact", also die langfristigen Auswirkungen auf die Lebenswirklichkeit der Zielgruppen, als legitimen und wesentlichen Maßstab der Beurteilung von Wirksamkeit der EZA, so bietet sich in Bezug auf die NROs und ihre Projekt- bzw. Programmarbeit folgendes Bild: Das Interesse an einer entsprechend aussagekräftigen Evaluierung dieses „impact" ist in den letzten 15 bis 20 Jahren international und lokal deutlich angestiegen. Historisch gesehen misst die Mehrzahl der NROs ihren eigenen impact nicht, sondern beschränkt sich auf eine Evaluierung des unmittelbaren, also am Ende eines Projektes bereits abschätzbaren oder sogar messbaren Resultates. Dies ändert sich langsam. Angesichts des bereits angesprochenen Bedeutungszuwachses der durch NROs abgewickelten EZA verwundert, dass es bislang nahezu keine Daten über den Gesamteffekt der entwicklungspolitischen Aktivitäten der NROs gibt (Riddell 2007, 266). Dies hat seine Gründe vor allem in methodischen Schwierigkeiten. Für NROs insgesamt existieren keine Ausgangsdaten, die als Maßstab einer Beurteilung dienen könnten. Dazu kommt das klassische Problem der impact-Messung, nämlich das Problem der Zuordnung von Effekten zu einzelnen Akteuren bzw. Kooperationsformen. Es bleibt also schwierig, exakte Kausalitäten festzustellen und damit Ursache und (langfristige) Wirkung aussagekräftig in Beziehung zu setzen. Die meisten vorliegenden Auswertungen von NRO-impact sind mit relativ kleinen ausgewählten Beispielen durchgeführt worden, sodass begründete Zweifel an der Verallgemeinerbarkeit angebracht sind (ebda., 266f.).

Schätzungen gehen davon aus, dass NROs weltweit eine Reichweite von rund 600 Millionen Menschen haben, die direkt von entwicklungsrelevanten NRO-Projekten und -Programmen betroffen sind (ebda., 269). Das Development Assistance Committee (DAC) der OECD hat bereits 1996 und 1997 versucht, die Ergebnisse einzelner impact-Messungen von NROs[2] zusammenzufassen und damit Rückschlüsse auf die Gesamtwirkung zu ermöglichen (Kruse u. a. 1997). 90 % aller Projekte, für die quantitative Evaluierungsdaten vorlagen, hatten ihre unmittelbaren Zielsetzungen (objectives) erreicht (Kruse u. a. 1997, Executive Summary) und man kann gegenwärtig davon ausgehen, dass dies nach wie vor für eine große Mehrheit der NRO-Projekte zutrifft. Dies sagt jedoch wenig über den impact aus. Impact-Studien zu Einzelprojekten oder als Zusammenschau mehrerer Aktivitäten kommen im Überblick betrachtet zum Schluss, dass der konkrete impact entweder methodisch nicht verlässlich festzustellen war oder dieser aber insgesamt als gering eingeschätzt wird (Riddell 2007, 271). Einige interessante Tendenzen lassen sich aber dennoch festhalten.

Der Internationale Währungsfonds, also ein multilateraler Entwicklungsakteur, der nicht gerade als Lobbyist von NRO-Interessen bezeichnet werden kann, veröffentlichte 2005 eine Studie zum impact der NROs, der anhand zweier wichtiger Entwicklungsindikatoren gemessen werden sollte: der Kindersterblichkeit und der Alphabetisierungsrate (Masud/Yontcheva 2005). Vergleicht man diesbezüglich den Effekt von bilateraler staatlicher Hilfe, die direkt an die Regierungen der Empfängerländer geleistet wurde, einerseits mit NRO-Aktivitäten in diesen Bereichen andererseits, so zeigt sich, dass NROs sehr spezifische komparative Vorteile haben und damit bessere Ergebnisse erzielen (die Kehrseite ist natürlich, dass sie in anderen Bereichen deutlich schlechter abschneiden). NRO-Projekten gelang es im Falle der Kindersterblichkeit, diese – tatsächlich und ursächlich klar zuordenbar – zu senken. Eine Reihe von Gründen kommt dafür in Frage. Es dürfte zutreffen, dass NROs Menschen in Armut bzw. extremer Armut effektiver erreichen als Regierungsinterventionen. Die untersten Ebenen, also lokale Gemeinden und singuläre Haushalte, sind hinsichtlich der Senkung der Kindersterblichkeit besonders bedeutsam und können durch NROs wirksamer einbezogen werden als durch bilaterale Hilfe an die Regierungen. Zweitens ist die Art der Mittelallokation seitens der NROs wesentlich geeigneter, um Kindersterblichkeit zu senken. Im Vergleich favorisieren NROs Länder mit hoher Kindersterblichkeit, wohingegen die staatliche bilaterale EZA eher in jenen Ländern aktiv ist, die bereits eine niedrige Kindersterblichkeitsrate aufweisen. Drittens schlugen sich in den untersuchten Fällen Erhöhungen der bilateralen Hilfe nicht in höheren Ausgaben im Gesundheitsbereich nieder, sodass vermutet werden kann, dass mehr EZA-Mittel für die Empfängerregierung mit einer Senkung der Eigenaufwendungen im Gesundheitsbereich einhergingen. Viertens neigen Empfängerregierungen tendenziell dazu, derartige Mittel besser gestellten Gesellschaftsgruppen bzw. Eliten zukommen zu lassen (ebda., 20).

2 Die „samples" der Studie erlauben relativ aussagekräftige Schlussfolgerungen. Die Studie berücksichtigte insgesamt 60 Detailberichte zu 240 Projekten in 26 Entwicklungsländern.

In Bezug auf Alphabetisierung ist der impact der NROs wesentlich weniger signifikant. Nur regierungsinitiierte und regierungsbetreute Initiativen zeigten deutliche Spuren in der Alphabetisierungsrate. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass NROs in diesem Bereich ohne jeden (positiven) Einfluss wären (ebda.). Der Untersuchungszeitraum erstreckte sich im Fall dieser Studie über zehn Jahre, was für eine entsprechende Messung bei NRO-Aktivitäten im Bereich Bildung wahrscheinlich zu kurz ist. Längere Untersuchungen, die NRO-Projekte in diesem Feld auf einer Makro-Ebene hinsichtlich ihrer Langzeitwirkung analysieren, existieren noch nicht.

Die Diskussion über die Wirkung der EZA im Sinne einer Messung ihres impact ist zweifelsohne legitim und notwendig. Aus den oben angeführten Aspekten können jedoch einige Schlussfolgerungen gezogen werden, die im gegenwärtigen Enthusiasmus über Wirksamkeitssteigerungen zumeist unberücksichtigt bleiben. Erstens ist zu beachten, welche empirischen Daten aufgrund welcher Untersuchungen und welcher Methoden vorliegen, wo die Grenzen der Datenlage sind und worüber man in weiterer Folge wenig zuverlässige Aussagen machen kann. Die Kritik an der Vielfalt unkoordinierter Projekte ist zwar gerechtfertigt, weil der Ressourceneinsatz damit tatsächlich verbesserungswürdig ist, es darf aber daraus nicht geschlossen werden, dass zu wenig oder keine Koordinierung das Fehlen von impact bedeutet. Wie oben dargestellt, haben EZA-Projekte der NROs trotz Fragmentierung exakt feststellbare positive Effekte, auch und vor allem im Vergleich zur staatlichen EZA. Zu wenig spezifische Kritik ist daher unangebracht und vor allem dann ein Problem, wenn diese Kritik quasi automatisch in einen Befund über die scheinbar mangelnde Wirksamkeit von Projektarbeit übersetzt wird, der empirisch auf diese Weise nicht nachvollziehbar ist.

Zweitens kann von einem nur ungenügend nachgewiesenen impact nicht abgeleitet werden, dass Projektarbeit keine oder eine schwindende Legitimation besitzt, vorausgesetzt sie ist bedürfnisorientiert konzipiert (Riddell 1997, 4f.). Die Reduktion der Wirksamkeit von EZA auf ihren Langzeiteffekt hinsichtlich bestimmter Armutsindikatoren führt dazu, dass die Wirkung in Bezug auf „empowerment", das ein Kernanliegen zivilgesellschaftlicher Organisation ist, unterschätzt wird. Dieses „empowerment" kann aber insbesondere unter extrem marginalisierten Bevölkerungsgruppen, zunächst als Nebeneffekt auftreten, um sich später zu einem gesellschaftlich relevanten Faktor zu entwickeln. Nochmals sei darauf hingewiesen, dass es nicht darum geht, so zu tun, als sei in der EZA im Sinne der Zielgruppen alles in bester Ordnung. Die Wirksamkeitsdebatte vor allem in Bezug auf NROs ist aber durch die Konzentration auf den impact verkürzt und dadurch wenig hilfreich.

Drittens werden bei der Beurteilung des Einflusses entwicklungspolitischer Projekte größere Kontextfragen meist ausgeklammert. Die Empirie zeigt, dass der impact von Projekten und Programmen wesentlich vom politischen wie vom wirtschaftlichen Kontext, in dem diese durchgeführt werden, abhängt (vgl. Kruse u. a. 1997). Möchte man also von einer impact-Messung zu einer Bewertung der entwicklungspolitischen Leistung der beteiligten Akteure, in diesem Fall der NROs, kommen, ist dieser größere Kontext mit zu beachten, um keine unzulässigen Rückschlüsse bzw. Verallgemeinerungen zu machen.

Viertens schließlich sind insbesondere Anfragen an die Koordinierung der Projektarbeit zwischen den entwicklungspolitischen NROs sowie die Dialogprozesse zwischen nördlichen und südlichen bzw. östlichen NROs sehr relevant und bedürfen größerer Aufmerksamkeit. Zahlreiche zivilgesellschaftliche Stimmen aus den Empfängergesellschaften weisen darauf hin, dass es zwischen den NROs Machtverhältnisse gibt, die den Austausch beeinflussen. Nördliche NROs neigen nach wie vor dazu, fixe Vorstellungen von Entwicklung und ihre Strategien in den Süden zu exportieren, ohne diese Vorstellungen selbst als Ergebnis zivilgesellschaftlicher Debatten mit südlichen NROs zu begreifen (vgl. Mutasa in diesem Band). Impact-Fragen stehen damit in einem unmittelbaren Zusammenhang.

Rechenschaftspflicht und Legitimierung der NROs

Der indische Ökonom Kavaljit Singh hat in Bezug auf die Rolle der NROs in Entwicklungsprozessen zu Recht darauf hingewiesen, dass die Diskussion darüber von einer Art Romantik beeinflusst ist, die davon ausgeht, dass eine Übertragung von Entwicklungsinitiativen bzw. Sozialkompetenzen auf derartige zivilgesellschaftliche Organisationen automatisch einen demokratischen Fortschritt bedeutet, der sich zugunsten der in Armut lebenden Menschen auswirken muss. Im Gegenteil hätte sich in der Praxis wiederholt gezeigt, dass die Stärkung lokaler Organisationen und NROs nicht inhärent demokratisch ist und dass es eine ganze Menge von NROs gibt, die den Gebern wesentlich mehr verpflichtet sind als den Menschen vor Ort (Singh 2003, 17).

Die Frage der Rechenschaftslegung seitens entwicklungspolitischer NROs ist also in jedem Fall eine virulente; es gibt allerdings auch neueste Entwicklungen, die diese Frage verstärkt in den Vordergrund treten lassen. Der Bedeutungszuwachs vor allem internationaler NROs in den internationalen Beziehungen, d. h. in der konkreten Gestaltung internationaler Politik, und der steigende Einfluss vor allem einzelner, sehr kapitalkräftiger Organisationen machen eine systematische und nach gewissen Spielregeln ablaufende Rechenschaftspflicht notwendig. Außerdem gibt es innerhalb der Zivilgesellschaft im Norden wie im Süden mehr und mehr Stimmen, die eine Verbesserung in diesem zentralen Bereich der EZA einfordern, um die Legitimität der eigenen Ansprüche herzustellen bzw. zu untermauern (Lloyd 2005, 2). Intendiertes Ergebnis einer verbesserten Rechenschaft über die eigenen Handlungen seitens der NROs ist aber nicht nur die Frage der eigenen Legitimität, sondern sind auch gesteigerte Effektivität und eine Stärkung der entwicklungspolitischen NROs innerhalb der Zivilgesellschaft (Jordan n.d., 14).

Da es in der Entwicklungszusammenarbeit unterschiedliche Akteure auf unterschiedlichen Ebenen und mit unterschiedlicher Machtfülle bzw. unterschiedlichen Interessen gibt, muss auch die Rechenschaftspflicht entsprechend differenziert werden. Hier stehen also die Fragen im Mittelpunkt, wer wem gegenüber wofür auf welche Weise rechenschaftspflichtig ist (Bendell 2006, 6). Neben der klassischen Unterscheidung interner Rechenschaftspflicht, die die zivilgesellschaftlichen Akteure und Organisationen in ihrem Inneren betreffen und sich daher nur auf Einzelpersonen in diesen Verbänden bezieht, gibt es die externe Rechenschaftspflicht gegenüber Partnern, Regierungen, Gebern, internationalen Organisationen und vor allem den eigentlichen Zielgruppen der EZA, die wahrscheinlich die wichtigste Voraussetzung wirksamerer Kooperation ist. Rechenschaftspflicht hat also vier Stoßrichtungen, die ein Programm der Umsetzung gleichzeitig zu berücksichtigen hat: Nach oben gegenüber den Gebern, Regierungen und Stiftungen; nach unten gegenüber den eigentlichen Zielgruppen; nach innen gegenüber den NRO-MitarbeiterInnen bzw. gegenüber der Mission der Organisation und horizontal gegenüber vergleichbaren Organisationen und Gruppen (Mutasa n.d., 4). Nicht alle dieser vier Dimensionen sind bislang ausreichend geklärt bzw. eindeutig verständlich und es braucht noch viel konzeptionelle Arbeit, um diesen Anspruch einer vierfachen Rechenschaftspflicht in konkrete Mechanismen zu übersetzen.

Auch die interne Diskussion über zivilgesellschaftliche Rechenschaftspflicht ist noch am Anfang. Eine Untersuchung von mehr als 600 NROs weltweit im Jahr 2003 brachte das Ergebnis, dass sich praktisch keine dieser Organisationen über die Frage der Rechenschaftslegung bislang ausführlich und systematisch Gedanken gemacht hatte (Scholte 2003, zitiert nach Bendell 2006, 13). Die Nachfragen seitens derer, die die Untersuchung durchführten, provozierten eher Proteste und die Rechtfertigung, dass die Macht der Regierungen und Konzerne ungleich höher sei und daher dort beim Thema Rechenschaft anzusetzen sei. Nichtsdestotrotz gibt es bereits Ansätze seitens einzelner NROs, die angesprochene Methodik im Bereich Rechenschaft einzuführen bzw. zu verbessern. Traditionell wird Rechenschaftspflicht über ökonomische und rechtliche Anreizsysteme geregelt, die im Falle der NROs aber dazu führen, dass sich die vier oben beschriebenen Richtungen der Rechenschaftspflicht auf eine einzige, nämlich die nach oben gegenüber Regierungen und Gebern, reduzieren. Daher ist es zielführender, Rechenschaft als eine Pflicht zu verstehen, die NROs gegenüber all jenen haben, die direkt von ihren Aktivitäten betroffen sind – einschließlich der eigentlichen Zielgruppen, die am Entscheidungsprozess selbst beteiligt werden müssen. Um das zu realisieren, unternehmen NROs Selbstevaluierungen, die in Selbstreflexion und organisationelles Lernen münden, werden internationale unabhängige Gesamtauswertungen der NROs durchgeführt oder „Selbstregulierungen" initiiert, im Zuge derer sich NROs freiwillig zu einem „code of conduct" verpflichten (Lloyd 2005, 4f.).

Zwei Beispiele dazu:

ActionAid, Amnesty International, Oxfam und andere internationale NROs haben 2005 eine Charta zur Rechenschaftspflicht unterzeichnet, um gemeinsame Prinzipien in diesem Bereich festzulegen. Transparenz und Rechenschaftspflicht werden darin als zentrale Elemente guter Regierungsführung interpretiert, die sowohl für Unternehmen als auch für Staaten und NROs zu gelten haben. Insbesondere im Vergleich zu großen wirtschaftlichen Unternehmen schneiden internationale NROs hinsichtlich Transparenz deutlich schlechter ab (vgl. Kovach u. a. 2003). Als Mechanismen besserer Rechenschaftspflicht werden eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die von der klaren Mission, an der die Taten der einzelnen Organisationen gemessen werden können, bis zur Berichtlegung über die Ergebnisse der Arbeit gehen (International Non Governmental Organisations 2005).

Das zweite Beispiel betrifft eine Initiative, die 2007 ihr zehnjähriges Bestehen beging und dies zum Anlass einer grundlegenden Reflexion nutzte. Das „*Sphere Project*" wurde 1997 unter Beteiligung namhafter entwicklungspolitischer NROs gegründet, um die humanitäre Hilfe nach einheitlichen Kriterien der Rechenschaftspflicht zu koordinieren. Dieses operative Rahmenwerk für Katastropheneinsätze wurde mehrmals revidiert, brachte aber Teilerfolge im Sinne größerer Transparenz und wirksamerer Hilfe (vgl. The Sphere Project 2007).

Bislang ist aus naheliegenden Gründen die Rechenschaftslegung nach oben, also in Richtung Geber und Regierungen, am besten ausgearbeitet. Alle anderen drei Richtungen bleiben noch auf interessante, in ihrer Reichweite aber zu bescheidene Initiativen beschränkt. Zu wenig Klarheit existiert nach wie vor über die eigentliche Bedeutung dieser Rechenschaftspflicht, insbesondere in Bezug auf die Zielgruppen der EZA bzw. über die exakten Mechanismen, über die diese geleistet werden kann. Auch der immer wieder eingebrachte Ansatz von mehr Markt in der Praxis der EZA, also die Schaffung von Auswahl für die Empfänger (vgl. de Renzio/Rogerson 2005), die nicht nur die komparativen Vorteile von einzelnen Geberstaaten, sondern auch Fonds und NROs sichtbarer machen würde, ist zu wenig ausgeprägt. Die Frage der Rechenschaftspflicht wird durch den Bedeutungsgewinn der NROs in den internationalen Vorgängen zweifelsohne in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen. Es bleibt abzuwarten, welche konkreten Lösungen dazu erarbeitet werden.

Ausblick

Die Begriffe Zivilgesellschaft und entwicklungspolitische Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) haben einerseits den Vorteil, ein Spektrum von Akteuren zu benennen, die nicht mit dem Staat identisch sind und aufgrund ihrer unterschiedlichen Wirkweisen – nicht nur in der Entwicklungszusammenarbeit – einen wesentlichen Aspekt im Verständnis gesellschaftlicher Vorgänge darstellen. Andererseits laufen derartige Überbegriffe immer Gefahr, die interne Pluralität der damit bezeichneten Organisationen und Gruppen zu unterschätzen. Gerade in Bezug auf Zivilgesellschaft und entwicklungspolitische NROs muss bewusst sein, dass das Spektrum der Akteure auch in Hinblick auf ihre entwicklungspolitische Wirkweise sehr divers ist. Aus der Vielzahl empirischen Einzelstudien geht hervor, dass die Bandbreite dabei von produktivem Engagement im Sinne der Armutsreduktion, das die eingesetzten Mittel entsprechend effektiv nutzt, bis zu hoffnungslosem Missmanagement reicht, das eher als Fahrlässigkeit denn als EZA zu bezeichnen wäre (Riddell 2007, 308). Zivilgesellschaft und NRO sind daher keine moralischen Begriffe des in sich Guten, sondern qualitative Sammelbegriffe eines Akteursspektrums, das unter gewissen Voraussetzungen für nachhaltige gesellschaftliche Entwicklung eine entscheiden Rolle spielen kann bzw. deren Existenz selbst ein Kriterium der Umsetzung einer solchen Entwicklung ist.

Aus der Frage der Wirkung entwicklungspolitischer NROs und den empirischen Befunden dazu ergeben sich unterschiedliche Forderungen für die Zukunft. Seitens der nördlichen NROs wird es notwendig sein, die Partnerschaften mit ihren südlichen Pendants noch stärker als bisher nach „Codes of Conduct" zu gestalten und auf diese Weise die eigene Legitimität nach innen wie nach außen zu stärken; weiters die institutionellen Kooperationen in Bezug auf die Finanzierung südlicher NROs auszubauen; stärker noch auf südliche Expertise zurückzugreifen und den Aufbau entsprechender Kapazitäten zu forcieren usw. Geberpolitiken und Geberpraktiken haben dazu einen gewichtigen Teil beizutragen, indem sie zunächst zivilgesellschaftliche Organisationen als Akteure „in their own right" akzeptieren und gleichzeitig langzeitliche, vorhersehbare Entwicklungsfinanzierung leisten, diese Organisationen systematisch in die Planung, Implementierung und Evaluierung von Strategien zur Armutsminderung einbeziehen und operationelle Prozeduren vereinfachen, um Partnerschaften zwischen nördlichen und südlichen NROs tatsächlich zu ermöglichen (vgl. Tomlinson 2006, 4f.). Eine Voraussetzung wirksamer Entwicklungskooperation braucht aber besonderes Augenmerk: Die ungleiche Produktion und Hortung von (entwicklungspolitischem) Wissen. Nach wie vor trägt das System internationaler, d. h. aus den Geberstaaten kommender Konsulenten in der EZA dazu bei, dass einerseits südliche Expertise nicht adäquat einbezogen wird und andererseits das durch die Praxis angesammelte Wissen nördliches Eigentum bleibt, welches den Empfängerstaaten nicht frei zugänglich ist. Dies führt zu einem grundsätzlichen Ungleichgewicht der Wissensproduktion und Expertise (Menocal/Rogerson 2006, 19). Auch innerhalb der Zivilgesellschaft ist der Wissensaustausch bislang sehr limitiert. Dieses Defizit betrifft nicht nur die Aktivitäten und Strategien jeweils anderer NROs, sondern auch den Wissensstand, der durch Evaluierungen, impact-Messungen und

andere wissenschaftliche Arbeiten bereits vorliegt sowie das Wissen der Geber über die Projekte und Programme entwicklungspolitischer NROs (Kruse u. a. 1997, Part D). Um EZA insgesamt wirkungsvoller zu gestalten, müssen Strategien ausgearbeitet werden, wie diese Informationsmenge handhabbar gemacht werden kann und wie dadurch Lücken im Wissen sichtbar gemacht und durch entsprechende Studien beseitigt werden können. Eine Rückbindung der entwicklungspolitischen Praxis an die bisherigen Erfahrungen auch von anderen Akteuren ist eine unbedingte Voraussetzung effektiver Armutsminderung, die NROs als Akteursspektrum wachsender politischer und gesellschaftlicher Bedeutung notwendigerweise „in their own right" einzubeziehen hat.

Literatur

Adong, Rosemary (2006). Which way the future of aid? Comments on the ODI project "Southern Voices for Change in the International Aid System". Online in Internet: http://www.futureofaid.net/ (Stand: 26.9.2007)

Afrodad (2007). A Critical Assessment of aid Management & Donor Harmonisation. The Case of Mozambique. Online in Internet: http://www.afrodad.org/downloads/publications/Aid%20Mgmt%20Mozambique%20%20Final.pdf (Stand: 27.9.2007)

Afrodad (2007a). A Critical Assessment of Aid Management & Donor Harmonisation. The Case of Malawi. Online in Internet: http://www.afrodad.org/downloads/publications/Aid%20Mgmt%20Malawi%20Final.pdf (Stand: 27.9.2007)

Afrodad (2007b). A Critical Assessment of Aid Management & Donor Harmonisation. The Case of Kenya. Online in Internet: http://www.afrodad.org/downloads/publications/Aid%20Mgmt%20Kenya%20Final.pdf (Stand: 27.9.2007)

Bendell, Jem (2006). Debating NGO Accountability, New York/Geneva.

Benissan, Tete (2007). Civil Society and Aid Effectiveness in Benin. Online in Internet: http://www.repaoc.org/spip.php?article42 (Stand: 27.9.2007)

de Renzio, Paulo/Andrew Rogerson (2005). Power to Consumers? A Bottom-up Approach to Aid Reform. ODI Opinions Nr. 40 (May 2005). Online in Internet: http://www.odi.org.uk/publications/opinions/40_aid_reform_may05.pdf (Stand: 3.10.2007)

Eurodad (2007). Putting donors under surveillance? A Eurodad briefing on the aid effectiveness agenda. Online in Internet: http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Eurodad%20Briefing%20Aid%20Effectiveness%20English.pdf (Stand: 26.9.2007)

Flores, Julia/Achim Engelhardt (2007). The Paris Declaration on the Efficiency of Development Aid and Its Possible Effects for Monitoring and Evaluation and the Role of Civil Society and NGOs. Online in Internet: http://www.fride.org/eng/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=1420 (Stand: 27.9.2007)

Grill, Bartholomäus (2007). Wofür das Ganze?, in: Die Zeit, 11.1.2007, 20.

Inter-American Development Bank (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: 27.9.2007)

International Civil Society Steering Group (2007). From Paris 2005 to Accra 2008: Will Aid Become more Accountable and Effective? A Critical Approach to the Aid Effectiveness Agenda. Unpublished Draft for Discussion at Regional Consultations – September 2007.

International Non Governmental Organisations (2005). Accountability Charter. Online in Internet: http://www.amnesty.org/resources/downloads/INGO_Accountability_Charter.pdf (Stand: 2.10.2007)

Jordan, Lisa (n.d.). Mechanisms for NGO Accountability. GPPI Research Paper Series No. 3. Online in Internet: http://gppi.net/fileadmin/gppi/Jordan_Lisa_05022005.pdf (Stand: 2.10.2007)

Kovach, Hetty/Caroline Neligan/Simon Burall (2003). Power without Accountability? The Global Accountability Report 2003. Online in Internet: http://www.globalpolicy.org/ngos/intro/general/2003/0120account.pdf (Stand: 2.10.2007)

Kruse, Sten-Erik/Timo Kyllönen/Satu Ojanperä/Roger C. Riddell/Jean Vielajus (1997). Searching for Impact and Methods: NGO Evaluation Synthesis Study. A Report prepared for the OECD-DAC Expert Group on Evaluation. Online in Internet: http://www.valt.helsinki.fi/ids/ngo/ (Stand: 28.9.2007)

Lavergne, Réal/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: 26.9.2007)

Lloyd, Robert (2005). The Role of NGO Self-Regulation in Increasing Stakeholder Accountability. Online in Internet: http://www.oneworldtrust.org/documents/SelfReg%20(final)July05.pdf (Stand: 26.9.2007)

Masud, Nadia/Boriana Yontcheva (2005). Does Foreign Aid Reduce Poverty? Empirical Evidence from Nongovernmental and Bilateral Aid. IMF Working Paper WP/05/100. Online in Internet: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05100.pdf (Stand: 28.9.2007)

Menocal, Alina Rocha/Andrew Rogerson (2006). Which Way the Future of Aid? Southern Civil Society Perspectives on Current Debates on Reform to the International Aid System. Online in Internet: http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp259.pdf (Stand: 26.9.2007)

Mutasa, Charles (n.d.). Accountability and Policy Dialogue. Online in Internet: http://www.afrodad.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=235 (Stand: 2.10.2007)

Mwakasege, C. (2005). A Review on the Paper on Southern Voices for Change in the International Aid Architecture (prepared by Dialogue Africa – Lusaka, Zambia). Online in Internet: http://www.odi.org.uk/ffa/southern_documents.html (Stand: 27.9.2007)

NGO-Statement on Aid Effectiveness (2005). NGO-Statement on Aid Effectiveness, 25.2.2005. Online in Internet: http://www.un-ngls.org/cso/cso7/NGO-Statement.pdf (Stand: 8.10.2007)

Nuscheler, Franz (2001). Warum brauchen wir Entwicklungstheorien?, in: Reinhold E. Thiel (Hg.): Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie, 2. Aufl., Bonn, 389-399.

OECD (2006). Development Co-Operation Report 2006. Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, Paris.

OECD (2006a). Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (Deutsche Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD). Online in Internet: http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf (Stand: 27.9.2007)

OECD (2007). Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices. Consultation with Civil Society Organisations, 7th March 2007 (afternoon). DCD/DAC/EFF(2007)16, Paris.

OECD (2007a). 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the Results, Paris.

OECD-DAC (1996). Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, Paris.

Pratt, Brian (2006). Aid Harmonisation: Challenges for Civil Society, in: ontrac 33/2006, 1-2.

Reality of Aid (2007). Reality Check January 2007. The Paris Declaration: Towards Enhanced Effectiveness?, Quezon City.

Riddell, Roger (1997). Aid in the 21st Century. (United Nations Development Programme Office of Development Studies Discussion Paper Series No. 6), New York.

Riddell, Roger (2007). Does Foreign Aid Really Work?, Oxford.

Singh, Kavaljit (2003). Aid and Good Governance. A Discussion Paper for the Reality of Aid. Online in Internet: http://www.11iacc.org/download/paper/WS_5.6_Singh_Final_Paper.doc (Stand: 2.10.2007)

Tan, Celine (2005). Evolving Aid Modalities and their Impact on the Delivery of Essential Services in Low-Income Countries, in: Law, Social Justice & Global Development Journal 2005(1). Online in Internet: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/2005_1/tan/tan.doc (Stand: 26.9.2007)

The Sphere Project (2007). 10 Years of Sphere Project. Enhancing the quality and accountability of humanitarian action 1997-2007, Bangalore.

Tomlinson, Brian (2006). Determinants of Civil Society Aid Effectiveness: A CCIC Discussion Paper. Online in Internet: http://www.ccic.ca/e/docs/002_aid_2006-11_cida_aid_effectiveness_and_csos_paper.pdf (Stand: 26.9.2007)

Tomlinson, Brian (2006a): The Paris Declaration on Aid Effectiveness: Donor Commitments and Civil Society Critiques. A CCIC Backgrounder. Online in Internet: http://ccic.ca/e/docs/002_aid_2006-05_paris_declaration_backgrounder.pdf (Stand: 30.10.2007)

Trimmel, Johannes (2006). Stellungnahme der NGOs zur Pariser Erklärung. Unveröffentlichtes Papier, 27. Juni 2006.

Wanyeki, Muthoni L. (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: 27.9.2007)

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

A CRITICAL DISCUSSION OF THE NON-STATE ACTORS CONCEPT

Ester Asín Martínez

Introduction

Civil society is a strategic actor for development and international changes in the North, in the South and at global level. European civil society organisations and their partners have a distinctive role, experience, and proximity to the real needs of people in developing countries which enables them to respond in a way which other, more "distant" development actors cannot.

Civil society organisations (CSOs) have contributed to international development and solidarity for many decades, not only by engaging millions of European citizens and by raising billions of Euro from private and public sources, but also by bridging a critical gap between strategic development goals and their practical realisation.

As acknowledged by the Commission Communication on a reinforced culture of consultation and dialogue (COM (2002) 704 final, 11 December 2002), civil society organizations play an important role as facilitators of a broad policy dialogue. This conviction is backed by the recognition of the specific role *"of civil society organizations (which) in modern democracies is closely linked to the fundamental right of citizens to form associations in order to pursue a common purpose, as highlighted in Article 12 of the European Charter of Fundamental Rights. Belonging to an association is another way for citizens to participate actively, in addition to involvement in political parties or through elections"*.

The White Paper on European Governance states that *"Civil society increasingly sees Europe as offering a good platform to change policy orientations and society. […] It is a real chance to get citizens more actively involved in achieving the Union's objectives and to offer them a structured channel for feedback, criticism and protest"* (COM (2001) 428 final).

Civil society participation represents an area of enormous added-value which goes far beyond one single thematic programme or a mere funding exercise. It should be a basic principle, and also be effectively implemented in all EU development cooperation policies and practices.

This article summarizes the CONCORD[1] views on the definition and roles of civil society organisations (CSO). CONCORD has always deliberately used the term "civil society" rather than "non-state actors" (NSA) for several reasons outlined in the article. The paper draws on the CONCORD response to the European Commission Communication "Participation of Non-State Actors in the EC Development Policy" (COM (2002) 598 final), and on recent policy and discussion papers of the Confederation and its Funding for Development and Relief (FDR) working group.

Background

In June 2002, European NGDOs[2] produced a reflection document entitled, "The Role of Civil Society in the EC's Development Policy." This document addressed the relationship between civil society and the state, the role of civil society in development, civil society and policy dialogue, and cooperation in programme implementation. The reflection document was produced to serve as an input into the process within the Commission aimed at issuing a Communication on this topic, and followed an earlier contribution (November 2001) to the same process on the issue of direct funding.

In November 2002, the European Commission issued this Communication to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee under the title "Participation of Non-State Actors in the EC Development Policy" (COM (2002) 598 final, 7 November 2002). Regrettably, the level and quality of prior consultation by the Commission of NGDOs was below what was expected and hoped for by the NGDO community, even though the Communication lays out the principles for their participation in EC development policy.

1 CONCORD is the European NGO Confederation for Relief and Development. Its 22 national associations and 20 international networks represent 1600 NGOs in Europe.

2 Non-Governmental Development Organisations, or NGOs involved in development co-operation and humanitarian aid.

Though NGDOs had not received any written feedback on their June 2002 reflection document (nor on the paper on direct funding), the Commission later stated that the document served as a valuable contribution to the ongoing debate on non-state actor involvement in development policy (Questionnaire to Commission from MEP Richard Howitt, PE 326.730, reply to Question 22).

In November 2003, the newly established CONCORD, the European NGO Confederation for relief and development, presented officially its response to the 2002 Commission Communication, which this article is partially based on. This response was focused on a brief restatement of the principles we consider central to civil society participation in EC development policy, followed by more specific comments on the Communication with regard to civil society organisations as partners in policy dialogue and as development actors, as well as recommendations on the implementation of the Communication's expressed intentions.

In recognition of the wider reform process of the instruments of the EC external action, CONCORD brought proactively its contribution to the discussion by setting out in 2005 its vision for the future of the thematic approach to partnership and cooperation between civil society and the European Commission for the period of the next Financial Perspectives 2007-2013.

Civil Society versus Non-State Actors

The framework for thinking and action on international development has not only an economic dimension, but also a social and political one. Its current overall objective, poverty eradication, requires that political and social measures are taken at different levels. This means that economic improvements should be complemented with initiatives tackling discrimination, reducing asset and income inequality and ensuring social protection. The transfer of resources and skills by means of development cooperation and aid are no longer enough to meet the current poverty challenges. Objectives in the development process aiming to increase income and foster growth need to sit side by side with actions to increase participation, citizenship, ownership and accountability.

It is accepted that civil society participation is a critical element for achieving developing country ownership of development strategies. Civil society organisations concerned with international social justice and solidarity are at the centre of ensuring that donors and governments take into account political and social considerations in development processes worldwide. They call and hold accountable the international community and their own national governments to act against inequalities and poverty all over the world and to address the question of distribution of power and share of world growth at international level. They are also capable to raise their voice in international fora and be inclusive enough to make sure that all citizens, particularly those most vulnerable, are consulted in the decisions and formulation of policies that have an impact in their lives. Finally, they advocate for specific economic and social measures that counterbalance existing inequalities at national and global level.

The 2002 Communication was considered to be a first step in the process of establishing a real framework and policy for relations between civil society and the Commission, in the interests of increasing ownership of the development process and the effectiveness of EC policy. While increasing civil society participation requires that a set of concrete steps be taken by the Commission, NGDOs also recognised that participation implies responsibilities for those who participate.

Therefore, we had expected that the principles and policies set out in the 2002 Communication would have then clearly reflected and integrated into the new policy, such as the new European Consensus on Development, adopted in 2005. However, the EC adopted a restricted approach and viewed the role of NGOs as primarily "civil society builders" in developing countries and as awareness raising agents in Europe. This position was clearly stated in the Communication and confirmed by the Commission's issue paper of the Development Policy Statement (Declaration by the Council and the Commission on the European Community's development policy, Brussels, 16 Nov 2000, 13458/00 DEVGEN 140, point 38). This restrictive vision has been questioned in different CONCORD position papers and documents that emphasises the multiple role of civil society organisations world-wide including service delivery, human rights protection and promotion, advocacy and lobbying, empowering of poor populations, monitoring of government and donors practices, development awareness raising, etc (see CONCORD 2003 and 2005).

Already in 2003, and in subsequent policy papers, CONCORD has always deliberately use the term "civil society" rather than "non-state actors" (NSA) for several reasons: The term NSA is defined in the 2002 Commission's Communication to include NGOs and community-based organisations, social partners (trade unions and employers' organisations), private sector associations, churches, universities, cultural associations, and the media. Although profit-making organisations are included in this definition, the Communication goes on to state that it addresses only non-profit-making organisations. At the same time, a December 2002 Communication which provides an important complement to the Non-State Actor Communication, "Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission" (Commission of the EC 2002), highlights the specific role of civil society organisations. It states that, "*'civil society organisations' are the principal structures of society outside of government and public administration […]. The term has the benefit of being inclusive and demonstrates that the concept of these organisations is deeply rooted in the democratic traditions of the Member States of the Union*" (ibid., 6).

We believe "non-state actor" to be a potentially confusing term, especially with regard to the profit-making business sector. As the 2002 Communication was aimed largely at those non-profit organisations which participate in policy consultation and aid programming, we prefer to retain the more precise and more meaningful term of civil society organisations.[3] Also, as part of civil society, CONCORD clearly can only speak from our perspective as development and humanitarian NGOs, rather than on behalf of all non-state actors.

The *added value* of civil society organisations lies in their independent, autonomous, non-governmental nature: in representing the interests and needs of their particular interest group, they offer a complementary form of consultation which allows the promotion of active and responsible citizenship, going beyond parliamentary democracy to a participatory democracy exercised on a daily basis.[4] Civil society organisations, both based in Northern and in Southern countries, with their proximity and understanding of defined constituencies, and their capacity to articulate their specific interests, can make an important contribution at all stages in the processes of humanitarian aid, rehabilitation, reconstruction and development cooperation. It is accepted that civil society participation is a critical element for achieving developing country ownership of development strategies. The "added value" that such participation can bring is not only based on the knowledge and experience that civil society can bring, but also their ability to bridge a critical "gap" between strategic goals and their practical realisation. Civil society organisations also have a comparative advantage in raising awareness of development issues both among the general public and decision-makers, particularly in Northern countries.

Opinions on the economic functions of civil society vary. However, it is generally acknowledged that, although civil society does not have as key function to provoke economic growth, it has some important effects on it. The study commissioned by the Civil Society Contact group (Civil Society Contact Group 2006) on the civil dialogue in the European Union refers to an analysis carried out in 1997 by Inglehart in 43 countries, where the author proved that the relatively dense networks of associational memberships seem to be conducive to economic growth but only in earlier stages of development.

European development NGOs occupy a very specific position among global and EU civil society organisations, with which they have strong links and establish alliances. European NGOs are able to connect the concerns, struggles and political messages of citizens and organisations in developing countries with those of civil society in the Union. This role of interface between the civil society of the EU and developing countries has been constructed through a long-term and continuous process of partnership between different non-profit associations and grassroots movements. These organisations take an active approach, both in the Union and in developing countries, towards international solidarity. In the EU, NGOs ensure that citizens, through public awareness and development education, are well informed on the links and impact of European and global policies in poor countries. They also provide citizens with opportunities to mobilise and act

3 Civil society organisations have four main characteristics: they are established voluntarily by citizens seeking to promote their concerns, values or identities; they are organised around the promotion of an issue or the interests of a particular section of society; they are autonomous from the state; and they do not aim at optimising profits.

4 A good description of the characteristics and advantages of NGOs is given in the Commission's Discussion Paper on "The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership" (Commission of the EC 2000).

in favour of international solidarity. European NGO actions in developing countries tend not only to cover the needs of the most vulnerable social groups. They also contribute to the emergence and consolidation of local civil society organisations, through technical, financial or political support. These organisations are increasingly able to claim the political, economic, social and cultural rights of those marginalised groups

If the principle of civil society participation is to become a reality, we must put the principles agreed at political level into practice. Mechanisms to create joint political spaces between decision-makers and civil society should be set up. Therefore, some *pre-conditions are essential*:

- More consistency is required between the Commission stated policies and strategies on civil society and practice.
- Systems already in place should also be better understood *and for any new mechanism to build on what already exists and works*. Indeed instead of reinventing new mechanisms each time, it is important to support the ones that are already in place. For instance, at the national level, the political dialogue framework provided by Article 8 of the Cotonou Partnership Agreement should be used as well as a more intensive use of best practices and lessons learned from past experiences of transnational dialogue (Cotonou agreement, EU-Latin American and Caribbean, etc).
- When working with civil society organisations, it is imperative that attention be paid to differences and diversity, to respect to complexities and different ways of structuring, as well as to maintain flexibility in approach and procedures.
- True civil society participation cannot be realised without adequate financial and human resources and well-trained personnel who understand the intricacies of working with civil society organisations.

The gap between rhetoric and practice

The new Non-States Actors and Local Authorities in Development thematic programme

Every 7 years the European Union reviews its multi-annual spending plan and negotiates the resources to be allocated to different policy areas. This process is called the "Financial Perspectives". In the framework of the Financial Perspectives, the European Commission took the initiative to rationalise and simplify the instruments of its external assistance under the heading "Europe as a global partner".

In recognition of the wider reform process of the instruments of the EC external action, CONCORD brought its contribution to the discussion by setting out in 2005 its vision for the future of the thematic approach to partnership and cooperation between civil society and the European Commission for the period of the next Financial Perspectives 2007-2013.

The purpose of this paper was therefore to illustrate how European NGOs see the evolution of the thematic partnership funding relationship between the EC and CSOs in the EU and developing countries during this period. The CONCORD vision regarding the future of the European Commission (EC) funding of and partnership with civil society organisations (CSOs) was developed through a six-month written and oral consultation process between CONCORD's members, beginning in April 2005. This document was produced as a result of the widespread process. It also reflects the diversity of CSOs, which requires flexibility and openness to a variety of options in the future.

The paper states the vision of CONCORD on the role of civil society in policy-making and implementation and its added value. It sets out proactive recommendations on the future thematic programme for CSO and its objectives, including: the level of resources, the actors and the access to the programme, the types of partnerships, types of actions to be funded, and the governance, management and programming of the programme.

For almost thirty years the European Commission has co-funded projects by European Development NGOs, bringing significant impact in terms of innovation, partnership, learning, European public awareness and support etc.

The NGO co-financing budget line was launched in 1976 as a trial with the aim of adding a further dimension to the EC development policy. This budget line fosters quality partnerships between European NGOs and CSOs in developing countries based on the right of initiative and allows an active participation of European citizens through development education and development awareness. "Its size gradually increased, partly as a result of the active support of the European Parliament, which confirmed on numerous occasions its commitment to the European NGOs', particularly in areas where the

European NGOs are considered as most effective, such as assistance to the poorest sections of the population" (Evaluation of the EU-NGO Co-financing Programme: B7-6000" by Peter Oakley, October 2000).

The initial commitment of the budget line was 2.5 million €. It grew gradually, and reached 45 million € in 1986 and 200 million € in 1998. Since then it has not increased although the number of EU-member states increased by ten in 2004.

Almost thirty years of partnership between the EC and European development NGOs recognises the distinctive role played by those NGOs and their partners. This distinctiveness relates to the right of initiative and independence of NGOs which implies that they can take sides uncompromisingly and defend the interests of the poor. CONCORD considers, in moving forward with a relationship with the EC, that this unique position be further recognised and ways to bring this experience to the policy table be further developed.

The newly established Development Co-operation Instrument (DCI) includes a new thematic programme called "Non-State Actors and Local Authorities in development", which replaces the former NGO co-financing budget line. The specific thematic programme on "Non-State actors and local authorities in development", however, will "co-finance initiatives proposed and / or carried out by civil society organizations and local authorities" and so is an actor-oriented programme that supports the right of initiative.

The European Commission used again the term Non-State Actors to include NGOs and community-based organisations, social partners (trade unions and employers' organisations), private sector associations, churches, universities, cultural associations, the media, and especially the local authorities as non-state. In its responses to Commission's documents, CONCORD preferred to retain the more precise and more meaningful term of civil society organisations. CONCORD repeated the four main characteristics: they are established voluntarily by citizens seeking to promote their concerns, values or identities; they are organised around the promotion of an issue or the interests of a particular section of society; they are autonomous from the state and public authorities; and they do not aim at optimising profits.

The new thematic programme is presented in the Communication of 25 January 2006 as an actor-oriented funding instrument which has both advantages and limitations (Commission of the EC 2006). *On the positive side, clear references are made to:*

- Stakeholders' "right of initiative", by providing financial resources for their "own initiatives"
- *Civil society organisations as key actors of aid delivery and as important players associated to the policy-making process. Therefore, this programme will allow civil society to exercise its own right of initiative, to develop innovative approaches and to bring specific dynamic to the process*[5].

These positive statements are however tarnished by the following concerns:

- The value of an actor-oriented programme when the range of actors to be supported is so wide and not clearly defined (according to legally and politically accepted definitions) nor linked to clear objectives.
- The major widening in terms of actors is apparently not accompanied by an equivalent increase in the financial resources (also considering the historical low level of resources allocated to the decentralised cooperation budget line). In consequence, and if no radical increase of the resources (both financial and human) allocated to the new programme is decided, it will not be possible to attain the objectives of the programme and to manage it with the openness, fairness, flexibility and effectiveness that participatory development requires.
- The so called "segmented" approach puts CSOs (and NSAs) into boxes and presents a reducing and restrictive vision of their role and added value. Such an approach confirms the feeling that the programme proposed is a mere funding "guichet" without clear vision and objective. In addition, putting CSOs into boxes does not help creating synergies and promoting dialogue in building an inclusive and empowered society.

However, the definition of actors eligible to the programme is the most confusing aspect of the new system. For instance, the following concepts were all used at different places in the 25 January 2006 communication:

- non-state actors
- civil society organisations
- non profit making actors

5 All text in italics corresponds to excerpts from the EC communication.

In these broad categories, the following more restrictive categories are mentioned in different sections of the paper relating to the actors: NGOs, employers and workers organisations, independent political foundations, political foundations, universities, local authorities, environmental advocacy groups.

In any case, CONCORD was not in favour of categorisation and listing eligible actors and strongly recommend that the EC rather clarifies who are the eligible actors by defining their main characteristics and linking these to added value and objectives instead of using different confusing appellations and listing part of them only. CONCORD strongly recommended that the access to the programme be limited to civil society organisations with the following characteristics:

- they are established voluntarily by citizens or organisations of citizens seeking to promote their concerns, values or identities;
- they are autonomous from the state and from public authorities;
- they are not for profit organisations;
- their activities and experience must be focused on development, development education and poverty-focused approaches and activities.

CONCORD was very much in favour of access of Civil Society in partner countries to the future thematic programme. It is vital that the EC puts in place measures to enable CSOs in the South to participate in European funding which is aimed at empowering these organisations to hold their governments accountable. CONCORD, in actual fact, has raised, for several years, the need for the European Commission to develop a more strategic approach for CSOs in developing countries, moving ultimately towards a reality in the future where geographic programmes are the main instrument accessible by CSOs in partner countries.

However, CONCORD's view on local authorities (or local governments) was that they should not be eligible as applicants as they do not meet these criteria. However, we recognise the important role local governments of developing countries can play in projects and development. Thus they could take part in a project as partners, if they are an appropriate partner bringing added value to the project. We would in particular suggest a careful approach towards local authorities of the EU Member States as direct grant recipients as they themselves are more often in the position of sponsor than implementer of development action.

Conclusion

The participation of civil society organisations represents an area of enormous added-value which goes far beyond one single thematic programme or a mere funding exercise. It should be a basic principle, and also be effectively implemented in all EU development cooperation policies and practices.

The European Commission and civil society are important partners in the achievement of both parties' development objectives. For its part, civil society is accorded a distinctive place in EC development policy and cooperation. However, the potential for this strategic partnership approach has never been fully utilised, as the envelope for this special programme has not covered the extent of strategic quality partnerships that could be supported. In addition, it has been hampered as a result of too rigid interpretation and onerous requirements of the Financial Regulations. This has been aggravated by the lack of capacity and consistency in the EC management of funding programmes. With the newly established thematic programme for Non-States actors, the feeling amongst civil society organisations is that the European Commission currently risks again loosing the opportunity for rethinking and creating a real and powerful Civil Society programme.

Having a clear strategy for civil society actors means building upon strategies coming from the field, from the population, from the poor people. However, the EC, and also some EU member states, seem to focus its development strategy on its "official" and "formal" partners: the States, the government's partners. CSO are not opposed to this approach but this is not enough to work with and through governments. The challenge that CSO face nowadays is to "convince" the EU stakeholders that development must go further than the "governmental strategy". We should explain and demonstrate why populations in the South and in the North need to be part of the development process: in the elaboration of policies, eventually in the implementation, but especially in the monitoring and control of their national policies (at central and local level). Civil society is not only the "hands" of the people to do the work that needs to be done – it is also the "voice" of citizens calling for faster and deeper change.

Bibliography

Civil Society Contact Group (2006). Civil dialogue: making it work better. Online in Internet: http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf (Stand: 8.11.2007)

Commission of the European Communities (2000). The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership (COM (2000) 11 final).

Commission of the European Communities (2001). European Governance. A White Paper (COM (2001) 428 final). Online in Internet: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (Stand: 8.11.2007)

Commission of the European Communities (2002). Communication from the Commission. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission (COM (2002) 704 final). Online in Internet: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0704en01.pdf (Stand: 8.11.2007)

Commission of the European Communities (2002a). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee. Participation of Non-State Actors in EC Development Policy (COM (2002) 598 final). Online in Internet: http://ec.europa.eu/europeaid/projects/ong_cd/fichiers/rapp_com2002_0598_nsa_en.pdf (Stand: 8.11.2007)

Commission of the European Communities (2006). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Thematic Programme "Non-state Actors and Local Authorities in Development" (COM (2006) 19 final). Online in Internet: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0019en01.pdf (Stand: 8.11.2007)

CONCORD (2003). A CONCORD response to the European Commission Communication to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee on "Participation of Non-State Actors in the EC Development Policy" (adopted on 7th November 2002 – COM (2002) 598 final). Online in Internet: http://www.concordeurope.org/Files/media/internetdocumentsENG/4_Publications/3_CONCORDs_positions_and_studies/Positions%2020032006/Participation_of_the_Non_State_Actors_in_the_European_Developments_policy_October_2003.pdf (Stand: 8.11.2007)

CONCORD (2005). CONCORD's vision towards a true partnership between the EC and Civil Society Organisations: The role of the future CSO thematic programme. Online in Internet: http://www.concordeurope.org/Files/media/internetdocumentsENG/4_Publications/3_CONCORDs_positions_and_studies/Positions%2020032006/060201-CSO-vision.pdf (Stand: 8.11.2007)

CONCORD (2007). Shared NGO concerns and proposals on the programming of thematic programmes. Online in Internet: http://www.concordeurope.org/Files/media/internetdocumentsENG/4_Publications/3_CONCORDs_positions_and_studies/Positions%202007/070315-NGOs-on-programming.doc (Stand: 8.11.2007)

CONCORD (2007a). Letter on the Annual Action Plan of the NSA – Local Authorities thematic programme (not publicly accessible document).

Inglehart, R. (1997). Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies, Princeton.

DIE ROLLE DER ZIVILGESELLSCHAFT IM RAHMEN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

... es bleibt anders ...

Johanna Mang

Wer die letzten Jahre die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit beobachtet hat und die entsprechenden strategischen Dokumente wie u. a. das aktuelle Dreijahresprogramm, die Leitlinie „Good Governance" und „NRO-Kooperation" kennt, weiß, dass diese immer ein wichtiger Teil der öffentlichen Entwicklungspolitik Österreichs war und auch bleiben wird. „Bleiben" heißt diesfalls aber nicht statisches Verharren in Positionen und in eingespielten Projektaktivitäten. Denn die internationalen Rahmenbedingungen der Entwicklungszusammenarbeit haben sich gewandelt und werden sich weiter verändern. Diese Veränderungen werden auch nicht vor der Zivilgesellschaft und deren Organisationen als internationale Entwicklungspartner haltmachen.

Im Zeitraffer gesehen und sehr verkürzt dargestellt standen bis in die 90er Jahre des 20. Jahrhunderts vor allem konkrete Einzelprojekte, zumeist durchgeführt von zivilgesellschaftlichen Organisationen, im Zentrum des entwicklungspolitischen Geschehens. Die Projekte waren großteils auf kommunaler Ebene angesiedelt, umfassten begrenzte Gebiete und waren zielgruppen- und prozessorientiert ausgerichtet. Die Nachhaltigkeit dieser Projekte war dennoch nicht immer gegeben, da oftmals eine langjährige institutionelle Verankerung vor Ort nicht gegeben war und langfristige, von den Regierungen der Partnerländer politisch abgesicherte und mit Finanzmitteln ausgestattete Strategien fehlten, um diese Projekte weiterzuführen; zudem blieben entsprechende Reformen auf staatlicher Ebene großteils aus. Die gewünschte Reduktion der Armut konnte in vielen Entwicklungsländern nicht erreicht werden.

So wurden von Seiten der staatlichen Entwicklungsorganisationen im Norden neue Ansätze gesucht und der Fokus auf „Programm- bzw. Sektoransätze" gelegt. Ziel dieser ist es zum Beispiel, die Dienstleistungssektoren wie Wasserver- und Entsorgung neu zu gestalten, um die entsprechende Versorgung sicherzustellen. Im Sinne des ownership liegt die Verantwortung der Entwicklungsprozesse bei den Partnerländern im Süden. Volker Hauck fasst dies in seinem Artikel im „Überblick" 4/2006 folgendermaßen zusammen: „Der Kern der Veränderungen besteht also darin, die nationale Entwicklungsstrategie zu fokussieren und die Zusammenarbeit mit dem Staat zu stärken" (Hauck 2006).

Zudem stellen die staatlichen Geberorganisationen eine Steigerung der Quantität der Mittel bis 2010 bzw. 2015 in Aussicht und mit der Pariser Deklaration verpflichten sie sich zur Harmonisierung und zur Anhebung der Wirksamkeit ihrer Entwicklungszusammenarbeit. Die Diversifizierung der Modalitäten – und damit verbunden der Einsatz von Budgethilfe – ist, neben anderen, eine konkrete Maßnahme, um beiden Herausforderungen zu begegnen.

Die Diskussion über den künftigen Platz und Stellenwert zivilgesellschaftlicher Organisationen in dem skizzierten Gefüge ist nicht nur aktuell, sondern auch notwendig. Die Pariser Deklaration hat, vor dem Hintergrund, dass es sich dabei um ein Abkommen zwischen staatlichen Organisationen handelt, diesen wichtigen Themenbereich bislang nur am Rande gestreift. Nachgeholt wird dies nun im Rahmen der OECD-Advisory Group on Civil Society, die auf internationaler Ebene nun in Zusammenarbeit zwischen staatlichen Gebern und VertreterInnen der Zivilgesellschaft Klärung herbeibringen soll und konkrete Strategien künftiger Entwicklungszusammenarbeit bis September 2008 für die Konferenz in Ghana vorlegen wird. Ein Prozess, den die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) auch finanziell mit unterstützt. In ihrem Arbeitspapier definiert die Arbeitsgruppe drei normative Rollen für die Zivilgesellschaft und deren Organisationen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Anzumerken ist, dass das Papier auch in den kommenden Monaten eine weitere Überarbeitung erfahren wird, d. h. auch die Rollen und Aufgabenbereiche vermutlich noch weiter differenziert werden:

- Förderung zivilgesellschaftlicher Mitbestimmung,
- Umsetzung effektiver Entwicklungsaktivitäten und -programme,
- Soziale Stärkung spezifischer Bevölkerungsgruppen und Verwirklichung von Menschenrechten.

Und sie sieht für zivilgesellschaftliche Organisationen als Teile des internationalen Entwicklungsgefüges folgende Aufgabenbereiche:

- Als Donoren (Aufbringung von Eigenmitteln).
- Als Vermittler oder Empfänger öffentlicher Mittel.
- Als „Watchdogs", die den Einsatz öffentlicher Mittel mit höchstmöglicher Wirksamkeit zur Armutsminderung einfordern.

Außer Diskussion steht, dass zivilgesellschaftliche Organisationen wesentlich zur Erreichung der Millenniumsziele beitragen können. Zur Diskussion jedoch steht, wie die angeführten Rollen künftig entsprechend erfüllt werden können und welche Herausforderungen damit verbunden sind. Die dazu im Folgenden rudimentär angeschnittenen Fragen bedürfen einer weiterführenden Diskussion und gemeinsamen Auseinandersetzung zwischen der Zivilgesellschaft und den staatlichen Institutionen, auf internationaler Ebene und in Österreich.

Im Folgenden wird nicht spezifisch auf die Beziehungen zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen im Norden und in den Entwicklungsländern eingegangen, sondern es werden „ortsunabhängige" Fragen zur Rolle und Aufgabenbereiche angeschnitten. Die durchwegs wichtige Diskussion über eine im Sinne der Wirksamkeit zielführende Zusammenarbeit und Aufgabenteilung zwischen Partnern im Norden und in den Entwicklungsländern sollte an einer anderen Stelle weitergeführt werden.

Die *Förderung zivilgesellschaftlicher Mitbestimmung* geht von dem Konzept aus, dass Zivilgesellschaft neben Staat und Wirtschaft ein Grundpfeiler einer gut funktionierenden Gesellschaft ist. Ein gut funktionierender öffentlicher Sektor, der Prinzipien wie Transparenz und Partizipation achtet und den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber Rechenschaft leistet; eine funktionierende Wirtschaft, die Arbeitsplätze schafft und Einkommen ermöglicht; eine lebendige Zivilgesellschaft, die die Bedürfnisse der Ärmsten innerhalb der Gesellschaft äußern und einfordern kann sowie ein Rechtswesen, das Rechtssicherheit vermittelt, tragen alle zur menschlichen Sicherheit, zur Armutsreduzierung, zum Schutz der Umwelt und damit zur Verwirklichung der Ziele der OEZA bei. „Good governance" ist daher auch integratives Prinzip der OEZA.

Bei der Anwendung von „neuen" Instrumenten wie Budgethilfe geht es daher auch nicht nur um Reformen des Staatshaushaltes, sondern zugleich auch um Fragen von „governance"; etwa dem Funktionieren demokratischer Institutionen wie Parlamenten, Rechnungshöfen und auch um die Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Mitbestimmung in Sachen Armutsbekämpfung. Ein Beispiel für Mitbestimmung wäre die entsprechende Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei der Erarbeitung der staatlichen Armutsreduktionsstrategien und -programme (PRSP – Poverty Reduction Strategy Papers) und in Folge dann auch bei der Kontrolle der Umsetzung der Strategien und des Mitteleinsatzes.

Staatliche Entwicklungsorganisationen des Nordens können vereinfacht gesprochen zweifach ansetzen: einerseits bei Partnerstaaten entsprechende Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement einfordern und andererseits entsprechende Kapazitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen fördern. Für Letzteres braucht es aber auch eine genaue Betrachtung der Zivilgesellschaft eines Landes: Wer repräsentiert wen, wie transparent agieren die Organisationen und welche Kapazitäten sind auf welchen Ebenen, sei es national, auf regionaler oder Distriktebene, vorhanden? Instrumente wie der „CIVICUS – Civil Society Index", der Auskunft über die zivilgesellschaftliche Landschaft gibt, gelangen zwecks Orientierung zunehmend zur Anwendung.

Dabei ist es wesentlich, (staatliche) Hilfen derart zu gestalten, dass diese die Zivilgesellschaft unterstützen, ohne dass dabei weder die legitime Rolle des Staates in dem Partnerland noch seine demokratischen Institutionen unterminiert werden.

Für zivilgesellschaftliche Organisationen stellten sich in diesem Zusammenhang auch eine Reihe neuer Herausforderungen, die u. a. vom Aufbau entsprechender Kapazitäten zur Erfüllung der Rolle über die Vernetzung von Organisationen auf lokaler und nationaler Ebene bis hin zum Nachweis der Legitimität und Notwendigkeit der eigenen Transparenz reichen.

Umsetzung effektiver Entwicklungsaktivitäten und *-programme*: Aus Sicht der OEZA gilt es als Ziel, dass der Staat in die Lage versetzt wird, selbst die Versorgung mit Basisinfrastruktur und Dienstleistungen erbringen zu können und die Rahmenbedingungen für eine positive wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen.

Darum sind für jeden einzelnen Staat differenzierte Ansätze notwendig und entsprechende Maßnahmen werden unterschiedliche Zeiträume in Anspruch nehmen. Man darf nicht vergessen, dass in zahlreichen Ländern ein hoher Prozentsatz der Grundversorgung mit Basisinfrastruktur und Dienstleistungen derzeit von NROs zur Verfügung gestellt wird bzw. gerade in ländlichen Regionen diese Leistungen noch unerlässlich sind. Selbst wenn nun staatliche Institutionen über die Budgethilfe verstärkt den Dienstleistungssektor wahrnehmen, wird dies nur Schritt für Schritt gehen. Die Umsetzung effektiver Entwicklungsaktivitäten und -programme durch zivilgesellschaftliche Organisationen wird daher auch weiterhin von Bedeutung sein. Jedoch muss verstärkt darauf geachtet werden, dass diese Aktivitäten Synergien und Kohärenz mit staatlichen Entwicklungsprogrammen schaffen und in die entsprechenden Strukturen eingebettet sind. Ein koordiniertes und partizipatives Vorgehen aller Seiten ist hier gefragt.

Eine spezielle Rolle kommt den NROs auch weiterhin in den fragilen Staaten zu, wo aufgrund der Konfliktsituationen der staatliche Mittelfluss an Entwicklungsgeldern nicht nur unter dem Niveau vergleichbarer Entwicklungsländer liegt, sondern auch viel unbeständiger ist. Es macht daher Sinn, diese Mittel kurz- bis mittelfristig über NROs, den Privatsektor oder andere unabhängige Stellen zum Einsatz zu bringen.

Unabhängig davon, in welchem Partnerland Aktivitäten gesetzt werden, ist die Frage der Wirksamkeit von Projekten und Programmen jedenfalls zu stellen – von allen, sowohl von staatlichen als auch von nichtstaatlichen Organisationen. Evaluierungen sollten zum Standard jeder Projekt- und Programmarbeit gehören, und auch das Instrumentarium des „impact assessment" sollte gezielt zum Einsatz kommen. NROs müssten „accountable", d. h. rechenschaftspflichtig gegenüber ihrer eigenen Klientel und gegenüber den Donoren, seien es private Spender oder staatliche Fördergeber, sein.

Wenn sich, wie in der Pariser Erklärung vereinbart, die staatlichen Geber verstärkt koordinieren, um den Mitteleinsatz effizienter zu gestalten, die Qualität zu heben und Erfahrungen auszutauschen, so könnte Gleiches auch für die nichtstaatlichen Organisationen erstrebenswert sein. Ein schwieriges Unterfangen, bedenkt man die Vielzahl an Organisationen, die am Schauplatz der Entwicklungszusammenarbeit auftreten und die oftmals unterschiedliche Entwicklungsansätze haben können und manchmal als Konkurrenten um Mittel bzw. Projekte auftreten. Stellt man das Ziel der Armutsminderung bzw. die Millennium Development Goals (MDGs) in den Vordergrund, so sollte auch von Seiten der Organisationen der Koordination und Zusammenarbeit sowie der Schaffung und Nutzung geeigneter Plattformen zum Austausch künftig mehr Augenmerk geschenkt werden müssen. Jedenfalls wird bei der Vergabe von Fördermitteln zunehmend eine entsprechende Abstimmung und Kohärenz von Seiten der staatlichen Geber eingefordert werden.

Die soziale Stärkung spezifischer Bevölkerungsgruppen und die Verwirklichung von Menschenrechten zählen seit jeher zu den Kernfunktionen zivilgesellschaftlicher Organisationen, was auf unterschiedlichen Ebenen wahrgenommen wird. Die Fokussierung staatlicher Hilfe auf die Befähigung der Staaten in den Partnerländern bringt auch neue Notwendigkeiten für zivilgesellschaftliche Aktivitäten. In Ergänzung zu den „Vertretungsfunktionen" für einzelne marginalisierte Bevölkerungsgruppen auf lokaler und regionaler Ebene sind zunehmend auch nationale strategische Ansätze gefordert, um diese Anliegen in einem größeren politischen Rahmen zu etablieren.

Es geht aber auch darum, bei Regierungen und deren Programmen zu kontrollieren, ob letztere auch den ärmsten Bevölkerungsgruppen zugute kommen und tatsächlich verbesserte soziale und wirtschaftliche Bedingungen schaffen („social accountability"). Diese Kontrollfunktion sollte auf Authentizität und auf Kenntnissen der Vorgänge basieren und Ergebnisse bis auf die lokale Ebene überprüfen. Die Vernetzung zwischen lokaler Ebene und regionaler bzw. nationaler anwaltschaftlicher Arbeit ist dahingehend unumgänglich. Grundsätzlich ist auch hier die Frage der Legitimierung der „Sprecher" zu beachten, d. h. unter anderem offenzulegen, wessen Interessen repräsentiert werden und für wen dies gilt.

Betrachtet man die drei „Hauptfunktionen", die zivilgesellschaftliche Organisationen im internationalen Entwicklungsgefüge wahrnehmen – nämlich als *Donoren und „Service Providers" mit Eigenmitteln* in Partnerländern, als *Vermittler oder Empfänger öffentlicher Mitte*l und als *„Watchdogs"*, so wird klar, dass damit jeweils sehr unterschiedliche Aufgaben verbunden sind, die auch nicht immer von allen Organisationen gleichzeitig wahrgenommen werden können. Gerade die Rolle als „Watchdog" kann im Verhältnis zu den anderen Rollen Widersprüchlichkeiten mit sich bringen.

Zu beachten ist auch, dass oftmals unterschiedliche Sichtweisen über entwicklungspolitische Notwendigkeiten auf internationaler Ebene bis hin zur lokalen Ebene zwischen öffentlichen Stellen, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft und sogar innerhalb der Zivilgesellschaft selbst bestehen. Demzufolge sind zivilgesellschaftliche Organisationen in sehr unterschiedlichem Maß bereit, sich neuen Aufgaben, Rollen und Herausforderungen zu stellen.

Unterschiedliche Sichtweisen und Widersprüchlichkeiten werden sich nicht von selbst auflösen; wünschenswert wäre es, wenn dazu Wege der konstruktiven Auseinandersetzung begangen würden.

Begriffe zum Thema aus „NRO-Leitlinie"

Staatliche Akteure: Öffentliche (zentrale oder dezentrale) Verwaltung bzw. direkt damit verbundene Stellen sowie die Parlamente als gewählte Vertretungen und die Jurisdiktion auf Basis der jeweiligen Verfassungen.

Zivilgesellschaft: bezeichnet eine Vielzahl autonomer und vom Staat rechtlich getrennter Organisationen und Initiativen, deren AkteurInnen entsprechende individuelle und kollektive Freiheiten garantiert werden, die es ihnen ermöglichen, ihre Interessen zu verfolgen.

Entwicklungsorganisationen: Gemäß EZA-Gesetz[1] sind Entwicklungsorganisationen gemeinnützige juristische Personen des privaten Rechts, sofern Entwicklungszusammenarbeit zu ihren satzungsmäßigen Zielen und ihrer tatsächlichen Geschäftstätigkeit gehört. Den Entwicklungsorganisationen sind Einrichtungen der gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften, der Länder, der Gemeinden und sonstiger öffentlich-rechtlicher Körperschaften sowie Unternehmen gleichzuhalten, soweit sie Entwicklungszusammenarbeit im Sinne des § 2 Abs.3 leisten.

Nichtregierungsorganisationen: Organisationen, in denen sich die maßgeblichen gesellschaftlichen Strukturen eines Landes – ausgenommen öffentliche Verwaltung und Regierung – zusammenfinden. Innerhalb der NRO ist zwischen gemeinnützigen und gewinnorientierten zu unterscheiden.

Gemeinnützige NRO: „NRO können definiert werden als private, professionelle Organisationen mit einem kennzeichnenden rechtlichen Charakter, die sich von der Gewinnorientierung der Privatwirtschaft zumindest normativ-idealistisch durch ihre Nicht-Profitorientierung abgrenzen, sich dem Eigenanspruch nach durch gemeinsame altruistisch-solidarische Werthaltung auszeichnen, gemeinnützige Ziele verfolgen und nicht gewinnorientiert öffentliche Güter und Dienstleistungen anbieten." (Lenzen 2001, 3)

Gemeinnützige NRO der Entwicklungszusammenarbeit haben als gemeinsames Ziel, ein menschenwürdiges Leben für alle Menschen auf der Welt zu ermöglichen und die Armut zu bekämpfen.[2] Die Rolle der gemeinnützigen NRO ist vielfältig: als Projektträger inklusive Personalentsendung in der Entwicklungszusammenarbeit und der Humanitären Hilfe, in der Anwaltschaft und als Träger von Informations-, Bildungs-, Kultur und Öffentlichkeitsarbeit.

1 Entwicklungszusammenarbeitsgesetz (EZA-G), BGBl. I Nr.49/2002 i.d.g.F.
2 Entsprechend der „Charter entwicklungspolitischer NRO", Liaison Committee (1997).

Literatur und weiterführende Links

Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness (2007). Civil Society and Aid Effectiveness. Concept Paper. Online in Internet: http://web.acdi-cida.gc.ca/cs (Stand: 5.11.2007)

CIVICUS – Civil Society Index: siehe dazu online in Internet: www.civicus.org (Stand: 5.11.2007).

Hauck, Volker (2006). Konkurrenz vom Staat. Neue entwicklungspolitische Ansätze bergen Gefahren für nichtstaatliche Organisationen, in: Der Überblick 4/2004.

Lenzen, M. (2001). Die Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit. Münsteraner Diskussionspapiere zum Non-Profitsektor Nr. 17, September 2001. Online in Internet: http://www.xn--brgergesellschaft-22b.de/vab/resourcen/diskussionspapiere/wp-band17.pdf (Stand: 5.11.2007)

Liaison Committee of Development NGOs to the European Union (1997). NGDO Charter. Basic Principles of Development and Humanitarian Aid NGOs in the European Union, Brussels.

Malunga, Chiku (2006). Civil Society Efforts in Improving Accountability in Africa. Paper presented at the ICCO Civil Society and Accountability Workshop, Harare.

OEZA (2006). Good Governance. Leitlinie der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, Wien.

OEZA (2007). Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 2006 bis 2008, Fortschreibung 2006; Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Wien.

OEZA (2007). NRO-Kooperation. Leitlinie der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, Wien.

SIDA (2007). SIDA's Support to Civil Society in Development Cooperation. NGO Division at the Department for Cooperation with Non-Governmental Organisations and Humanitarian Assistance and Conflict Management, SEKA. Online in Internet: http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA37855en_web_Policy_CS.indd.pdf&a=32855 (Stand: 5.11.2007)

-

POLITISCHES EMPOWERMENT – DIE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT DER KATHOLISCHEN KIRCHE

Heinz Hödl

Das Engagement der Katholischen Kirche für die Armen und Entrechteten in der Dritten Welt ist einer jener Bereiche des kirchlichen Wirkens, in dem für alle Menschen nachvollziehbar die Verkündigung der Frohbotschaft mit dem Handeln in der Praxis übereinstimmt.

In vielen Teilen der Welt ging die Vermittlung des Glaubens Hand in Hand mit dem Einsatz für die Bildung und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Menschen. Immer wieder haben Menschen durch die Jahrhunderte in allen Teilen der Welt die frohe Botschaft in Wort und Tat verkündet. Durch ihre Schulen, Spitäler und andere Sozialwerke standen auch Missionarinnen und Missionare seit jeher im Dienste des Menschen. Wir müssen allerdings bekennen und bedauern, dass auch viele Fehler begangen worden sind und die Verkündigung des Evangeliums auch anderen Interessen gedient hat (Populorum Progressio 1967, Nr. 12; Tertio millennio adveniente 1994, Nr. 35).

Die Pionier- und Gründungsphase katholischer Werke als Zeichen zivilgesellschaftlichen Engagements

Die Hilfe der privaten, insbesondere kirchlichen Organisationen, hat eine lange Tradition. Bereits vor 160 Jahren wurden die Päpstlichen Missionswerke gegründet. 1947 erfolgte die Gründung der Missions-Verkehrs-Arbeitsgemeinschaft (MIVA) in Österreich durch Karl Kumpfmüller. Er war es auch, der 1954 der Katholischen Jungschar vorschlug, den alten Brauch des Sternsingens aufzugreifen, neu zu beleben und für die Mission Geld zu sammeln. Ähnlich die Entwicklung in der Katholischen Jugend: Der Arbeitsschwerpunkt 1957 „Christi Reich zu allen Völkern" führte konsequent und nahtlos zur intensiven Befassung mit dem Hunger in der Welt. Die Katholische Frauenbewegung Österreichs beschloss 1957, die Aktion „Familienfasttag" durchzuführen. Die Katholische Männerbewegung begann 1959 mit der Aktion „Bruder in Not".

Der Weltkongress im Mai 1960 in Lourdes hatte als Thema „Der Hunger in der Welt". Dieses Thema war damals nicht so selbstverständlich wie es heute erscheinen mag. Diese Jahre waren voller Hoffnung auf eine rasche Überwindung des Hungers. Dem Aktionsprinzip „Sehen – Urteilen – Handeln" entsprechend beschränkte sich die Katholische Landjugend nicht auf theoretische Auseinandersetzungen, sondern suchte auch nach einer konkreten Aktionsmöglichkeit. Am Abend des 18. September 1961 wurden die ersten vier Laienmissionare am Wiener Südbahnhof feierlich verabschiedet. Auf die ersten Einsätze folgen rasch weitere Personalprojekte. Das war die Geburtsstunde des Landjugendwerks für Entwicklungshilfe, welches 1968 in die Gründung des Österreichischen Entwicklungshelferdienstes – ÖED mündete (heute HORIZONT3000, die größte EZA-Organisation in Österreich).

Die personelle Mitarbeit, wo immer sie von unseren Partnerinnen und Partnern verlangt oder gewünscht wird, fördert seit Beginn die Begegnung verschiedener Kulturen und damit einen Abbau von Vorurteilen und Fremdenfeindlichkeit. Papst Benedikt XVI. hat bei seiner Begegnung mit ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern am 9. September 2007 im Wiener Konzerthaus auf deren sinnstiftende und zivilisatorische Rolle hingewiesen. So spielten die ersten Einsätze freiwilliger Entwicklungshelfer, die 1961 als „Laienmissionare" ausreisten, eine gewisse Vorreiterrolle. Orden und kirchliche Aktionen trugen damit entscheidend dazu bei, die Solidarität mit der Dritten Welt in der österreichischen Bevölkerung zu verankern.

Fundierte inhaltliche Auseinandersetzung

Die Entwicklung der Dreikönigsaktion war durch eine Zunahme des äußeren Glanzes und Erfolges bei einem gleichzeitigen Anwachsen der inneren Problematik gekennzeichnet. Der Bundesführungskreis der Katholischen Jungschar beschloss daher 1961, der Bischofskonferenz die Schaffung einer gesamtösterreichischen Stelle zur Koordinierung der Hilfsansuchen vorzuschlagen.

Das AAI-Wien[1] verfasste daraufhin ein umfassendes Strategiepapier, das zur konkreten Gründung der Koordinierungsstelle 1963 führte. Im Rahmen der Koordinierungsstelle wurden später immer wieder inhaltliche Diskurse geführt.

Anfang 1980 wurden unter dem Titel „Entwicklungspolitik der katholischen Kirche in Österreich" die Ziele, Grundsätze und Maßnahmen für ihr zukünftiges entwicklungspolitisches Handeln von der Koordinierungsstelle publik gemacht. Seit der Veröffentlichung haben sich die strukturellen Rahmenbedingungen nur in wenigen Teilen des Südens verbessert. Die Kluft zwischen Arm und Reich ist noch tiefer geworden. Die Ungleichheit der Entwicklungschancen ist für hunderte Millionen von Menschen noch immer traurige Realität. Für die christlichen Kirchen ist diese Situation ein Skandal, dem sie nicht tatenlos gegenüberstehen können.

Strukturen und Verantwortung eingebettet in kirchliche Grundsätze

Die konkrete kirchliche „Dritte Welt-Arbeit" in Österreich wird vor allem von Laien geleistet, ohne diese wäre die Arbeit auch nicht möglich. Ob und wie diese Aufgabe innerhalb des kirchlichen Rahmens erfüllt wird, hängt davon ab, wie die Diözesanbischöfe bzw. die Bischofskonferenz in der Praxis ihre Letztverantwortung handhaben, die ihnen auch in diesem Bereich nach dem Kirchenrecht zusteht. Man muss festhalten, dass bis heute die „Dritte Welt-Arbeit" der Laienorganisationen von den Diözesanbischöfen geschätzt und gefördert wird.

Papst Johannes Paul II. hat schon in seiner Sozialenzyklika *Sollicitudo rei socialis* 1987 darauf hingewiesen, dass der Einsatz für Gerechtigkeit und Entwicklung eine wesentliche Aufgabe der Kirche ist (Sollicitudo rei socialis Nr. 8, SRS). Wir in Europa sind zum Teilen von materiellen und menschlichen Ressourcen mit jenen aufgerufen, die davon zu wenig haben. Es geht aber heute nicht nur um die Finanzierung von Entwicklungsprojekten und die Entsendung von Experten. Neben der Befriedigung der menschlichen Grundbedürfnisse – vor allem der Unterprivilegierten und Unterdrückten – muss das In-die-Lage-Versetzen, die „Ermächtigung" (Empowerment) der Armen, ihre Lebensbedingungen selbst zu verbessern, ebenso Ziel unserer Arbeit sein wie die Beeinflussung der Rahmenbedingungen, die positiven Veränderungen im Wege stehen.

Dort, wo eine Wirtschafts- und Lebensweise im Gegensatz zum Heilsplan Gottes steht und für die einen Reichtum und Macht, für die anderen Elend und Tod bringt, dort muss in der Zusammenarbeit der Ortskirchen in Nord und Süd die „Sündhaftigkeit"[2] eines solchen Systems bewusst gemacht werden.

Ein Beispiel dafür ist die vor allem von den christlichen Kirchen getragene internationale Erlassjahr-2000-Kampagne für eine Entschuldung der ärmsten Länder des Südens, für die sich auch Papst Johannes Paul II. immer wieder einsetzte[3].

17 Millionen Unterschriften aus vielen Ländern aller Kontinente waren die Reaktion auf die negativen Auswirkungen der Verschuldung.

Der Beitrag Österreichs zur gesamten Entschuldungsthematik wurde durch dieses Engagement der Katholischen Kirche enorm gesteigert. Ein Teil der Forderungen wird seit 1997 von der österreichischen Bundesregierung laufend erfüllt und trug sehr viel zum Image der KOO (Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission) als kompetente Facheinrichtung bei.

Leitlinien für die Arbeit von Mission, Entwicklung und Katastrophenhilfe

1997 werden nach zahlreichen Diskussionen in der Koordinierungsstelle und Konsultationen mit Partnern in der Dritten Welt die Leitlinien für die Zusammenarbeit der Katholischen Kirche in Österreich mit den Partnerinnen und Partnern in der „Dritten Welt" von der Bischofskonferenz genehmigt und von der Koordinierungsstelle veröffentlicht.

1 Das Afro Asiatische Institut in Wien wurde 1959 auf Initiative von Kardinal Franz König gegründet.
2 Angesichts der Schwierigkeiten, vor denen wir heute stehen, ist es nicht verfehlt, von „Strukturen der Sünde" zu sprechen, die „in persönlicher Sünde" ihre Wurzeln haben und daher immer mit konkreten Taten von Personen zusammenhängen, die solche Strukturen herbeiführen, sie verfestigen und es erschweren, sie abzubauen (Soziales Weltrundschreiben „Sollicitudo rei socialis" 1987, Nr. 42).
3 Zum Beispiel EA Nr. 120 (Apostolisches Schreiben Tertio Millennio Adveniente TMA Nr. 51), vgl. dazu CIDSE/Caritas Internationalis (1998).

Die Leitlinien sind Richtschnur für die vielfältigen Aktivitäten auf allen Ebenen der Katholischen Kirche in Österreich:

Die befreiende Botschaft des Evangeliums verpflichtet uns zu einer „integralen Evangelisierung". Religiös motiviert – es werden Problemlösungen an der Basis entwickelt, die den vorherrschenden entwicklungsfeindlichen Strukturen positive menschliche Werte wie Solidarität, Partnerschaft, Spiritualität und Verantwortung für die Schöpfung entgegenstellen.

Diese ganzheitliche Sicht des einen kirchlichen Auftrags stellt auch die Grundlage für die zukunftsweisende Zusammenarbeit der Mitgliedsorganisationen und Ordensgemeinschaften dar. Die Kirche steht unter dem Auftrag Jesu Christi, sein Evangelium vom Reich Gottes – das zugleich das Evangelium vom Leben, von Freiheit, Gerechtigkeit und Versöhnung ist – bis an die Grenzen der Erde zu tragen und es allen Menschen zu bezeugen (Mk 16,15; Mt 28,19-20; Apg 1,8).

Vorrang haben Projekte, die das christliche Zeugnis glaubwürdig vertreten, die eine hohe Beteiligung der Zielgruppe anstreben und deren tatsächlichen Bedürfnissen entsprechen, die breiten Kreisen des Volkes – ohne Rücksicht auf religiöse oder ethnische Zugehörigkeit – zugute kommen und besonders den Ärmsten zu einem menschenwürdigen Leben und zu einer Verbesserung der Alltagssituation verhelfen.

Distanz und Nähe, Abstand und Solidarisierung, bloßes Almosengeben und Parteinahme für die Armen charakterisieren den Weg der Kirche durch die Zeit, ihr Ringen um glaubwürdige Optionen und ihr Scheitern an deren Verwirklichung. Die Einheit von Körper und Geist, Seele und Leib wird in den Missionsinitiativen durch umfassende Entwicklungshilfe verwirklicht.

Konfrontiert mit der Tatsache, dass heute zu viele Menschen unter menschenunwürdigen Lebensbedingungen leiden und Strukturen der Sünde[4] die Umsetzung von Gerechtigkeit für alle verhindern, darf die Kirche nicht aufhören, sich für gerechte Strukturen einzusetzen.

Eine der zentralen Aussagen der „Leitlinien der Katholischen Kirche"[5] ist: „Entwicklung ist nicht gleichbedeutend mit wirtschaftlichem Wachstum, wahre Entwicklung muss umfassend sein, sie muss jedem Menschen und den ganzen Menschen im Auge haben" (PP[6] ,14).

Entwicklungspolitik als Aufgabe der Katholischen Kirche

Nur eine Kirche, die ihre Aufgabe vor allem darin sieht, Unterdrückten und Unterdrückern die Botschaft der Befreiung und Vergebung zu verkünden und diese auch zu leben, wird in der globalisierten Welt von heute und morgen jene Mission erfüllen können, die ihr als „Dienst der Versöhnung" unverzichtbar aufgetragen ist[7].

Die angeführten „Meilensteine", wie die Leitlinien und die Entschuldungskampagne, haben der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit nach außen ein klares Profil und in einigen Bereichen eine Korrekturrolle gegeben. Sie hat sich als kompetente Facheinrichtung etabliert.

Nicht nur eine Kritik ungerechter Strukturen, sondern ebenso eine Förderung der zwischenmenschlichen Kooperation ist heute die Aufgabe der Kirche. Die Aufgabe, vor der die Welt heute steht, ist gigantisch. Die Kirchen sollten aus ihrem Glauben heraus – viel stärker als dies bisher geschehen ist – die Unhaltbarkeit der Weltsituation anprangern. Sie sollten aber auch positive Modelle bieten, um sie zu überwinden.

Entwicklungsarbeit ist zu einem großen Teil interkulturelle Arbeit und diese Dimension hat häufig mit Religion zu tun. Uns muss daher klar sein, dass es in der Entwicklungspolitik nicht allein um Geld geht, sondern zuallererst um die Schaffung entwicklungsförderlicher interner Strukturen und weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, die die Eigenanstrengungen vieler Entwicklungsländer nicht konterkarieren. Viele Akteure unserer Entwicklungsvorhaben kennen die Trennung von Säkularem und Sakralem[8] und damit die Dominanz der zweckrationalen Vernunft nicht, welche die westliche Moderne und damit auch ihre Konzepte der Entwicklungszusammenarbeit

4 Die zwei ,,bezeichnendsten" Verhaltensweisen bzw. „Strukturen der Sünde" sind „die ausschließliche Gier nach Profit" und „das Verlangen nach Macht" (vgl. Soziales Weltrundschreiben „Sollicitudo rei socialis" 1987, Nr. 42).
5 Leitlinien für die Zusammenarbeit der Katholischen Kirche in Österreich mit den Partnerinnen und Partnern in der „Dritten Welt" (1997).
6 Die Enzyklika Populorum progressio Paul VI. von 1967 stellte damit eine neue Vision von Entwicklung auf. Sie ist aktueller denn je und bis heute gültig.
7 Gemäß dem bekannten Wort von Nelson Mandela am Schluss seiner Biographie.
8 Walter Fust, Direktor der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA – Schweiz).

geprägt hat. Für die alltägliche Arbeit der Kirchen, die sich in fremden Kulturen bewegen, ist eine entsprechende Kenntnis dieser Traditionen unentbehrlich. Projekte müssen die jeweilige kulturelle Identität der unmittelbar Betroffenen berücksichtigen, harmonisch auf ihren Traditionen aufbauen und notwendige Veränderungen bewirken. Programme können so dem Auffassungs-, Leistungs- und Durchhaltevermögen jener einheimischen Gruppen angepasst werden, die für die Weiterführung vorgesehen und verantwortlich sind. Wichtig ist, dass sie in enger Zusammenarbeit zwischen den Projektträgern und den Betroffenen gemeinschaftlich geplant und durchgeführt werden.

Darum hat bereits Arnold Janssen, der Gründer der Steyler Missionare[9], viel Wert auf gediegene Forschung und Ausbildung in den Bereichen Völkerkunde, Anthropologie, Religionswissenschaft und Missionswissenschaft gelegt. Das tiefe Verständnis der fremden Kulturen und Religionen ist unerlässlich für die entsprechende „Inkulturation" des Evangeliums.

Einmischung in internationale Institutionen

Entwicklungspolitische NGOs (Nicht-Regierungsorganisationen) vertreten die Werte der sozialen Gerechtigkeit und Achtung der Menschenrechte. Seit den UN-Konferenzen der 90er Jahre begannen sich die NGOs international zu vernetzen und schufen sich damit eine Möglichkeit, Weltmeinung zu beeinflussen. Es ist u. a. eine Aufgabe der NGOs, das Zusammenspiel der diversen Politiken Österreichs (Entwicklungs-, Außen-, Agrar-, Handels-, Wirtschafts-, Währungs-, Landwirtschaftspolitik etc.) einzumahnen. Versäumnisse der heimischen Politik, aber natürlich auch der EU, die ja von Österreich stark mit gestaltet wird, müssen aufgedeckt und ausgeglichen werden. Hier nehmen kirchliche Entwicklungszusammenarbeits-Organisationen (EZA) und zivilgesellschaftliche Gruppen eine aktive Rolle ein.

In den letzten Jahren haben internationale Institutionen die Entwicklungspolitik entscheidend mitgeprägt. So hat die Gründung der Welthandelsorganisation WTO zu erheblichen Rückschritten in der EZA geführt. Kirchliche Organisationen, die Projekte im Süden durchführen, sehen es als ihre Aufgabe, auf negative Auswirkungen und Missstände aufmerksam zu machen. Dabei spielt die Expertise der betroffenen Personen eine essentielle Rolle. Analysen, Betrachtungen und Empfehlungen für eine auf Arme ausgerichtete Handelsagenda sind ein maßgeblicher Teil der anwaltschaftlichen Arbeit der kirchlichen EZA-Organisationen.

Doch mit einer Symptombekämpfung allein ist es noch nicht getan: Weitreichende, vor allem ökonomische Entscheidungen, die die Rahmenbedingungen für Entwicklung beeinflussen, werden heute in internationalen Institutionen getroffen (WTO, Weltbank, IWF etc.). Es ist eine Selbstverständlichkeit, dass die Zivilgesellschaft auf nationaler und internationaler Ebene die Möglichkeit haben muss, Regelungen mitzugestalten. Denn es gilt, die Positionen aus Sicht und zum Wohle der Zivilgesellschaft einzubringen. Unter dem Begriff „Anwaltschaft" verstehen die kirchlichen NGOs jenen, die in Armut leben, die Teilnahme an und die Beeinflussung von politischen und ökonomischen Entscheidungsprozessen zu ermöglichen. Mit ihrer anwaltschaftlichen Arbeit reagieren sie aber auch auf konkrete Anliegen der ProjektpartnerInnen.

Um Verhandlungsergebnisse mitgestalten zu können, nehmen kirchliche NGO-VertreterInnen regelmäßig als ExpertInnen in Regierungsdelegationen an internationalen Konferenzen teil. Somit können auch die Erfahrungen der ProjektpartnerInnen direkt eingebracht werden.

Seit dem mehrmaligen Scheitern der Welthandelsgespräche und den zähen Weiterverhandlungen innerhalb dieses Rahmens wird die Diskussion um das Spannungsfeld zwischen Bi- und Multilateralismus brisanter. Tendenziell sind die Entwicklungsländer in der Welthandelsorganisation WTO, wo theoretisch das Konsensprinzip und die Devise „ein Land eine Stimme" gilt, besser positioniert als in Einzelverhandlungen mit den USA, Japan oder der EU. Doch Multilateralismus alleine macht die WTO nicht zu einer Entwicklungsorganisation.

Jenseits der WTO bieten bilaterale Handelsabkommen vor allem den Industrieländern eine alternative Möglichkeit, ihre Handelsagenda auch gegenüber schwächeren Ökonomien durchzusetzen. Diese bilateralen Abkommen entpuppen sich oftmals für Entwicklungsländer als besonders gefährlich. Dort eingegangene

9 Die Steyler Missionare (Gesellschaft des Göttlichen Wortes, lat. Societas Verbi Divini, SVD) sind ein weltweit tätiger Missionsorden mit über 6000 Mitgliedern, Priestern und Brüdern.

Verpflichtungen gehen regelmäßig weit über bisherige WTO-Standards hinaus, auch *„WTO-plus Agenda"* genannt.

Um dem Ungleichgewicht seitens der Entwicklungsländer in bilateralen Freihandelsabkommen beizukommen, fordern die kirchlichen NGOs mehr Einfluss innerhalb politischer und sozialer Institutionen. Um eine solche Einflussnahme zu erreichen, müssen diese Institutionen offen, transparent, demokratisch und partizipativ gestaltet werden. Konkrete Konzepte liegen seitens der Zivilgesellschaft vor.

Kirchliche Organisationen haben hierbei entscheidende Kriterien definiert:

- Welche Auswirkungen haben Handelsabkommen auf Frauen, Männer und Kinder, die in Armutssituationen leben?
- Welche Chancen und Gefahren stellen diese Abkommen für Entwicklung und Ausbau nationaler Ökonomien dar?
- Welche Auswirkungen haben diese Abkommen auf Demokratisierung, Ausbau staatlicher Strukturen und Beteiligungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft?
- Inwiefern wird die Ausübung politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte durch die Abkommen gefördert?

Steuerungsmöglichkeiten müssen etabliert werden, um einen Mindeststandard an sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Aspekten zu ermöglichen. Nur auf einem solchen Mindest-Lebensstandard kann eine funktionierende, gesunde Wirtschaft aufgebaut werden.
Agrarhandelsregelungen dürfen die Förderung und den Schutz einer bäuerlichen und nachhaltigen Landwirtschaft nicht behindern. Bevor weitere Liberalisierungen getätigt werden, muss eine Analyse der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen der Freihandelsverträge der letzten Jahre getätigt werden; dafür plädiert die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit.

Millenniums-Entwicklungsziele (MEZ) als neuer Referenzrahmen der Entwicklungszusammenarbeit

Wachsende Armutszahlen, insbesondere in Afrika, wachsende Ungleichheit und Verschlechterungen in wichtigen Bereichen wie Bildung und Gesundheit führten um die Jahrtausendwende zu einer Suche nach neuen Konzepten für Entwicklung. Als Reaktion darauf wurden in der Folge des UN-Millennium-Gipfels im Jahr 2000 die Millennium-Entwicklungsziele definiert, die konkrete, messbare Ziele wie Halbierung der Armut, Grundschulbildung für alle Kinder u. a. m. bis 2015 festlegten.
Die Hauptverantwortung dafür sollte in den Händen der Regierungen liegen – ein Paradigmenwechsel gegenüber den von Weltbank und Währungsfonds verordneten Strukturanpassungsprogrammen, die u. a. auf Privatisierung von Dienstleistungen und Kürzung der Staatsausgaben abzielten.

Die katholischen Entwicklungsorganisationen begrüßten die MEZ, die viele Vorteile bringen: Klare, überprüfbare Ziele helfen, die Regierungen zur Verantwortung zu ziehen und haben somit Mobilisierungswirkung.
Allerdings werden die MEZ auch gerade von kirchlichen Organisationen kritisch gesehen: Es besteht die Gefahr, dass die vereinfachten Konzepte komplexen Entwicklungsprozessen nicht gerecht werden. Auf Machtverhältnisse, strukturelle Ursachen und lokale Gegebenheiten wird zu wenig eingegangen. Menschenrechtliche Aspekte fehlen in den Zielformulierungen. Die Halbierung der Armut kann nur ein Minimalziel sein. Auch wurden die Verantwortlichkeiten sehr ungleich verteilt: Während den Regierungen des Südens die Hauptverantwortung für die Umsetzung und Erreichung der ersten sieben Ziele zukommt, bleibt das achte Ziel, das die reichen Länder in die Pflicht nehmen soll, sehr vage formuliert.

Die Plattform der katholischen Entwicklungsorganisationen CIDSE (Coopération Internationale pour le Développment et la Solidarité – Internationale Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Solidarität) hat im Rahmen der UN Prozesse zur Umsetzung der Millennium-Entwicklungsziele das Thematisieren struktureller Ungerechtigkeiten eingefordert. Sie tut dies auf Basis eines breiten Netzwerkes an Partnerorganisationen, die Erfahrungen aus der Praxis an der Basis oder akademische Expertise einbringen können sowie auf der Grundlage der katholischen Soziallehre.

Trotz aller Kritik konnten kirchliche Organisationen und NGOs die MEZ in vielfältiger Weise nutzen: Sie leisten nicht nur einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung im Rahmen der Projektarbeit, sie nutzen die MEZ auch für entwicklungspolitische Bildung und zur Mobilisierung der Öffentlichkeit für Themen der Entwicklungszusammenarbeit. Im Jahr 2005 erreichte diese im Vorbereitungsprozess zum Millennium+5 Gipfel einen Höhepunkt. Globale Armut erreichte eine nie dagewesene Medienpräsenz und wurde weltweit zum Thema. Durch die gemeinsamen Anstrengungen kirchlicher und nichtkirchlicher Organisationen, unterstützt von Künstlern ebenso wie von höchsten kirchlichen Stellen, wurden Zusagen erreicht: Die größten 8 Industrienationen versprachen, sich für eine Streichung der Schulden bei den internationalen Finanzinstitutionen stark zu machen und sagten eine Verdopplung der Hilfe für Afrika zu. Die Mitgliedstaaten der EU verpflichteten sich zu einer Steigerung ihrer Mittel für EZA auf mindestens 0,51 % bis 2010 und 0,7 % des Bruttonationaleinkommens bis 2015. Beim Einfordern der Umsetzung, bei Monitoring und Bewertung der Ergebnisse kommt der Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle zu.

Entwicklungsfinanzierung: 0,7 % Ziel-Stufenplan

Das Fehlen ausreichender finanzieller Mittel stellt nach wie vor eine der größten Herausforderungen für das Erreichen der Millennium-Entwicklungsziele dar. Jüngste Schätzungen der Weltbank sprechen von einer Finanzierungslücke von 40-70 Mrd US $ oder einer Verdopplung der Hilfe seit 2001[10]. Steigerungen der letzten Jahre gingen insbesondere auf Einrechnung großer Entschuldungsmaßnahmen wie z. B. des Iraks zurück, während dringend benötigte neue Mittel für die ärmsten Länder – speziell auch das Subsahara-Afrika – stagnierten. Dies gilt insbesondere auch für Österreich, das zuletzt die „Hitliste" für derartig „aufgeblähte" Hilfe in Europa anführte. Die Steigerung der öffentlichen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit auf 0,7 % des Bruttonationaleinkommens und die Ausarbeitung eines verbindlichen Stufenplans dazu bleiben daher zentrale Anliegen von Anwaltschaft und Lobbying gegenüber der Regierung. 31.000 Unterschriften wurden dafür in Österreich im Rahmen der „nullkommasieben Kampagne" gesammelt, die von einer breiten Palette von NGOs unterstützt wurde und an deren Erfolg katholische Organisationen und kirchliches Engagement maßgeblich beteiligt waren. Beide Regierungsparteien haben entsprechende Zusagen gemacht und sind damit nicht nur den österreichischen Wählerinnen und Wählern, sondern auch den Armen in anderen Teilen der Welt verpflichtet. EURO-Barometer-Umfragen zeigen hohe Akzeptanz der Entwicklungszusammenarbeit als Instrument der globalen Armutsbekämpfung in Österreich.

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen allerdings, dass es nicht nur um das Erreichen statistischer Werte, sondern vor allem um das „Was" und das „Wie" geht. Damit rückt nach der Frage der Quantität zunehmend die der Qualität der Entwicklungszusammenarbeit ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Als Maßstab dafür kann letztlich herangezogen werden, inwieweit die Maßnahmen spürbare Verbesserungen für die in Armut lebenden Menschen bringen und ihnen Entfaltung ihrer Potentiale und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen.

Qualität der Hilfe: Armutswirkung, Partnerorientierung, Beteiligung, Rechenschaft

Die CIDSE hat im Rahmen des Projektes „The EU's Footprint in the South" an Hand von 6 Beispielländern (Bangladesch, Kamerun, Äthiopien, Guatemala, Nicaragua, Sambia) die Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Kommission analysiert. Theoretische Studien von ExpertInnen wurden durch Rückmeldungen von PartnerInnen sowie Interviews mit VertreterInnen der nationalen Regierungen und der lokalen EU-Delegationen ergänzt.

Der Bericht zeigt auf, dass in den vergangenen Jahren einige Fortschritte in Richtung effektiverer Hilfe vor allem im Bereich der „Policies" erzielt werden konnten, eine direkte Wirkung der EU-EZA in Richtung Armutsminderung aber kaum nachweisbar ist. Trotz des Betonens der Führungsrolle der Partnerländer in der Schwerpunktsetzung spielen EU-Eigeninteressen eine starke Rolle. Fehlende Transparenz, Bürokratie und sehr technische Ausrichtung stehen einer Beteiligung lokaler AkteurInnen wie Parlament und Zivilgesellschaft im Weg. Die Rückmeldungen und Anregungen zur Verbesserung wurden von Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der

10 40-70 Mrd US $ zusätzlich ab 2000 bis 2015, da dann die Ziele erreicht sein sollten (vgl. dazu Devarajan u.a. 2002).

Kommission mit großem Interesse diskutiert und von der Bewertung der EU-EZA durch die OECD (im Rahmen der OECD DAC Peer review 2007) weitgehend bestätigt.
Sie können auch als Beispiel dafür dienen, was aus dem Blickwinkel der katholischen Kirche wesentliche Qualitätskriterien sein müssen:

- Die Armutswirkung muss in allen Sektoren und in allen Instrumenten die Richtschnur des Handelns bilden.
- Die Schwerpunktsetzung muss sich an den Prioritäten der Partnerländer orientieren.
- Transparenz in der Gestaltung von Planungs-, Monitoring- und Evaluierungsprozessen und eine pro-aktive Informationspolitik zu Programmierungen ist gefordert, um eine aktive Beteiligung der Parlamente und der Zivilgesellschaft sicherzustellen.
- Die Rechenschaftspflicht gegenüber den nationalen EntscheidungsträgerInnen und der lokalen Gesellschaft muss im Zentrum stehen, um nationales „Ownership" und demokratische Kontrolle zu fördern.
- Bei der Umsetzung neuer Mechanismen, die verstärkte die Kooperation von Staat zu Staat vorsehen – wie z. B. Budgethilfe – wird „Good Governance" zentral. Dabei müssen menschenrechtliche Fragen im Zentrum stehen und nationale AkteurInnen gestärkt werden.

Dies erfordert eine deutliche Abkehr von einer von Eigeninteressen und Geberbedingungen dominierten Hilfe, in der die Partnerländer sich vor allem gegenüber den Geldgebern rechtfertigen müssen, hin zu einer primären Verantwortung der Regierungen gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung. Nur auf dieser Basis kann es zu selbstbestimmten und breit mitgetragenen Entwicklungsprozessen kommen. Dies erfordert gleichzeitig eine Stärkung der Kapazitäten von Partnerorganisationen, um sich in politische Prozesse einzubringen, eine verstärkte Vernetzung und neue Formen des Informationsaustausches zwischen den PartnerInnen in Nord und Süd. Als konkrete Beispiele des Engagements kirchlicher Entwicklungseinrichtungen in diesem Sinne können die Unterstützung von Frauengruppen in Indien für ihr politisches Engagement in der Dorfgemeinschaft, Aufklärung über die Rechte Indigener auf den Philippinen oder die Unterstützung der Landlosenbewegung in Brasilien dienen. Auch die partnerschaftliche Vorbereitung des EU-Lateinamerika Alternativen-Gipfels kann hier beispielgebend sein.

Zu den Qualitätskriterien der NGOs bzw. der NGO-internen Kritik findet derzeit eine CIDSE-interne Diskussion statt. Zivilgesellschaft bzw. NGOs können und sollen nicht demokratisch gewählte Strukturen und Regierungen ersetzen. Das Versagen effektiver Armutsbekämpfung kann nicht (nur) den Projektstrukturen und den NGOs angelastet werden, sondern hat sehr viel mit inkohärenten Politiken zu tun (z. B. mit Strukturanpassungsprogrammen und den damit einhergehenden Kürzungen der Staatsausgaben für Bildung und Gesundheit; mit exportorientiertem Wachstum, zu rascher Öffnung der Märkte, Finanzkrisen auf Grund liberalisierter Finanzmärkte sowie mit Mängeln in guter Regierungsführung).

Pariser Erklärung – Effektivität der Hilfe

In der aktuellen internationalen Entwicklungsdebatte steht derzeit die „Effektivität der Hilfe" auf Basis der Pariser Erklärung im Zentrum. Diese greift wohl einige wichtige Punkte auf, wie etwa „nationale Ownership" oder gegenseitige Rechenschaftspflicht und bessere Koordination der Akteure der Entwicklungszusammenarbeit. Der sehr technische Ansatz ist jedoch im Vergleich zu den oben genannten Qualitätsmerkmalen ein Problem.

Zum einen geht der ganzheitliche Entwicklungsbegriff der katholischen Kirche aber weit über technische Fragen der Kooperation hinaus. Der Fokus auf Gleichberechtigung und Verwirklichung der Menschenrechte für die Marginalisierten und Armen stellt diese nicht nur als Zielgruppe für Entwicklungsprogramme, sondern auch als AkteurInnen der Veränderung ins Zentrum. NGO-Programme zielen in ihrer Konzeption auf die Veränderung von Machtverhältnissen ab – von lokaler bis auf globaler Ebene. Dies erfordert langfristige Prozesse, die sich nicht der Logik kurzfristiger quantitativer Indikatoren beugen. In von der Basis her partizipativ entwickelten Projekten können kirchliche Organisationen den Staaten in ihrem Verständnis von Eigenverantwortlichkeit und Partnerschaft richtungsweisend sein.

Zum anderen konzentriert sich die Pariser Erklärung auf die Kooperation von Staat zu Staat. Deren Regeln lassen sich nicht automatisch auf Nicht-Regierungsorganisationen umlegen. NGO-Projekte können und müssen unmittelbar und flexibel auf die Bedürfnisse an der Basis reagieren, sie zeichnen sich durch Vielfalt aus, und lassen sich nicht einfach in ein Schema der staatlichen Kooperation einfügen. Die Verantwortung der Staaten für die Sicherung der Grundbedürfnisse ist zu begrüßen. In der Pariser Erklärung wird die Rolle anderer Akteure jedoch kaum beleuchtet. NGOs arbeiten vielfach komplementär

und auch mit Bevölkerungsgruppen oder zu Themenbereichen, die in den Entwicklungsprogrammen der Regierungen vernachlässigt werden. Sie folgen nicht der Logik politischer oder wirtschaftlicher Eigeninteressen.

Die angestrebte Harmonisierung darf daher nicht zu einer Reduktion der öffentlichen EZA auf Budgethilfe führen. Solche Instrumente erfordern eine ausgeprägte öffentliche Kontrolle, die eine aktive Zivilgesellschaft voraussetzt. Umfassende Entwicklungsstrategien sollten einen Mix an Modalitäten vorsehen, der sich an den lokalen Gegebenheiten orientiert, um den jeweiligen Stärken der unterschiedlichen Akteure gerecht zu werden.

Die Rollen der (kirchlichen) NGOs

Auch unter den neuen Rahmenbedingungen nehmen NGOs vielfältige Rollen als Partner in Entwicklungsprozessen ein; sie reichen von der Umsetzung von Entwicklungsprojekten im Süden bis zur politischen Einmischung auf nationaler und internationaler Ebene:

- In der *Umsetzung* von *Entwicklungsprojekten* nehmen kirchliche Organisationen nach wie vor eine zentrale Rolle ein.
- NGOs und kirchliche Institutionen verfügen *über Expertise* von der Praxis bis zur Wissenschaft, die sie in den Diskurs über Entwicklung einbringen können.
- Sie wirken als *Brückenbauer* von der Basis über die nationale bis zur internationalen Ebene sowie in der Vernetzung von Süd zu Nord ebenso wie beim Süd-Süd Austausch.
- Sie treten im Rahmen ihrer *Anwaltschaft* für Menschenrechte und Gerechtigkeit auf nationaler, regionaler und globaler Ebene ein.
- Sie arbeiten an der Gestaltung von Entwicklungsstrategien mit.
- In ihrer Funktion als *„Watchdog"* überwachen sie die Umsetzung staatlicher Programme und Politiken.
- NGOs sind gefordert, eine *Führungsrolle* einzunehmen und Beispielwirkung zu zeigen.

Kirchliche Organisationen verfügen über ein weites Spektrum und breites Netzwerk, das in vielen dieser Bereiche genutzt werden kann. Neben dem Einbringen bewährter Stärken müssen sie sich aber auch neuen Herausforderungen stellen. Die Partner im Norden werden zunehmend eine Vermittlungs- und Übersetzungsfunktion wahrnehmen. Darunter fällt die Begleitung von Süd-NGOs und der Zivilgesellschaft in ihren Entwicklungsprozessen, die Förderung von Vernetzungsprozessen im Süden, das Stärken der Kapazitäten für Süd-NGOs im Projektmanagement und in der anwaltschaftlichen Arbeit, während hier im Norden Sensibilisierungsarbeit und Anwaltschaft für strukturelle Veränderungen an Bedeutung gewinnen. Laufende Selbstreflexion und das Setzen hoher Maßstäbe an die eigene Leistung und Rechenschaftspflicht sind gefordert, um glaubwürdig zu sein.

NGOs brauchen zur Wahrnehmung dieser Rollen finanzielle und personelle Ressourcen, eine Weiterentwicklung ihrer Kapazitäten und entsprechende Rahmenbedingungen. Der Staat soll gegenüber NGOs Anerkennung und Respekt ausdrücken. Dies manifestiert sich etwa durch Einbeziehen in politische Prozesse ebenso wie durch verbesserte Bedingungen für die Finanzierung ihrer Aufgaben z. B. über eine Verstärkung der Kofinanzierung und den Abbau von Bürokratie.

Kohärente Politiken einfordern

Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungsfinanzierung können nicht isoliert betrachtet werden. Solange andere Politiken Gegenteiliges bewirken, steht die EZA auf verlorenem Posten und kann bestenfalls Löcher stopfen. Etwa das Zehnfache an Mitteln der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit fließt jährlich aus Entwicklungs- und Schwellenländern in die reichen Nationen ab. Hauptfaktoren dabei sind Schuldenrückzahlungen, Gewinnabschöpfungen, Aufbau von Devisenreserven, Steuerflucht und illegale Geschäfte.
Kirchliche Organisationen beschäftigen sich daher mit strukturellen Ansätzen, die Voraussetzungen für eine eigenständige Entwicklung ärmerer Länder gewährleisten können.

Im Finanzierungsbereich befasst sich die KOO in Kooperation mit der CIDSE mit Fragen internationaler Steuern wie der Devisentransaktionssteuer, der Steuergerechtigkeit und der Steuerflucht, um gerechte und verlässliche Finanzquellen für Entwicklungsarbeit zu erschließen und es Entwicklungsländern langfristig zu ermöglichen, auf eigenen Beinen zu stehen. Konzepte für gerechte Handelsstrukturen sind hier ebenso zentral. Nicht zuletzt wirft das auch Fragen nach demokratischen Entscheidungsstrukturen in internationalen Institutionen auf, die einen wesentlichen Einfluss auf globale Regelwerke

haben. „Politisches Empowerment" auf dieser Ebene bedeutet, Strukturen zu ermöglichen, in denen die betroffenen Länder, aber auch die Zivilgesellschaft selbst, die Rahmenbedingungen in ihrem Sinne mitgestalten können.

Das Leben haben und es in Fülle haben

Die Hilfe für die Schwachen reicht nicht aus, ebenso wenig wie die privaten und die öffentlichen geschenkten oder kreditierten Geldmittel. Denn es handelt sich nicht nur darum allein, den Hunger zu besiegen und die Armut einzudämmen. Der Kampf gegen das Elend, so dringend und notwendig er ist, ist zu wenig. Es geht darum eine Welt zu bauen, wo jeder Mensch, ohne Unterschied der Rasse, der Religion oder der Abstammung, ein volles menschliches Leben führen kann; frei von Versklavung seitens der Menschen oder einer noch nicht hinreichend gebändigten Natur; eine Welt, wo die Freiheit nicht ein leeres Wort ist[11].

Jesus Christus ist gekommen, damit wir „das Leben haben und es in Fülle haben". Jesu Ansage dieses „Reiches Gottes" ist zugleich eine Einladung, am Aufbau dieses Reiches in allen seinen Dimensionen weltweit mitzuwirken. Die wichtigste Einsicht daraus ist, dass man Menschen nicht entwickeln kann so wie man Maschinen, Software oder Baupläne entwickelt. Menschen, Individuen wie Gemeinschaften und Völker entwickeln sich selber, aus ihrer eigenen Dynamik. Sinnvoll ist es nur, Bedingungen und Anreize zu schaffen, die Entwicklung ermöglichen und fördern und hinderliche Faktoren eliminieren.

Unzählige Menschen in Österreich engagieren sich daher in vielfältigster Weise für die Themenbereiche Mission und Entwicklungszusammenarbeit – die Solidarität mit der Weltkirche ist in fast allen Pfarren fixer Bestandteil des gemeinschaftlichen Lebens.

Die Bemühungen aller Mitgliedsorganisationen der Koordinierungsstelle und der missionierenden Ordensgemeinschaften gelten dem Ziel, einen glaubwürdigen Beitrag für ein Leben in Würde für möglichst viele Menschen zu leisten. Es geht dabei immer wieder um die Beseitigung konkreter Not, den Einsatz für soziale Gerechtigkeit, die Verkündigung des Evangeliums, den ehrlichen Dialog mit Religionen, den Respekt vor den Kulturen, das Eintreten für die Frauen und das Engagement für Gerechtigkeit und Frieden, die Bewahrung der Schöpfung und die Achtung vor dem Wert des Lebens[12]. Diese Hilfe ist ein wichtiges Zeichen weltweiter Solidarität und zivilgesellschaftlichen Engagements!

Die Koordinierungsstelle

Die *Koordinierungsstelle* ist eine Facheinrichtung der Österreichischen Bischofskonferenz, der 24 Mitgliedsorganisationen sowie von über 60 Missionsorden, die das entwicklungspolitische und missionarische Engagement der katholischen Kirche in Österreich fördert, koordiniert und kontrolliert. Sie vertritt die entwicklungspolitischen und weltkirchlichen Anliegen und Grundsätze der Katholischen Kirche gegenüber den Trägern der wirtschaftlichen und politischen Verantwortung in Österreich und weltweit. Die KOO gibt Auskunft über missionarische Einrichtungen der Kirche Österreichs, Spendenorganisationen, Spendengütesiegel, über die öffentliche EZA und die kirchlichen Leistungen (Jahresbericht und Statistik). Die KOO macht Anwaltschaft, Beratung, Information und Lobbying zu Themen der Entwicklungs-, Finanz-, Agrar- und Handelspolitik.

Die CIDSE

Auf internationaler Ebene erfolgt die Abstimmung vor allem über die internationale Dachorganisation der katholischen Entwicklungshilfswerke *CIDSE* (Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité – Internationale Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Solidarität) in Brüssel, deren Mitglied die Koordinierungsstelle ist.

11 Populorum Progressio Nr. 47.
12 Diözesanbischof Dr. Ludwig Schwarz, Vorsitzender der Koordinierungsstelle seit 2002, in: Jahresbericht der KOO 2006.

Literatur

CIDSE/Caritas Internationalis (Hg.) (1998). Menschliche Entwicklung braucht Entschuldung, Wien u. a.

Devarajan, Shantayanan/Margaret J. Miller/Eric V. Swanson (2002). Goals for Development. History, Prospects, and Costs. The World Bank, Policy Research Working Paper 2819. Online in Internet: http://www-wds.worldbank.org/exte rnal/default/WDSContent-Server/IW3P/IB/2002/04/26/000094946_02041804272578/Rendered/PDF/multi0page.pdf (Stand: 5.11.2007)

KOO (2006). Jahresbericht 2006. Online in Internet: http://www.koo.at/bilder/KOO_JB2006.pdf (Stand: 5.11.2007)

Wichtige Dokumente

Enzyklika POPULORUM PROGRESSIO (1967)
Rundschreiben unseres Heiligen Vaters Pauls VI. an die Bischöfe, die Priester, die Ordensleute, die Gläubigen der gesamten katholischen Welt und an alle Menschen guten Willens über die Entwicklung der Völker, Rom, 26. März 1967. Online in Internet: http://198.62.75.1/www1/overkott/populo.htm (Stand: 5.11.2007)

„EU-Footprint"-Projekt der CIDSE/CARITAS Europa
Untersuchung der Wirkung der EU-EZA-Maßnahmen in 6 Ländern. Der Bericht wurde am 21. März 2007 in Brüssel im Europäischen Parlament vorgestellt. Online in Internet: http://www.cidse.org/docs/200703201810542840.pdf (Stand: 5.11.2007)

Koordinierungsstelle (1980). Entwicklungspolitik der Katholischen Kirche in Österreich, Wien.

Koordinierungsstelle (1997). Leitlinien für die Zusammenarbeit der Katholischen Kirche in Österreich mit den Partnerinnen und Partnern in der „Dritten Welt", Wien.

Sollicitudo rei socialis (SRS)
Über die soziale Sorge der Kirche (Johannes Paul II.) (1987). Online in Internet: http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_30121987_sollicitudo-rei-socialis_ge.html (Stand: 5.11.2007)

Tertio millennio adveniente (TMA)
Zur Vorbereitung auf das Jubeljahr 2000 (Johannes Paul II.), 1994. Englische Version online in Internet: http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/apost_letters/documents/hf_jp-ii_apl_10111994_tertio-millennio-adveniente_en.html (Stand: 5.11.2007)

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND WEITERFÜHRENDE FRAGEN

Michael Obrovsky, Clemens Six

Die diesjährige Ausgabe der Broschüre „Österreichische Entwicklungspolitik" stellt die Frage in den Mittelpunkt, welchem Wandel Zivilgesellschaft in den internationalen wie nationalen Beziehungen unterworfen ist und wie sich dieser Wandel insbesondere auf ihre entwicklungspolitische Rolle auswirkt. Die hier gesammelten Beiträge liefern dazu einen thematisch umfassenden Bogen, der von der grundsätzlichen Problematisierung des Begriffes Zivilgesellschaft, die angesichts der Qualität der Veränderungen angebracht und notwendig erscheint, bis hin zu Detailfragen entwicklungspolitischen Engagements reicht, das vehementer als noch vor einigen Jahren in Bezug auf seinen spezifischen Beitrag zur Armutsminderung hinterfragt wird. Abschließend sollen die wesentlichen Aussagen dieser Ausgabe nochmals zusammengefasst, damit in Beziehung zu einander gesetzt und weiterführende Fragen aufgeworfen werden.

- Eine Diskussion über das Selbstverständnis, die gesellschaftliche Funktion und den Wandel von Zivilgesellschaft hat notwendigerweise beim **Begriff der Zivilgesellschaft** selbst ihren Ausgangspunkt zu suchen, um klar zu machen, was damit eigentlich gemeint ist. Die unterschiedlichen Beiträge geben auf diese Frage sehr unterschiedliche Antworten, bezeichnet wird dabei aber in allen Fällen jene Zivilgesellschaft, die es in Bezug auf entwicklungspolitische Zielsetzungen und die (angestrebte) demokratische Konstitution einer Gesellschaft „gut meint". Die eingangs unternommene Differenzierung zwischen einer Zivilgesellschaft, die einerseits dazu beiträgt, Konflikte offen zu legen bzw. marginalisierte Interessen zu vertreten, und andererseits als Erweiterung des demokratischen Staates fungiert, basiert auf einer grundsätzlich positiven Bewertung des gesellschaftlichen Faktors Zivilgesellschaft. Aus entwicklungspolitischer Sicht ist diese Perspektive gut argumentierbar, ob sie hingegen umfassend und realistisch genug ist, bleibt offen. Ansätze zu einer notwendigen Korrektur dieses Begriffes einer „guten" Zivilgesellschaft finden sich in einzelnen Beiträgen. In Bezug auf die Betonung der positiven Rolle der Zivilgesellschaft in den 1980er- und 1990er-Jahren wurde in diesem Heft die These aufgeworfen, Zivilgesellschaft wäre ein nützlicher Akteur gewesen, um Staatsabbau und Privatisierung effizienter voranzutreiben und dafür auch unter jenen Kreisen Zustimmung zu finden, die an sich für ein derartiges gesellschaftspolitisches Programm nicht zu gewinnen wären. Unabhängig davon, ob die These zutrifft oder nicht, ist damit Zivilgesellschaft als realpolitischer und auch machtpolitischer Faktor bezeichnet, der sich keinesfalls im macht- bzw. interessensfreien Raum bewegt. Zivilgesellschaft als politischer Akteur bedeutet auch, sich in Bezug auf externe, d. h. nicht innerhalb der Zivilgesellschaft befindliche Machtinteressen zu positionieren, was auch in Vereinnahmung und damit Instrumentalisierung münden kann. Zivilgesellschaft verliert aber durch diese Möglichkeit eine vermeintlich „gute" Essenz, die insbesondere in der öffentlichen Debatte gerne mit einer quasi automatischen Interessensüberschneidung von Zivilgesellschaft und ökonomisch wie sozial marginalisierten Bevölkerungsgruppen gleichgesetzt wird. Im Kontext gesellschaftlicher und internationaler Verhältnisse ist Zivilgesellschaft bzw. die einzelnen unter diesem groben Überbegriff zusammengefassten Organisationen und Plattformen ein eminent wichtiger Machtfaktor, der innerhalb und nicht außerhalb der herrschenden Machtverhältnisse zu analysieren ist. Die dynamischen Entwicklungen internationaler Nicht-Regierungsorganisationen (NROs), die einen deutlichen Bedeutungsgewinn in den internationalen Beziehungen nach sich ziehen, macht eine realistische Einschätzung und Bewertung des Faktors Zivilgesellschaft angesichts dieser Machtverhältnisse umso dringlicher. Machtverhältnisse existieren aber auch zwischen den einzelnen zivilgesellschaftlichen Akteuren und beeinflussen die Beziehungen untereinander.

In der Diskussion über den entwicklungspolitischen Beitrag von NROs im Zuge der Umsetzung der Pariser Erklärung zu mehr Wirksamkeit in der EZA wird immer wieder vor allem von südlichen Vertretern das Argument eingebracht, die Beziehungen zwischen nördlichen NROs aus den Geberländern und ihren südlichen Pendants seien keinesfalls dialogisch, sondern durch ungleiche Mittel und damit auch hegemoniale Verhältnisse im Diskurs geprägt. Nördliche NROs gewinnen ihre Strategien und konkreten Implementierungsmodalitäten keineswegs immer durch einen intensiven, dialogischen Austausch mit südlichen NROs, sondern treten nach wie vor mit vorformulierten Konzepten an die Empfänger(zivil)gesellschaften heran, die dem auch von zivilgesellschaftlicher Seite forcierten Ansatz

des „democratic ownership" zuwiderlaufen. Das Bild einer demokratiefördernden Zivilgesellschaft, die den Ungehörten eine Stimme gibt, ist großteils zutreffend und legitim, hinzuzufügen ist aber, dass die mit diesem Sammelbegriff bezeichneten Akteure keinesfalls jenseits von Eigeninteressen im Sinne des Selbsterhaltes handeln und die Verfolgung dieser Eigeninteressen auch in die Analyse und Bewertung ihres entwicklungspolitischen Handelns miteinbezogen werden muss. Die Konsequenz daraus ist nicht, die Legitimität ihres gesellschaftlichen und entwicklungspolitischen Engagements in Frage zu stellen, sondern eine realistische Perspektive auf Handlungsmotivationen der NROs und strukturelle Schwächen in diesem Bereich der Nord-Süd-Kooperation zu entwickeln.

- Der gerne als „Paradigmenwechsel" überwertete Prozess der Umsetzung der Pariser Erklärung zu mehr **Wirksamkeit in der EZA** hat – wie in einigen Beiträgen angesprochen – unmittelbare Folgen für die Rolle und Bewertung der Zivilgesellschaft bzw. der entwicklungspolitischen NROs im Entwicklungsprozess. Viele unmittelbar beteiligten Akteure der Zivilgesellschaft, darunter auch Mitautoren in diesem Band, sehen in diesem Prozess eine einzigartige Chance, Fragen des „democratic ownership" und des echt-partnerschaftlichen Ansatzes als Grundlage der EZA zu verwirklichen. Wichtige entwicklungspolitische NROs in Nord, Süd und Ost haben daher einen Prozess der Meinungs- und Positionsfindung eingeleitet, der die Rolle der NROs formulieren und damit klären soll. Neben Detailfragen, die die Einzelelemente der Pariser Erklärung betreffen, erfolgt die Klärung der Eigenpositionierung im Spannungsfeld zwischen dem Potential (entwicklungs-)politischer Opposition, Kritik und Korrektur gegenüber dem staatlichen Handeln einerseits und dem als legitim erachteten Gebot besserer Koordination andererseits. Es geht also darum, die produktive Distanz bzw. Opposition zu staatlichen Politiken nicht am Altar falsch verstandener Effektivität zu opfern, sondern Strategien zu entwickeln, die zum einen die Autonomie der NROs berücksichtigt und zum anderen Ergebnisverbesserungen ermöglichen. Das Äquivalent zu dieser Debatte ist die Frage der Wirksamkeit der NROs selbst. In Ergänzung zum raschen Befund einer unproduktiven oder sogar kontraproduktiven „Projektitis", die aus unzähligen Einzelprojekten besteht, die durch ihre unkoordinierte Art keine entwicklungspolitische Zielstrebigkeit zulässt, eröffnet ein Blick auf die Empirie einige wichtige zusätzliche Einsichten, die zu berücksichtigen sind. Entwicklungspolitische NROs können auch im direkten Vergleich mit staatlicher Entwicklungspolitik sehr spezifischen „impact" nachweisen, der für breiter gefasste gesellschaftliche Veränderungen unverzichtbar ist. Auf einer Makro-Ebene, also dort, wo versucht werden könnte, die Wirkung von NROs in einem Gesamtbild zu beurteilen, fehlen bislang entsprechend umfassende Studien. Jene Studien, die die empirischen Resultate von mehreren Einzelanalysen zusammen betrachten und keineswegs von per se NRO-freundlichen Institutionen stammen, mahnen zur Vorsicht gegenüber pauschalen Beurteilungen und undifferenzierten Bewertungen. Die Heterogenität nicht nur der NROs, sondern auch ihrer Aufgabengebiete und Strategien macht eine Detailanalyse unbedingt erforderlich.
- Die OECD hat im Zuge des Umsetzungsprozesses der Pariser Erklärung im Frühjahr 2007 damit begonnen, die zivilgesellschaftlichen Organisationen zunächst informell einzubinden. Die Frage der **Partizipation von Zivilgesellschaft** an der Planung, Implementierung und Auswertung entwicklungspolitischer Maßnahmen ist allgemein eine Schlüsselfrage, die nicht nur politisch, sondern auch wissenschaftlich in der Gegenwart intensiv diskutiert wird. Der in einigen Beiträgen angesprochene Status quo der Partizipation liegt zwischen völliger wechselseitiger Ignorierung bis zu gelungenen Beispielen systematischer und auch institutionalisierter Formen des Teilhabe. Die bisher vorliegenden Erfahrungswerte lassen erkennen, dass es dafür mit politischem Willen nicht getan ist, sondern ganze Pakete von Maßnahmen benötigt werden, die auch die Frage der Kapazitäten seitens der NROs wie des Staates berücksichtigt und in eine politische Struktur der Offenheit und Rechenschaftspflicht eingebettet ist. Eine entscheidende Grundlage für eine solche Einbindung der Zivilgesellschaft ist die Finanzierung dieser Akteure, die seitens der EU gerade neu gestaltet wurde. Auffallend ist dabei der offensichtliche Widerspruch zwischen dem normativen Anspruch der EU, eine aktive Zivilgesellschaft insbesondere in den Empfängerstaaten gefördert zu wissen und andererseits innerhalb der EU Bedingungen schaffen zu wollen, die genau dies erschweren. Die EU versucht seit einigen Jahren, durch die alternative Bezeichnung „nicht-staatliche Akteure" Zivilgesellschaft unter noch größeren Begriffen zu subsumieren und damit den Finanzierungsdruck auf zivilgesellschaftliche Organisationen stetig zu erhöhen. Der Partizipationsansatz sollte seitens der EU ganzheitlicher verstanden werden, um die Verbindung zwischen den Finanzierungsmodalitäten der europäischen NROs und den gesellschaftspolitischen Vorgängen im Süden deutlicher sichtbar zu machen.

- Schließlich ist in den hier veröffentlichten Beiträgen wiederholt die **Frage der traditionellen und neuen Rollenbilder** entwicklungspolitischer NROs angesprochen. Zu etablierten Aufgabengebieten wie Dienstleistungen oder basisdemokratischen Funktionen sehen sich die NROs zunehmend mit einem alternativen Aufgabenprofil und Erwartungen seitens staatlicher Financiers konfrontiert, für die sie völlig neue Kapazitäten aufzubauen hätten bzw. haben und die auch Fragen der zukünftigen Finanzierung ihrer Aktivitäten aufwirft. Die Ausweitung von Anwaltschaftsaufgaben oder etwaige Überwachungsfunktionen bei aktuellen EZA-Instrumenten wie die Budgethilfe sind aus Sicht der entwicklungspolitischen NROs keine strategischen Details, sondern Anfragen an eine grundsätzliche Neuorientierung, die weit reichende operative und organisatorische Konsequenzen haben kann. Das gesamte Feld der entwicklungspolitisch relevanten Zivilgesellschaft ist daher einem tief greifenden Wandel unterzogen, der sich nicht nur durch den Wandel mancher zivilgesellschaftlicher Organisationen zu tatsächlich globalen Akteuren ergibt, sondern auch durch die mögliche Neudefinition der Aufgabengebiete vor allem nördliche NROs überhaupt.

Zivilgesellschaft bleibt bei aller Schwierigkeit der exakten Begriffsbestimmung auch in Zukunft eine Schlüsselkategorie des entwicklungspolitischen Diskurses. Um entsprechend brauchbar, das heißt so spezifisch wie möglich und so allgemein wie nötig zu sein, wird es notwendig sein, den Begriff vor allem gegenüber neuen nicht-staatlichen Akteuren wie entwicklungspolitisch aktive Stiftungen oder Fonds entweder klar abzugrenzen oder eben so zu öffnen, dass diese darin Platz finden. Zivilgesellschaft ist aber nicht nur eine analytische Kategorie, die rein beschreibenden Charakter hat. Sie ist auch ein politischer Begriff, der mit dem Programm der Demokratieförderung und Einbeziehung marginalisierter Bevölkerungskreise eng verwoben ist. In diesem Sinne bleibt auch in Zukunft kontinuierlich zu klären, welche Organisationen und Gruppierungen den Anspruch, im Sinne der Sprachlosen zu sprechen und zu handeln, zu Recht für sich reklamieren und damit als „Zivilgesellschaft" bezeichnet werden sollten.

FINANZIELLE GESAMTLEISTUNGEN ÖSTERREICHS AN ENTWICKLUNGSLÄNDER UND MULTILATERALE STELLEN

Michael Obrovsky

Das Development Assistance Committee (DAC) erhebt jährlich Daten für die „International Development Statistics“[1], um die Basis für eine umfassende Analyse der gesamten Finanzflüsse an Entwicklungsländer und für entwicklungspolitische Entscheidungen bereitstellen zu können. Der bekannteste Teil dieser Statistik sind die Leistungen der „Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit“, die – ausgedrückt in Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) – als ODA-Quote (ODA = Official Development Assistance) seit dem Beschluss der UN-Generalversammlung 1970[2] die Messlatte für den Vergleich der Leistungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bilden.

Daneben werden aber auch andere – private Leistungen und öffentliche Leistungen, die nicht den Kriterien für die Anrechenbarkeit als öffentliche Entwicklungszusammenarbeit entsprechen – erhoben.

Der hier dargestellte Überblick orientiert sich in vereinfachter Form an den von Österreich und den anderen DAC-Mitgliedsländern jährlich an das DAC gemeldeten Daten, die die Grundlage der gesamten Entwicklungsfinanzierung des DAC bilden. Die Darstellung der gesamten Finanzflüsse an die Entwicklungsländer ermöglicht eine umfassendere Beurteilung der Aktivitäten eines „Geberlandes“ und erlaubt auch die Analyse einiger privater Akteure, die in der internationalen Diskussion über die Entwicklungsfinanzierung seit der UN-Gipfelkonferenz 2002 in Monterrey an Bedeutung gewonnen haben. Weiters wird der Stellenwert der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) mit Hilfe der Gesamtsicht relativiert, da einerseits die Größenordnungen und andererseits auch die jährlichen Schwankungen der einzelnen Teilbereiche sichtbar werden.

Das DAC erfasst folgende Gruppen von Finanzflüssen:

1. Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance – ODA)
2. Sonstige öffentliche Leistungen (Other Official Flows – OOF)
3. Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen
4. Zuschüsse privater Hilfsorganisationen

Die Höhe sowie die Beziehung der einzelnen Teilbereiche zueinander spiegeln somit einerseits politische Bedingungen und andererseits wirtschaftliche Entwicklungen sowohl in den DAC-Mitgliedsländern als auch weltweit wider, die die Beziehungen zu den Entwicklungsländern beeinflussen.

So sind etwa die in der ODA-Statistik steigenden Leistungen für Afghanistan und den Irak ab dem Jahr 2003 die Folge der Reaktion der USA auf den Terroranschlag auf das World Trade Center am 11.9.2001. Das Ansteigen privater Investitionen in den Ländern des Westbalkans spiegelt nicht nur die Stabilisierung der politischen Bedingungen sondern auch die wirtschaftliche Aufbruchsstimmung wider. Die Tsunamikatastrophe am 26. Dezember 2004 im indischen Ozean hat sowohl die Finanzflüsse des Jahres 2005 als auch die des Jahres 2006 beeinflusst, wobei vor allem die humanitäre Hilfe im Rahmen der ODA als auch die privaten Zuschüsse der NGOs angestiegen und im Jahr 2006 wieder gesunken sind. Ernährungskrisen, Naturkatastrophen, territoriale Konflikte, Kämpfe um Bodenschätze und Flüchtlingsbewegungen sowie wirtschaftliche Krisen oder Investitionen in Hoffnungsmärkte sind meist in den Finanzflüssen an Entwicklungsländer ablesbar. Der Blick auf die gesamten Finanzflüsse zeigt darüber hinaus auch deutlich, dass die öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen nur ein Instrument der internationalen Beziehungen sind, mit dem alleine Armut nicht beseitigt werden kann.

1 Siehe: http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline
2 25. Generalversammlung der UN in New York am 24. Oktober 1970 Resolution 2626, http://www.oefse.at/Downloads/eza/resol2626.pdf

Auf der politischen Ebene bilden einerseits die Ziele des UN-Millennium Development Gipfels und seine schrittweise Umsetzung bis zum Jahr 2015 sowie andererseits aktuelle Themenstellungen wie menschliche Sicherheit, Energie oder Bedrohung durch den Klimawandel den Bezugsrahmen für die konkrete Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit. Während zum einen vor allem von den Nichtstaatlichen Organisationen die Quantität der von den OECD-Geberländern bereitgestellten Finanzmittel für die Entwicklungsländer zur Diskussion gestellt wird und die Forderung nach mehr „genuiner" Entwicklungshilfe erhoben wird (CONCORD 2006 und 2007), wird zum anderen von der internationalen Gebergemeinschaft die Qualität der Leistungen sowie die Effizienzsteigerung in den Vordergrund des internationalen Diskurses gerückt. Fest steht, dass für die auch nur teilweise Erreichung der Zielsetzungen der Millennium Development Goals (MDGs) neben einer kohärenten Politik und einer effizienten Entwicklungszusammenarbeit auch eine Erhöhung der ODA-Mittel erforderlich sein wird, zumal die Halbzeit zur Erreichung der MDGs bereits überschritten ist.

Um den konkreten Beitrag Österreichs besser überblicken zu können, sollen im Folgenden die gesamten Finanzflüsse Österreichs an Entwicklungsländer dargestellt werden.

Tabelle 1:
Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen 2003-2006 in Mio € und in %

		2003		2004		2005		2006	
		in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %
I.	Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA Official Development Assistance)	447	35	545	50	1.266	37	1.194	47
	A. Bilaterale ODA	202	16	284	26	991	29	870	34
	B. Multilaterale ODA	245	19	262	24	275	8	324	13
II.	Sonstige öffentliche Leistungen (OOF)	39	3	-184	-17	250	7	-366	-14
III.	Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen	729	57	656	60	1.763	52	1.629	64
IV.	Zuschüsse privater Hilfsorganisationen	63	5	71	7	112	3	95	4
	Gesamtleistungen	1.279	100	1.088	100	3.391	100	2.561	100

Memo:	BNE (in Mrd € zu Marktpreisen, laufend)	221.603	234.180	242.610	254.614
	ODA in % des BNE	0,2	0,23	0,52	0,47
	DAC-Durchschnitt der ODA-Leistungen in % des BNE	0,25	0,25	0,33	0,30*
	EU-Durchschnitt der ODA-Leistungen in % des BNE	0,35	0,35	0,44	0,43*
	Gesamtleistungen in % des BNE	0,58	0,46	1,4	1,01
	DAC-Durchschnitt der Gesamtleistungen in % des BNE	0,45	0,52	0,94	n.v.
	EU-Durchschnitt der Gesamtleistungen in % des BNE	0,63	0,85	1,16	n.v.

n.v. = nicht verfügbar
* vorläufige Daten für 2006

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Während 2003 die gesamten finanziellen Leistungen an Entwicklungsländer bei rund 1,3 Mrd € lagen, sind sie im Jahr 2004 auf rund 1,1 Mrd € abgesunken und im Jahr 2005 auf fast 3,4 Mrd € angestiegen. Im Jahr 2006 lagen sie bei fast 2,6 Mrd €. Der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe an den gesamten Finanzflüssen Österreichs an Entwicklungsländer schwankt zwischen 35 % im Jahr 2003 und 50 % im Jahr 2004. Obwohl sich die ODA-Leistungen im Jahr 2005 mehr als verdoppelt haben beträgt ihr Anteil an den gesamten Finanzflüssen Österreichs nur 37 %, da sich die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen fast verdreifacht haben. Im Jahr 2006 betrug der Anteil der ODA-Leistungen wiederum fast 50 %, da einerseits die Rückflüsse bei den Sonstigen Öffentlichen Leistungen (OOF) rund 366 Mio € erreichten und sowohl die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen als auch die Zuschüsse privater Hilfsorganisationen zurückgegangen sind.

Die Zuschüsse privater Hilfsorganisationen sind ab 2003 stark angestiegen. Sie spiegeln das private Engagement für Entwicklungszusammenarbeit (EZA) und humanitäre Hilfe wider und dokumentieren die Bereitschaft und das Potential der österreichischen Zivilgesellschaft. Von rund 63 Mio € im Jahr 2003 stiegen sie auf 112 Mio € im Jahr 2005 und sanken im Jahr 2006 auf 95 Mio €. Der Anstieg resultiert aus dem starken Spendenaufkommen für die Opfer der Tsunamikatastrophe zu Weihnachten 2004/2005. Trotz der Steigerung der absoluten Zahlen ist der Anteil an den gesamten Leistungen von 7 % im Jahr 2004 auf 3 % im Jahr 2005 gesunken und erreichte 2006 4 % der gesamten finanziellen Leistungen.

Bis zum Jahr 2005 wurden vom DAC auch die Finanzflüsse an die mittel- und osteuropäischen Staaten und an die Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie die Länder in einem Übergangsstadium erfasst. Damit wurde der Darstellung der Leistungen der DAC-Mitgliedsländer am Aufbau Osteuropas nach dem Ende der Sowjetunion und des Warschauer Pakts Rechnung getragen. Da mit 2004 einige osteuropäische Länder Mitglieder der EU wurden ist diese Differenzierung obsolet geworden. Am Ende des Jahres 2005 wurden die beiden Empfängerländerlisten des DAC für Entwicklungshilfe und öffentliche Hilfe (Osthilfe) zusammengelegt und vereinfacht.[3]

Die neue Empfängerländerliste konzentriert sich auf alle Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen mit Ausnahme der G8-Länder sowie die Mitgliedsländer der EU (inklusive Bulgarien und Rumänien, deren Beitritt am 1.1.2007 erfolgt ist). Weißrussland, die Ukraine und Libyen wurden in der Liste aufgenommen, während Bahrain von der Liste gestrichen wurde (siehe DAC-Liste der Empfängerländer im Anhang). Die Differenzierung in Entwicklungshilfe-ODA und öffentliche Hilfe-OA[4] „Osthilfe" fällt daher ab dem Jahr 2005 weg. Quantitativ wird durch diese Veränderung der Empfängerländer die ODA-Statistik nur geringfügig beeinflusst werden, denn die Aktivitäten im Balkan sowie in den ärmsten Nachfolgestaaten der Sowjetunion wurden bereits vor den Veränderungen unter der öffentlichen Entwicklungshilfe subsumiert.

Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit

Die Darstellung der öffentlichen Entwicklungshilfe Österreichs im Jahr 2006 beschränkt sich hier auf einen Überblick der wichtigsten Komponenten der öffentlichen EZA, um ihren Anteil an den gesamten Finanzflüssen beschreiben und analysieren zu können. Die Erhebung der Daten für die DAC-Statistik erfolgt seit 2004 bei der Austrian Development Agency (ADA) und die konkrete Darstellung der Programm- und Projekthilfe der OEZA wird von der ADA und dem Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA) durchgeführt. Das BMeiA und die ADA bereiten einen Jahresüberblick über die Leistungen 2006 vor, der die Veränderungen und Schwerpunktsetzungen der OEZA darstellen und aus der Sicht der österreichischen Entwicklungspolitik kommentieren wird. Der OEZA-Bericht 2004-2005 wurde vom BMA (ab 2007 BMeiA) und der ADA im Jahr 2006 herausgegeben und ist in einen thematischen und einen statistischen Teil gegliedert, die beide auf der ADA-Homepage zu finden sind.[5]

Als *öffentliche Entwicklungszusammenarbeit* oder *-hilfe* (international übliche Bezeichnung *ODA – Official Development Assistance*) gelten laut der Definition des Entwicklungshilfekomitees (DAC – Development Assistance

3 Siehe: http://www.oecd.org/document/45/0,2340,en_2649_34447_2093101_1_1_1_1,00.html
4 Die Kategorie der OA = Official Aid (bis 2004 waren dies die Länder auf der DAC-Empfängerländerliste II, die vor allem die NIS und CEECs sowie Länder in einem Übergangsstadium enthielt) wurde mit 01.01.2005 bei der Reform der DAC-Länderliste abgeschafft.
5 Siehe: http://www.ada.gv.at/up-media/2560_oeza_bericht_thematische_schwerpunkte__teil_i_f.pdf sowie http://www.ada.gv.at/up-media/2531_oeza_jahresbericht_04_05_teil_ii_web.pdf

Committee) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development) alle Mittelzuflüsse von staatlichen Stellen (einschließlich Ländern und Gemeinden und öffentlichen Gebietskörperschaften) an Entwicklungsländer und multilaterale Institutionen zum Zweck der wirtschaftlichen Entwicklung und Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern. Leistungen für militärische Zwecke in Entwicklungsländern fallen per Definition nicht unter die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit. Leistungen und Zahlungen an Privatpersonen (Gehälter, Pensionen, Auszahlungen von Versicherungen usw.) werden ebenso nicht also ODA-Leistung anerkannt.

Eine Leistung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit nennt man *bilateral*, wenn das Empfängerland eindeutig bestimmt werden kann; als *multilateral* bezeichnet man sie, wenn die Mittel von einem Geberland an eine internationale Organisation, die Entwicklungsprogramme durchführt, übergeben werden – sei es als allgemeiner Beitrag zum Budget der Organisation oder als Beitrag zu einem bestimmten Programm der Einrichtung. Weiters wird zwischen *Zuschüssen* (nicht rückzahlbare Leistungen) und *Krediten* (rückzahlbare Leistungen) unterschieden. Um als ODA eingestuft zu werden müssen diese Mittel zu vergünstigten Bedingungen vergeben werden, das heißt sie müssen ein Zuschusselement von mindestens 25 % aufweisen.[6]

Quantitative Zielsetzungen bis 2015

Bereits am 24. Oktober 1970 haben sich bei der UN-Generalversammlung viele Mitgliedsländer der UN verpflichtet, – nach Möglichkeit – bis zum Ende der zweiten Entwicklungsdekade (1980) 0,7 % ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) als öffentliche Entwicklungshilfe anzustreben. Dieses Ziel wurde sowohl in den 1970er-Jahren als auch in den 1980er-Jahren nur von den skandinavischen Ländern erreicht, während viele andere Industrieländer – wie etwa auch Österreich – die Erdölkrise, das zu geringe Wirtschaftswachstum und die steigenden Haushaltsdefizite dafür verantwortlich machten, dass die quantitativen ODA-Zusagen nicht erreicht werden konnten. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1989 wurden in den 1990er-Jahren Mittel für die Ostzusammenarbeit mobilisiert, während die Erfüllung der ODA-Quote von 0,7 % des BNE als unrealistische Zielsetzung hinterfragt wurde. Die Bestätigung der Notwendigkeit die quantitativen Zielsetzungen weiterhin beizubehalten, wurde erst durch die Formulierung der Millennium Development Goals durch die internationale Gebergemeinschaft im Jahr 2000 erreicht.

Die Europäische Union hat als größter Entwicklungshilfegeber im März 2002 eine Initiative gesetzt, mit der die quantitativen Ziele für die EU-Mitgliedstaaten einen verbindlicheren Charakter erhielten. Bei der Vorbereitung des UN-Gipfels zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey im März 2002 haben die Außenminister der EU-Länder beim *Europäischen Rat von Barcelona*[7] 2002 beschlossen, die öffentliche EZA so anzuheben, dass bis 2006 ein EU-Durchschnittswert der ODA von 0,39 % des BNE erreicht wird. Jene Länder die im Jahr 2002 den EU-Durchschnitt noch nicht erreicht hatten formulierten als Zwischenziel bis zum Jahr 2006 die Erreichung von 0,33 % des BNE. Dieses Ziel gilt auch für Österreich, da Österreich 2002 mit rund 552 Mio € nur 0,26 % des BNE erreichen konnte.

Aus Anlass der Vorbereitung der UN-Konferenz MDG+5 im September 2005 in New York hat die EU-Kommission in einer *Mitteilung*[8] an den Rat und an das Parlament eine neue quantitative Zielsetzung zur Erreichung der ODA-Quote vorgestellt. Kommissionspräsident José Manuel Barroso und der Entwicklungskommissar Louis Michel fordern von ihren Mitgliedsländern eine Steigerung der ODA-Leistungen bis zum Jahr 2010 um zusätzlich 20 Mrd € um bis zum Jahr 2015 0,7 % des BNE als ODA-Quote erreichen zu können.

Die alten EU-Mitgliedsländer (EU15), die bis zum Jahr 2005 die Barcelona-Zielsetzungen von 0,33 % erreicht haben, sollen bis zum Jahr 2010 ihre ODA-Quote auf 0,58 % des BNE anheben und die neuen EU-Mitgliedsländer (EU10) sollen bis zum Jahr 2010 0,17 % an ODA erreichen. Insgesamt soll damit ein EU-Durchschnitt von 0,56 % des BNE bis zum Jahr 2010 erreicht werden.[9]

6 Siehe auch: DAC's Glossary: http://www.oecd.org/glossary/0,2586,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html#1965586
7 Siehe: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/71067.pdf
8 Siehe: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/71067.pdf
9 Beschlossen am 24. Mai 2005: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/gena/85038.pdf

Mit dieser neuen quantitativen Zielsetzung soll die Erreichbarkeit der Millennium Development Goals bis zum Jahr 2015 ermöglicht werden.

Die ODA-Leistungen des Jahres 2006 stellen daher einen Messpunkt auf dem Weg zu den MDGs dar.

Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit Österreichs 2006

Österreich hat im Jahr 2006 1.193,8 Mio € – das waren 0,47 % des BNE – als öffentliche Entwicklungshilfe an das DAC gemeldet. Damit hat Österreich das im Rahmen der EU beschlossene Ziel (0,33 % des BNE) erreicht und lag nur knapp unter der Zielsetzung für das Jahr 2010. Mit diesem Wert lag Österreich auch 2006 knapp über dem Durchschnitt aller DAC-Geberländer, die im Länderdurchschnitt 0,46 % des BNE erreichten und liegt mit dieser ODA-Quote unter den 10 Top DAC-Geberländern. Im europäischen Vergleich lag Österreich ebenfalls über dem Durchschnitt der EU-Mitgliedsländer beim DAC, die 0,43 % des BNE verbuchten.

Im Vergleich zum Jahr 2005 ist die ODA Österreichs im Jahr 2006 zurückgegangen. Im Jahr 2005 hat Österreich 1.265 Mio € – das waren 0,52 % des BNE – an das DAC als öffentliche Entwicklungshilfe gemeldet. Die Ursache für die gute ODA-Performance lag in beiden Jahren an dem hohen Anteil an Entschuldungsmaßnahmen, die laut DAC-Melderichtlinien in der ODA-Statistik aufgenommen werden dürfen.

Wurden 2005 für Schuldenstreichungen für den Irak sowie für Madagaskar und für Zinssatzreduktionen insgesamt rund 727 Mio € (das waren rund 57 % der gesamten ODA-Meldung Österreichs) an das DAC gemeldet[10], so wurden 2006 Entschuldungsmaßnahmen in der Höhe von 603 Mio € (Kamerun 346 Mio €, Irak 185 Mio € sowie andere Schuldenstreichungen in der Höhe von 37 Mio € und Zinssatzreduktionen im Ausmaß von 34 Mio €) in der österreichischen ODA-Statistik berücksichtigt. Der Anteil der Entschuldungsmaßnahmen an der gesamten ODA Österreichs betrug im Jahr 2006 daher immer noch 50,5 %.

Im Vergleich zu den anderen DAC-Mitgliedsländern[11] ist dieser Anteil extrem hoch. Bei Japan, Deutschland, Frankreich, und Großbritannien lag der Anteil der Entschuldungsmaßnahmen an der ODA 2006 zwischen rund 25 % und 35 %, Italien erreichte rund 44 %. Österreich meldete sowohl 2005 (57 %) als auch 2006 mit 50 % der gesamten ODA-Leistungen den höchsten Anteil an Entschuldungsmaßnahmen. Die skandinavischen Geberländer wie Norwegen, Schweden und Dänemark rechneten 2005 hingegen nur einen geringen Prozentsatz an Entschuldungsmaßnahmen von jeweils unter 2 % der ODA in die öffentliche Entwicklungshilfestatistik, 2006 erhöhte sich der Anteil der Entschuldungsmaßnahmen bei Schweden auf 8 % und bei Dänemark auf 5 %.

Bei der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit stiegen die Leistungen im Jahr 2006 weiter an und betrugen insgesamt mit 324 Mio € fast ein Drittel der ODA Österreichs. Die Beiträge an die EU für die gemeinsame Entwicklungszusammenarbeit der Kommission und des Europäischen Entwicklungsfonds stiegen ebenfalls an und erreichten mit rund 188 Mio € fast die doppelte Höhe der von der ADA verwalteten Mittel des OEZA-Budgets des Jahres 2006. Der österreichische Beitrag im Rahmen des allgemeinen EU-Budgets, der als öffentliche Entwicklungszusammenarbeit ausgewiesen werden konnte, betrug im Jahr 2006 117,23 Mio €. Das entspricht 2,16 % des EU-Haushaltes. Im Jahr 2005 betrug Österreichs Anteil 2,13 % und im Jahr 2004 2,15 %.

Obwohl mit der ODA-Quote von 0,52 % des BNE im Jahr 2005 und mit 0,47 % des BNE im Jahr 2006 die internationalen Zielsetzungen von 0,33 % des BNE sogar übertroffen wurden, muss davon ausgegangen werden, dass ab dem Jahr 2008/2009 der Anteil der Entschuldung an der ODA Österreichs wieder stark zurückgehen wird, weil die 1996 beschlossene HIPC-Initiative ausläuft. Der hohe Anteil an Schuldenstreichungen – vor allem für den Irak – wird daher zukünftig durch zusätzliche Budgetmittel ersetzt werden müssen, wenn die Zielsetzungen tatsächlich erreicht werden sollen. Zieht man die Mittel für die Irak Entschuldung (650,83 Mio €) von der gesamten gemeldeten ODA des Jahres 2005 ab, dann erhält man als ODA-Ergebnis rund 615 Mio €. Das entspricht im Jahr 2005 einer ODA-Quote von 0,25 % des BNE.

9 Das BM für Finanzen hat Informationen und Daten zu Schuldenerleichterungen Österreichs aus Vereinbarungen im Rahmen des Pariser Clubs publiziert: https://www.bmf.gv.at/Wirtschaftspolitik/Exportfrderung512/Schuldenerleichterungen/_start_6411.htm

10 Vgl: DAC: vorläufige Daten für das Jahr 2006: http://www.oecd.org/dataoecd/14/4/38341318.pdf

Für das Jahr 2006 ergibt die rechnerische Vernachlässigung der Schuldenstreichungen für Kamerun und den Irak (531 Mio €) bei den ODA-Leistungen eine ODA-Quote von 0,26 % des BNE (663 Mio €). Mit dieser ODA-Quote hätte Österreich nicht nur die EU-Zielsetzungen verfehlt, sondern wäre auch im internationalen Vergleich im unteren Drittel der DAC-Geberländer zu finden.

Das DAC hat bereits 2005 in einer Simulation der ODA-Volumen der Mitgliedsländer berechnet, dass Österreich im Jahr 2010 rund 1.674 Mio US $ bereitstellen müsste, um die vereinbarte Zielsetzung von 0,51 % zu erreichen[12]. Das entspricht beim DAC-Wechselkurs des Jahres 2006 rund 1.333 Mio €. Österreich müsste daher seine ODA-Leistungen bis 2010 (ohne Schuldenstreichungen) mindestens verdoppeln, damit die internationalen Zielsetzungen innerhalb der EU auch nur annähernd erreicht werden können.

Tabelle 2:
Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) 2003-2006 in Mio €

	2003	2004	2005	2006
Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit	**202,22**	**283,75**	**991,25**	**869,70**
Zuschüsse	235,24	286,65	994,96	876,78
Entschuldungsmaßnahmen	36,22	74,79	727,24	606,32
Kredite	-33,02	-2,90	-3,71	-7,09
Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit	**244,56**	**261,67**	**274,64**	**324,10**
Organisationen der Vereinten Nationen	18,57	21,08	21,73	21,50
Internationale Finanzinstitutionen	73,67	76,84	72,47	108,06
Europäische Union	149,58	160,86	177,51	187,98
Gesamt ODA	446,78	545,42	1.265,89	1.193,80
Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit in % der Gesamt ODA	45	52	78	73
Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit in % der Gesamt ODA	55	48	22	27

Memo:	BNE (in Mrd € zu Marktpreisen, laufend)	221,60	234,18	242,61	254,61
	Österreichs ODA in % des BNE	0,20	0,23	0,52	0,47
	DAC-Durchschnitt in % des BNE	0,25	0,25	0,33	0,30*
	EU-Durchschnitt in % des BNE	0,35	0,36	0,44	0,43*

* vorläufige Daten April 2007

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

12 Siehe DAC: http://www.oecd.org/dataoecd/57/30/35320618.pdf

Bei einem genaueren Vergleich der öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen Österreichs zwischen 2003 und 2006 zeigt sich, dass die Gesamthöhe der Leistungen einerseits von der Höhe der Entschuldungsmaßnahmen und andererseits von der Höhe der Leistungen an Internationale Finanzinstitutionen und an die EU abhängen. Während im Jahr 2003 im Rahmen der multilateralen EZA die österreichischen Leistungen für die Organisationen der Weltbankgruppe und für Regionalbanken rund 74 Mio € betrugen, sind diese Leistungen bis 2004 auf rund 77 Mio € angewachsen, standen 2005 bei rund 72 Mio € und erreichten 2006 rund 113 Mio €. Die Beiträge Österreichs für die EU-Entwicklungszusammenarbeit bestehen einerseits aus den Leistungen im Rahmen des EU-Budgets, die seit 2003 um rund 26 Mio € gestiegen sind und andererseits aus den Beiträgen zum Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), mit dem die Zusammenarbeit der EU mit den AKP-Ländern finanziert wird. Signifikante Beiträge Österreichs für den EEF sind erst ab dem Jahr 2003 (58 Mio €) zu verzeichnen. 2005 sind die Beiträge an den EEF auf fast 70 Mio € angestiegen und erreichten 2006 rund 71 Mio €.

Die Beiträge an die Organisationen der Vereinten Nationen sind seit 2003 geringfügig angestiegen und betrugen 2006 21,5 Mio €. Aufgrund der hohen Schwankungen der bilateralen Leistungen betrug der relative Anteil der multilateralen Leistungen an der gesamten ODA zwischen 55 % im Jahr 2003, 22 % im Jahr 2005 und 27 % im Jahr 2006.

Die mit dem Jahr 2001 – nach Verhandlungen Österreichs mit dem DAC – erfolgte Änderung der Praxis der Meldung der Exportfinanzierungskredite und die damit einhergehende Revision der österreichischen ODA-Leistungen der Jahre 1990-2000[13] ermöglichte es auch Österreich die Schuldenstreichungen im Rahmen der HIPC-Initiative bei den österreichischen ODA-Leistungen zu berücksichtigen. Seit dem Jahr 2001 enthält daher die jährliche ODA-Statistik neben Zinssatzreduktionen auch Schuldenstreichungen, deren Höhe und Zuordnung auf ein bestimmtes Jahr vor allem vom Zeitpunkt der Beschlüsse des Pariser Clubs[14] abhängen.

Die Höhe der bilateralen Zuschüsse wird daher seit dem Jahr 2001 deutlich von der Höhe der Entschuldungsmaßnahmen beeinflusst. Während etwa im Jahr 2003 der Anteil der Entschuldungen an den bilateralen Zuschüssen nur rund 15 % betrug, erreichte der Anteil 2005 rund 73 % und 2006 rund 69 %. Diese starken – nicht prognostizier- oder planbaren – Schwankungen bei den Entschuldungsmaßnahmen führen dazu, dass mehrjährige Prognosen über die Entwicklung der österreichischen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit kaum möglich sind.

Ein Blick auf die Hauptbestandteile der ODA 2006 zeigt wiederum deutlich, dass die Entschuldungsmaßnahmen mit 50,49 % den größten Anteil an der österreichischen ODA bilden. Allein die Schuldenstreichungen für Kamerun betrugen fast ein Drittel der gesamten ODA-Leistungen bzw. fast 40 % der bilateralen Leistungen. Kamerun war daher im Jahr 2006 das Hauptempfängerland der österreichischen öffentlichen Entwicklungshilfe vor dem Irak, dem 2006 wiederum Schulden in der Höhe von 184,63 Mio € erlassen wurden.

Einen weiteren Schwerpunkt bilden die Beiträge an die EU-Entwicklungszusammenarbeit, die mit insgesamt 187,98 Mio € rund 16 % der gesamten ODA betrugen.

Bei den bilateralen Zuschüssen sieht man deutlich, dass Investitionsprojekte im Vergleich zu den vergangenen Jahren geringfügig angestiegen sind während bei der Programmhilfe ein deutlicher Anstieg der Statistik zu verzeichnen ist. Dieser Anstieg auf rund 27 Mio € geht sowohl auf verstärkte Aktivitäten im Bereich Sektor-Budgethilfe (SWAP) im Rahmen der OEZA zurück (Nicaragua, Mosambik, Uganda, Kap Verde) als auch auf Beiträge des BMeiA (Äthiopien, Nicaragua, Uganda) und des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) zu Programmen internationaler Organisationen.

13 Siehe: ÖFSE (2004). Österreichische Entwicklungspolitik 2003, Berichte, Analysen, Informationen, Wien.

14 Der Pariser Club ist eine informelle Gruppe von Gläubigerstaaten, die Verhandlungen und Vereinbarungen mit Staaten führen, die ihre Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen. Siehe auch http://www.clubdeparis.org/en/

Die „Technische Hilfe", die laut DAC-Definition die Bereitstellung und die Entwicklung von Humanressourcen (sowie damit verbundene Sachmittellieferungen) umfasst, verfolgt primär das Ziel, das Kapital an Wissen, Fachkenntnissen und allgemeine und spezielle Fertigkeiten sowie die produktive Kompetenz in einem Partnerland zu vermehren. Österreich hat 2006 rund 128 Mio € an Ausgaben für Technische Hilfe an das DAC gemeldet. Ein wesentlicher Teil davon sind die indirekten Studienplatzkosten – also jene Leistungen, die Studierende aus Entwicklungsländern rein rechnerisch an Kosten für Universitäten und Hochschulen verursachen. Dieser Anteil ist im Jahr 2006 auf rund 55 Mio € angestiegen.

Die „anderen Leistungen" (711 Mio €) bestehen neben den Entschuldungsmaßnahmen (603 Mio €) hauptsächlich aus den Kosten für Leistungen für die Humanitäre Hilfe (14 Mio €), den Verwaltungsausgaben (25 Mio €), der Nahrungsmittelhilfe (0,7 Mio €) und anderen Aktivitäten, die den vorher aufgezählten Kategorien nicht direkt zuordenbar sind in der Höhe von 69 Mio € [Ausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber im Geberland (rund 33 Mio €), Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit (7 Mio €), die Förderung von NGOs (1,07 Mio €) sowie für friedensbildende und -erhaltende Maßnahmen im Rahmen von UN-Missionen (16,75 Mio €)].

Das DAC hat bei der Meldung der Leistungen des Jahres 2006 erstmals den Bereich „Humanitäre Hilfsmaßnahmen" von den Ausgaben für „Flüchtlinge und Asylwerber im Geberland" getrennt und diesen bei „Andere Zuschüsse" subsumiert. Die Aufwendungen für Flüchtlinge und Asylwerber werden erstmals nicht geografisch auf die Herkunftsländer aufgeteilt, sondern bei den Ausgaben im Geberland verbucht. Damit wurde der langjährigen Kritik einiger DAC-Mitglieder Rechnung getragen, die durch die geografische Zuordnung der Flüchtlingskosten eine Verzerrung bei der geografischen Verteilung der bilateralen ODA-Leistungen beklagten. Die Anrechenbarkeit der Kosten für Flüchtlinge und Asylwerber im Geberland wird von einigen DAC-Mitgliedsländern – vor allem aber von NGOs[15] – grundsätzlich in Frage gestellt, da diese Ausgaben eine Verpflichtung im Rahmen der UN-Flüchtlingskonvention darstellen und keine Beiträge, die unmittelbar der Entwicklung des Empfängerlandes dienen.

Grafik 1: „Hauptbestandteile der ODA 2006" gliedert die gemeldeten Leistungen nach dem Verwendungszweck. Die einzelnen Kategorien folgen den DAC-Definitionen[16], damit die internationale Vergleichbarkeit gewährleistet bleibt (siehe S. 83).

Finanzierungsquellen

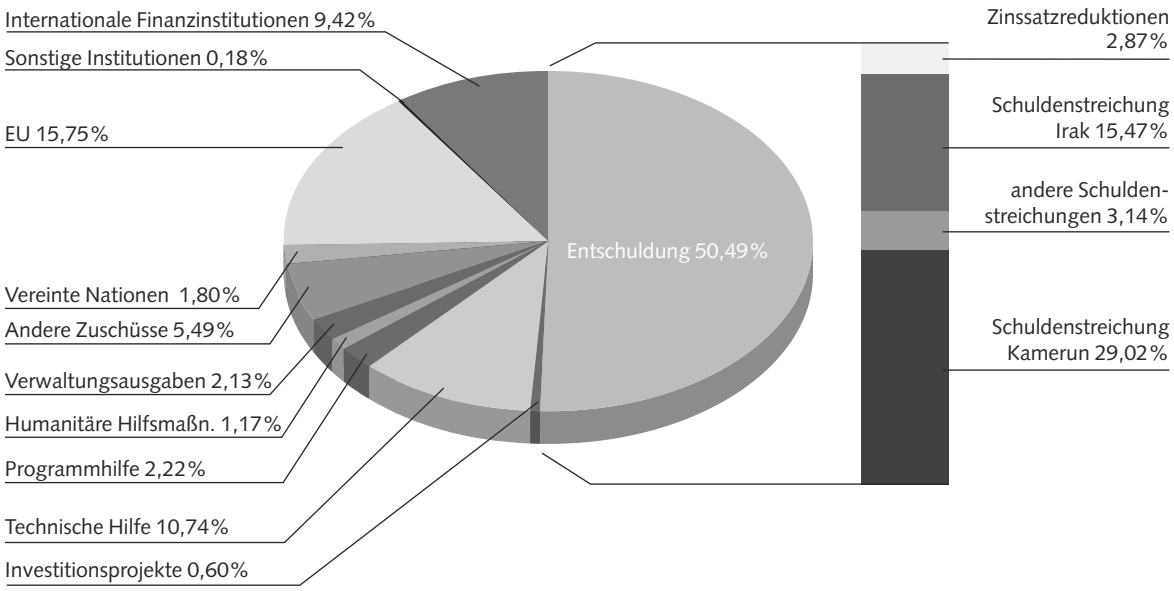
Die gesamten gemeldeten ODA-Leistungen stammen aus den Budgets verschiedener Ministerien und öffentlicher Stellen wie Länder, Gemeinden und Kammern. Diese Budgets sind nicht unmittelbar Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit gewidmet, sondern allfällige Leistungen, die als ODA vom DAC anerkannt werden, werden ex post herausgerechnet und in der ODA-Meldung berücksichtigt.

Aufgrund des hohen Anteils an Entschuldungsmaßnahmen an der österreichischen ODA 2005 und 2006, der Zuständigkeit des BMF für die Leistungen an internationale Finanzinstitutionen sowie aufgrund der Kompetenz des BMF für die Beiträge für die EU stammen daher mehr als ¾ (76,4 % oder rund 911 Mio €) der österreichischen ODA-Leistungen des Jahres 2006 aus dem Budget des Bundesministeriums für Finanzen. Rund 7,94 % (94,8 Mio €) hat die ADA für operative Maßnahmen (entwicklungspolitische Programme und Projekte der OEZA) ausgegeben. Weitere 0,85 % (10,14 Mio €) entfielen auf Administrationskosten der ADA. 6,01 % (71,8 Mio €) stammen aus Budgets des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Indirekte Studienplatzkosten, Stipendien, AuslandslehrerInnen). Rund 3 % (35 Mio €) hat das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (Beiträge an UN-Organisationen, Verwaltungskosten) gemeldet. Das Bundesministerium für Inneres (Kosten für die Betreuung von Asylwerbern) hat 1,9 % (22,9 Mio €) als öffentliche Entwicklungshilfe gemeldet und die Länder und Gemeinden meldeten rund 1,91 % (22,8 Mio €), das Bundesministerium für Landesverteidigung hat 1,29 % (15,4 Mio €) der gesamten ODA (friedensbildende Maßnahmen) aus seinen Budgets für Entwicklungszusammenarbeit aufgewandt.

15 Vgl. CONCORD: Hold the Applause! EU governments risks breaking aid promises, Brussels 2007 http://www.concordeurope.org/Files/media/internetdocumentsENG/Aid%20watch/1-Hold_the_Applause.FINAL.pdf

16 Siehe: DAC Statistical Reporting Directives: http://www.oecd.org/document/4/0,2340,en_2649_34485_1918532_1_1_1_1,00.html

Grafik 1:
Hauptbestandteile der ODA 2006



	Mio. Euro	in %		Mio. Euro	in %
Bilaterale ODA	869,70	72,85			
Zuschüsse	873,26	73,15	Investitionsprojekte	7,16	0,60
			Programmhilfe	26,53	2,22
			Technische Hilfe	128,23	10,74
			Andere Leistungen	711,34	59,59
			Entschuldung	602,79	50,49
			Zinssatzreduktionen	*34,24*	*2,87*
			Schuldenstreichung Kamerun	*346,47*	*29,02*
			Schuldenstreichung Irak	*184,63*	*15,47*
			andere Schuldenstreichungen	*37,46*	*3,14*
			Humanitäre Hilfsmaßnahmen	14,03	1,17
			Verwaltungsausgaben	25,47	2,13
			Andere Zuschüsse	69,05	5,78
Kredite*	-3,56	-0,30			
Multilaterale ODA	324,10	27,15	Vereinte Nationen	21,50	1,80
			EU	187,98	15,75
			Internationale Finanzinstitutionen	112,51	9,42
			Sonstige Institutionen	2,11	0,18
Gesamte ODA 0,47% des BNE	1.193,80	100,00			

* Da das negative Netto-ODA-Ergebnis bei Krediten in der Tortengraphik nicht gut darstellbar ist, wurden die Kreditrückzahlungen bei der Position „Andere Zuschüsse" in Abzug gebracht. Durch die geringe Größe dieser Komponente kommt es zu keiner bedeutenden Verschiebung der Relationen.

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

OEZA – Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit

Der Teil der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit Österreichs, der aus dem BMeiA-Budget für die Programme und Projekte der ADA vorgesehen ist, wird auch OEZA genannt. Die OEZA stellt den unmittelbar von der Sektion Entwicklungszusammenarbeit primär entwicklungspolitisch gestaltbaren Anteil der bilateralen Zuschüsse dar und umfasst die Entwicklungszusammenarbeit und die Ostzusammenarbeit. Das Budget der OEZA ist im Budgetvoranschlag des BMeiA (VA-Ansatz 1/2009) ausgewiesen und beträgt etwa für das Jahr 2007 95,8 Mio €. 11,7 Mio € davon sind für die Basisabgeltung zur Finanzierung der ADA vorgesehen, 84,1 Mio € sind Zuwendungen für Programme und Projekte der OEZA. Weiters stehen der OEZA-Verwaltung noch Mittel aus dem ERP-Fonds (European Recovery Programme) in der Höhe von derzeit jährlich etwa 8 Mio € zur Verfügung, die auf Basis eines interministeriellen Abkommens für EZA-Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden.

Seit dem Jahr 2004 ist die ADA für die Umsetzung aller bilateralen Programme und Projekte in den Partnerländern der österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit zuständig. Weiters zählt es zu den Aufgaben der ADA den/die Bundesminister/in für europäische und internationale Angelegenheiten „in allen entwicklungspolitischen Grundsatzfragen insbesondere bei der Erstellung des Dreijahresprogramms“[17] zu beraten. Die Sektion Entwicklungszusammenarbeit im BMeiA formuliert mit dem Dreijahresprogramm die zentralen entwicklungspolitischen Positionen und strategischen Rahmenbedingungen der österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit und definiert damit die politischen Richtlinien und Grundlagen für die Umsetzung der österreichischen Entwicklungspolitik. Weiters ist die Sektion Entwicklungszusammenarbeit im BMeiA für die Gesamtkoordination der staatlichen entwicklungspolitischen Aktivitäten zuständig.

Die tatsächliche Durchführung der Projekte übernehmen Durchführungsorganisationen, die entweder im Rahmen von Vergabeverfahren von der ADA ausgewählt bzw. als Förderungswerber unterstützt oder beauftragt werden. Durchführungsorganisationen können Nicht-Regierungs-organisationen (Non Governmental Organisations – NGOs) oder auch Unternehmen, internationale Organisationen und auch Regierungsstellen in den Partnerländern sein.

Die von der ADA umgesetzten Mittel für die Programme und Projekte der OEZA sind bei den Hauptbestandteilen der ODA bei den bilateralen Zuschüssen den Verwendungszwecken – entsprechend den DAC-Kategorien und Definitionen – zugeteilt und daher nicht unmittelbar ablesbar.

Im Jahr 2004 hat die ADA aus dem Budget für operative Maßnahmen im Rahmen der ODA 72,84 Mio € ausgegeben; im Jahr 2005 84,66 Mio € und im Jahr 2006 94,82 Mio €. Hinzu kamen 2004 noch Leistungen für die Official Aid (OA), sowie 2004, 2005 und 2006 der ADA-Verwaltungsaufwand, der in der ODA-Statistik unter Verwaltungsaufwand verbucht wird. Unter OEZA-Ost werden in der Tabelle jene Leistungen verstanden, die Mittel- und Osteuropäische Länder sowie an Nachfolgestaaten der Sowjetunion zugeordnet werden können, die ab dem Jahr 2005 zur ODA-Empfängerländerliste gezählt werden (siehe DAC-Liste der Empfängerländer im Anhang). Die Leistungen für die ehemaligen Official Aid Empfängerländer, die bei der Revision der ODA-Empfängerländerliste nicht mehr berücksichtigt wurden, werden ab 2005 nicht mehr dokumentiert.

17 Siehe: ADA Unternehmenskonzept 2005-2007 http://www.ada.gv.at/up-media/2225_unternehmenskonzept_2005_2007.pdf sowie Entwicklungszusammenarbeitsgesetz http://www.BMA.gv.at/up-media/286_eza_g_novelle.pdf

Tabelle 3:
OEZA-Mittel 2000, 2002-2006, Auszahlungen in Mio €

	BMA			ADA		
	2000	2002	2003	2004	2005	2006
OEZA-Süd, gesamt	72,96	62,32	58,49	61,45	69,50	75,69
davon: Budget	56,45	56,61	53,28	57,32	61,92	66,58
davon: ERP-Mittel	16,51	5,70	5,21	4,13	7,58	9,11
OEZA-Ost	16,43	8,36	8,63	11,39	15,16	19,14
davon: ERP-Mittel	-	-	-	-	0,20	1,41
OEZA-ODA gesamt	**89,39**	**70,68**	**67,12**	**72,84**	**84,66**	**94,82**
in % der ODA Österreichs	*18,73*	*12,81*	*15,02*	*13,36*	*6,69*	*7,94*
Memo:						
OEZA-OA gesamt	4,88	2,24	1,95	1,11	0,80	0,30
ADA Verwaltungsaufwand	-	-	-	8,13	8,82	10,14

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Vergleicht man die Entwicklung der OEZA-Mitteln in den letzten Jahren, dann konnten zwischen 2002 und 2006 die OEZA-Mittel um rund 24 Mio € angehoben werden. Der Vergleich mit dem Jahr 2000 zeigt aber deutlich, dass die OEZA-Mittel im Jahr 2006 nur um rund 5 Mio € höher lagen als im Jahr 2000. Die Ursachen dafür lagen im Jahr 2000 vor allem in höheren ERP-Beiträgen und in mehr Osthilfeaktivitäten, die als ODA angerechnet werden konnten. In den Jahren 2001, 2002 und 2003 sind vor allem die Mittel für die als ODA anrechenbare Osthilfe zurückgegangen, die erst 2005 wieder angehoben werden konnten. Die Steigerung im Jahr 2006 um mehr als 10 Mio € resultiert aus Mehrleistungen für die OEZA-Süd im Ausmaß von rund 6,4 Mio € und Steigerungen der OEZA-Ost um rund 4 Mio €.

Die Partnerländer[18] der OEZA sind in:

Zentralamerika: Nicaragua*, Guatemala, El Salvador

Westafrika/Sahel: Kap Verde*, Burkina Faso*, Senegal

Ostafrika: Äthiopien*, Uganda*, Kenia, Burundi, Tansania, Ruanda

Südliches Afrika: Mosambik*, Simbabwe, Namibia, Republik Südafrika

Himalaya/Hindukusch: Bhutan*, Nepal, Pakistan

Südosteuropa/Westbalkan: Albanien*, Bosnien und Herzegowina*, Mazedonien*, Montenegro*, Serbien inkl. Kosovo*, (Bulgarien und Rumänien auslaufend)

Südkaukasus: Armenien, Aserbaidschan, Georgien

Weitere Schwerpunktländer: Moldau*, Palästinensische Gebiete*

Sonderprogramme: Afghanistan, Irak, Westsahara

18 * = Schwerpunktländer der OEZA

Auf diese Schwerpunktregionen (Schwerpunktländer, Partnerländer und Sonderprogrammländer) entfielen 2004, 2005 und 2006 mehr als 80 % der OEZA-Mittel. Im Jahr 2006 entfielen 83 % der OEZA auf Schwerpunktregionen, -länder und Sonderprogramme, während etwa 17 % der OEZA-Leistungen außerhalb der geografischen Schwerpunktsetzungen lagen.

Im internationalen Vergleich wird vom DAC der OECD bei der Analyse der Empfängerländer jedoch die gesamte ODA als Grundgesamtheit[19] herangezogen. Aufgrund der Zusammensetzung der österreichischen ODA-Leistungen wurden die Hauptempfängerländer der österreichischen ODA bis zum Jahr 2005 nicht primär durch die Verteilung der OEZA-Mittel bestimmt, sondern durch die Höhe der Entschuldungsmaßnahmen, durch die Anzahl der Asylwerber oder die Anzahl der Studierenden aus Entwicklungsländern. Ab dem Jahr 2006 sind für die Reihung der Hauptempfängerländer der österreichischen ODA in erster Linie die Entschuldungsmaßnahmen und die Studierenden aus Entwicklungsländern maßgeblich sowie teilweise auch die Beiträge zu UN-Friedensmissionen.

2006 ist daher Kamerun (353 Mio €) vor dem Irak (185 Mio €) das Hauptempfängerland der österreichischen ODA. Erst danach folgen die osteuropäischen Schwerpunktländer Serbien (44 Mio €) und Bosnien und Herzegowina (23 Mio €). Nach der Türkei (17 Mio €) und Ägypten (16 Mio €) folgt das erste Schwerpunktland der OEZA-Süd, Äthiopien (14 Mio €).

Internationaler Vergleich

Die 22 Mitgliedsländer des DAC haben im Jahr 2006 insgesamt – laut vorläufigen Meldungen – rund 104 Mrd US $[20] an öffentlicher Entwicklungshilfe gemeldet. Im Vergleich zum Jahr 2005 ist dies ein Rückgang um rund 5 %.

Im Jahr 2005 betrugen die gesamten ODA-Leistungen 106,8 Mrd US $[21] – das war die höchste Summe an öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit, die in der Geschichte des DAC erfasst wurde. Im Vergleich zum Jahr 2004 (79,4 Mrd US $) entspricht dies einer Steigerung von 32 %.
In Relation zum Bruttonationaleinkommen konnten die DAC-Mitglieder 2006 0,30 % des BNE und 2005 0,33 % des BNE als ODA aufwenden. Die Mitgliedsländer der EU, die auch Mitgliedstaaten des DAC sind, erreichten im Durchschnitt im Jahr 2006 0,43 % des BNE und im Jahr 2005 0,44 % des BNE.

Die wesentlichen Ursachen für die enorme Steigerung im Jahr 2005 waren:

- Entschuldungsmaßnahmen für den Irak (13,9 Mrd US $) und Nigeria (5,5 Mrd US $) und die
- Tsunami-Hilfe im Ausmaß von 2,2 Mrd US $.

Im Jahr 2006 sind zwar ebenfalls hohe Anteile für Entschuldungsmaßnahmen gemeldet worden (Nigeria 11 Mrd US $, Irak 3 Mrd US $), sie erreichten aber nicht den Wert des Jahres 2005.

Für das Jahr 2007 rechnet daher auch das DAC, dass die gesamten ODA-Leistungen leicht abnehmen werden, da die Entschuldungsaktivitäten auslaufen werden.

Richard Manning – der DAC-Vorsitzende – appellierte aus diesem Grund im Dezember 2006 an die Geberländer, ihre Anstrengungen zu erhöhen, damit sie ihre Versprechen vom EU-Gipfel im Juli 2005 in Gleneagels bis 2010 erreichen und die ODA-Leistungen an Afrika schrittweise verdoppeln können.[22]

19 Vgl z. B.: Statistical Annex of the 2005 Development Co-operation Report, Tab 32, http://www.oecd.org/document/9/0,2340,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html
20 Vgl: http://www.oecd.org/document/17/0,3343,en_2649_34447_38341265_1_1_1_1,00.html
21 Vgl: http://www.oecd.org/document/54/0,2340,en_2649_34447_37799158_1_1_1_1,00.html
22 Siehe: http://www.oecd.org/document/54/0,2340,en_2649_34447_37799158_1_1_1_1,00.html

Tabelle 4:
Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit 2004, 2005 und 2006 im internationalen Vergleich in Mrd US $, Auszahlungen*

2006	davon Entschuldung	in % des BNE	Land	2005	in % des BNE	2004	in % des BNE
2.128	363	0,30	Australien	1.680	0,25	1.460	0,25
1.968	409	0,53	Belgien	1.963	0,53	1.463	0,41
2.234	113	0,80	Dänemark	2.109	0,81	2.037	0,85
10.448	2.722	0,36	Deutschland	10.082	0,36	7.534	0,28
826	-	0,39	Finnland	902	0,46	680	0,37
10.448	3.543	0,47	Frankreich	10.026	0,47	8.473	0,41
384	-	0,16	Griechenland	384	0,17	321	0,16
997	1	0,53	Irland	719	0,42	607	0,39
3.672	1.604	0,20	Italien	5.091	0,29	2.462	0,15
11.608	3.128	0,25	Japan	13.147	0,28	8.922	0,19
3.713	245	0,30	Kanada	3.756	0,34	2.599	0,27
291	-	0,89	Luxemburg	256	0,84	236	0,83
257	-	0,27	Neuseeland	274	0,27	212	0,23
5.452	294	0,81	Niederlande	5.115	0,82	4.204	0,73
2.946	23	0,89	Norwegen	2.786	0,94	2.199	0,87
1.498	**761**	**0,47**	**Österreich**	**1.573**	**0,52**	**678**	**0,23**
391	0	0,21	Portugal	377	0,21	1.031	0,63
3.801	526	0,32	Spanien	3.018	0,27	2.437	0,24
3.967	302	1,03	Schweden	3.362	0,94	2.722	0,78
1.647	98	0,39	Schweiz	1.767	0,44	1.545	0,41
12.607	3.476	0,52	Großbritannien	10.767	0,47	7.883	0,36
22.739	1.575	0,17	USA	27.622	0,22	19.705	0,17
103.940	**19.175**	**0,30**	**DAC Gesamt**	**106.777**	**0,33**	**79.410**	**0,26**
58.902	13.744	0,43	DAC-EU-Länder	55.745	0,44	42.767	0,35

* vorläufige Daten April 2007

Quelle: http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf und http://www.oecd.org/dataoecd/14/5/38354517.pdf

In Relation zum BNE liegen Schweden, Norwegen, Luxemburg, die Niederlande und Dänemark an der Spitze der DAC-Mitgliedsländer. Diese Länder haben das Ziel von 0,7 % des BNE für die ODA bereits vor Jahren überschritten bzw. liegen klar darüber. Interessant ist, dass diese Länder sowohl im Jahr 2006 als auch 2005 nur einen relativ geringen Anteil an Entschuldung in ihrer ODA gemeldet haben (Schweden hatte 2006 mit rund 8 % der ODA den höchsten Wert der Spitzengruppe). Die Spitzenpositionen im internationalen Vergleich beruhen daher nicht auf einen meldungsbedingten, einmaligen Höchstwert, sondern sind Ausdruck einer kontinuierlich hohen ODA-Leistung.

Sonstige öffentliche Leistungen an Entwicklungsländer

Zu den sonstigen öffentlichen Leistungen (Other Official Flows = OOF) werden die mit öffentlichen Mitteln geförderten Exportkredite an Entwicklungsländer sowie Entschuldungsmaßnahmen aus diesem Bereich gezählt. Die Exportkredite werden nicht als ODA-Kredite gerechnet, weil sie einerseits primär die Förderung der österreichischen Exportwirtschaft zum Ziel haben und andererseits auch nicht das erforderliche Zuschusselement aufweisen und vielfach auch nicht zu den inhaltlichen oder geografischen Schwerpunktsetzungen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit passen. Da sie aber dennoch Finanzflüsse in Entwicklungsländer darstellen, werden Sie in der DAC-Statistik unter OOF verbucht. Diese Kredite wurden von Österreich – trotz DAC-Kritik – zwar bis zum Jahr 2001 als ODA-Bestandteil gemeldet, die Möglichkeit der Anrechenbarkeit der Entschuldungen in der ODA-Statistik erforderte aber eine Revision der Meldepraxis Österreichs, die im Jahr 2001 durchgeführt wurde.[23] Seit dieser Zeit werden sowohl die Exportkredite als auch die Rückzahlungen alter Rahmen-II-Kredite, die in den 1980er und 1990er-Jahren in der ODA-Statistik enthalten waren bei der OOF-Statistik abgezogen.

Die OOF-Leistungen der letzten Jahre schwanken, vor allem weil einerseits die Höhe der neu vergebenen Exportkredite von der Konjunktur abhängig ist und andererseits weil Tilgungen und die Entschuldung von alten Krediten zu hohen Rückflüssen führen. Während 2005 noch rund 250 Mio € Auszahlungen als OOF in der Statistik aufscheinen sind 2006 Rückflüsse von rund 357 Mio € zu verzeichnen.

Im Jahr 2006 sind Neuauszahlungen von Exportkrediten in der Höhe von 60,63 Mio € erfolgt, wobei die Schwerpunktländer der begünstigten Exportkredite in Asien China, Vietnam, Sri Lanka und die Philippinen waren. Die Bilanz bei den Exportkrediten fiel allerdings 2006 negativ aus, da gleichzeitig Rückzahlungen alter Exportkredite in der Höhe von 111,50 US $ (Indonesien, Algerien, China) gemeldet wurden.

Die Entschuldungen Kameruns und des Iraks im Rahmen der ODA im Jahr 2006 schlagen sich auch bei den OOFs deutlich in der Statistik nieder. Da der Irak im Pariser Club mit einer Quote von 80 % entschuldet wurde, findet sich der restliche Teil von 20 % als Umschuldung in der OOF-Statistik. Hier wurden private Forderungen in der Höhe von 27,42 Mio € als Auszahlung verbucht. Bei Kamerun wird die durch die Entschuldung praktisch erfolgte Rückzahlung des ausstehenden Kredits in der Statistik ausgetragen, dies schlägt sich mit Rückzahlungen in der Höhe von 338,43 Mio € zu Buche.

Tabelle 5:
Sonstige öffentliche Leistungen (OOF), Nettobeträge 2003-2006 in Mio €

		2003	2004	2005	2006
Auszahlungen		143,64	110,76	453,37	118,74
Rückflüsse		-104,36	-295,25	-203,79	-475,32
davon:	kreditseitige Austräge für entschuldete Kredite	-3,36	-43,98	-46,65	-363,82
	Tilgungen	-101	-251,26	-157,14	-111,50
Nettobetrag		39,29	-184,48	249,58	-356,59

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

23 Zur Umstellung der Meldepraxis siehe: ÖFSE (2004). Österreichische Entwicklungspolitik 2003, Berichte, Analysen, Informationen, Wien.

Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen an Entwicklungsländer

In diesem Teil der DAC-Statistik wird der Kapitaltransfer Österreichs in Entwicklungsländer erfasst, der zu marktüblichen Bedingungen erfolgt. Da diese Leistungen privat über den Kapitalmarkt finanziert werden und keine öffentlichen Zuschüsse, Stützungen oder Anteile enthalten sind, werden die Leistungen zur Gänze unter dem Titel „Private Finanzflüsse" subsumiert. Sie werden im Rahmen der DAC-Statistik erfasst und im DAC-Bericht als Teil der gesamten Leistungen Österreichs an Entwicklungsländer ausgewiesen.

Die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen im Bereich der österreichischen Finanzflüsse an Entwicklungsländer setzen sich in erster Linie aus Direktinvestitionen und garantierten Exportkrediten zusammen.

Die Summe der Direktinvestitionen betrug 2006 rund 1.629,4 Mio €. Der Schwerpunkt der Direktinvestitionen lag wie im Jahr 2005 im Jahr 2006 vor allem in Europa (1.222,6 Mio €), wobei die Türkei mit mehr als 840 Mio € an Direktinvestitionen vor Serbien (318 Mio €) und Mazedonien (225 Mio €) an der Spitze lag. Weitere Direktinvestitionen wurden in China (98,4 Mio €) getätigt, während in Afrika nur in der Republik Südafrika investiert wurde (17,5 Mio €).

Bei den privaten Exportkrediten wurden 2006 rund 859 Mio € ausbezahlt, während rund 420 Mio € an Rückflüssen in der Statistik verbucht wurden. Kredite für private Exportgeschäfte gingen ebenfalls an europäische Empfängerländer (Ukraine, Serbien, Bosnien und Herzegowina) sowie an Kasachstan und Brasilien. Die Rückzahlungen stammten vor allem aus der Türkei, dem Iran, Kasachstan und Kroatien.

Da die Entschuldungsmaßnahmen auch private Exportkredite umfassen, sind auch in dieser Kategorie kreditseitige Austräge aus der Statistik für bereits entschuldete Kredite erforderlich. Im Jahr 2006 wurden rund 95 Mio € beim Irak ausgetragen d. h. in Abzug gebracht.

Mit 1.629,4 Mio € sind die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen der größte Teil (64 %) der österreichischen Finanzflüsse an Entwicklungsländer. Es zeigt sich aber, dass die Direktinvestitionen vor allem Lower Middle Income Countries und Upper Middle Income Countries erreichen und nicht die ärmsten Entwicklungsländer.

Tabelle 6:
Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen, Nettobeträge 2003-2006 in Mio €

		2003	2004	2005	2006
Direktinvestitionen		677,05	743,4	1.681,68	1.284,81
private Exportkredite		52,31	-87,71	324	439,31
davon:	kreditseitige Austräge für entschuldetet Kredite	0	0	-242,2	-94,71
Summe		729,36	655,69	1.763,48	1.629,40

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Zuschüsse privater Organisationen

Simon Sturn

Die folgende Zusammenstellung bietet einen Überblick der aufgebrachten Eigenmittel von in Österreich tätigen Nicht-Regierungsorganisationen (NROs), die 2006 für Projekte und Maßnahmen in ODA-Empfängerländern[24] verwendet wurden. Die privaten Mittel werden nach Geberorganisationen, Empfängerregionen, Empfängerländern und Zielsektoren aufgeschlüsselt, sowie im internationalen Vergleich dargestellt. Die Eigenmittel sind nicht deckungsgleich mit dem Gesamtumsatz dieser NROs laut den Geschäftsberichten, da diese auch öffentlich (ko-)finanzierte Ausgaben enthalten. Um Mehrfachzählungen zu vermeiden, werden hier nur die selbst aufgebrachten Mittel (Spenden, Mitgliedsbeiträge, u. ä.) berichtet.

Bei der Betrachtung der nominellen Eigenmittel im Zeitablauf ist zu beachten, dass im Zuge der Neugestaltung der Empfängerländerliste des DAC ab 2005 die Official Aid-Ländergruppe (auch „Osthilfe" oder Part II) aufgelöst wurde.[25] Leistungen an diese Länder werden von der DAC-Statistik nicht mehr erfasst. Beispielsweise gingen 2004 12 % der gesamten privaten Zuschüsse aus Österreich an diese Official Aid-Ländergruppe.

Insgesamt wurden 2006 aufgebrachte Eigenmittel durch in Österreich tätige NROs in der Höhe von 94,5 Mio € an die ADA gemeldet.[26] Gegenüber dem Vorjahreswert von 112,49 Mio € ist dies ein Rückgang von 16 %. Allerdings war 2005 ein Jahr, in welchem besonders viele Spenden zur Katastrophenhilfe (Tsunami in Südostasien[27], Erdbeben in Pakistan[28], Hungersnot in Niger, Krise in Darfur, etc.) gesammelt wurden. 2002 betrugen die nominellen Eigenmittel der in Österreich tätigen NROs 70,5 Mio €, 2004 erreichten sie 81,2 Mio €, und 2006 stiegen sie auf 94,5 Mio €. Das Ergebnis für 2006 ist somit – trotz des Rückgangs gegenüber 2005 – als Steigerung im langfristigen Trend zu bewerten, insbesondere unter Berücksichtigung der Neuklassifizierung der Empfängerländer.

Melderorganisationen

Die zehn größten privaten Melderorganisationen in Österreich waren 2006, gemessen an ihren lukrierten Eigenmitteln, die Mitgliedsorganisationen der Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission (KOO)[29], welche zusammen fast die Hälfte der gemeldeten privaten Zuschüsse ausweisen, gefolgt von Ärzte ohne Grenzen, Österreichisches Rotes Kreuz, Kurier Aid Austria, Menschen für Menschen, SOS Kinderdorf, UNICEF Österreich, Licht für die Welt, World Vision und Concordia Austria (siehe Tabelle 7). Ärzte ohne Grenzen konnte die Eigenmittel in den letzten drei Jahren kontinuierlich steigern und ist mittlerweile die finanziell stärkste Geberorganisation außerhalb der KOO. Das Rote Kreuz kommt im Gegenzug nur mehr auf knapp die Hälfte der Vorjahresspenden. Dafür verantwortlich dürfte vor allem der Rückgang der Tsunamihilfe sein. Die 2005, im Kontext der Tsunamikatastrophe gegründete Kurier Aid Austria ist 2006 erneut drittgrößter Geber außerhalb der KOO. Die zehn größten Akteure sind für 83 % der insgesamt aufgebrachten privaten Eigenmittel verantwortlich.

24 Entsprechend der DAC-Länderliste. Das DAC (Development Assistance Committee) ist der Entwicklungsausschuss der OECD.

25 Die neue ODA-Empfängerliste des DAC inkludiert alle Low und Middel Income Countries (außer Mitglieder bzw. zukünftige Mitglieder der G8 und der EU) und „is organised on more objective needs-based criteria than its predecessors". Nicht mehr in der DAC-Liste enthalten sind die ost- und südosteuropäischen Länder (außer Weißrussland, Ukraine, Serbien, Montenegro, Bosnien und Herzegowina, Albanien, Moldawien und Türkei), Russland, sowie einige wohlhabendere Staaten und Territorien wie Kuwait, Katar, Bahrain, Vereinigte Arabische Emirate, Israel, Singapur, Südkorea, Hongkong, Brunei, Bahamas, Bermudas, Aruba, Cayman Islands, u. a. (vgl. http://www.oecd.org, November 2007).

26 Die ADA (Austrian Development Agency) erhebt jährlich die Höhe der Ausgaben von privaten Eigenmitteln der relevanten Akteure in Österreich und meldet diese an das DAC.

27 Der Tsunami nahe der Küste von Java ereignete sich im Dezember 2004, die hierfür eingenommen Mittel fallen deshalb großteils erst unter die Ausgaben für die Folgejahre.

28 Das Erdbeben in Kaschmir/Pakistan fand im Oktober 2005 statt, Teile der Spendengelder für den Wiederaufbau scheinen erst in der Statistik für 2006 auf.

29 Mitgliedsorganisationen der KOO sind u. a. die Dreikönigsaktion der Katholischen Jungschar, Horizont3000, Jugend Eine Welt, Katholische Frauenbewegung, Katholische Männerbewegung, Katholische Jugend, Missio Austria, Österreichische Caritaszentrale (siehe http://www.koo.at). Da eine Zuordnung der Eigenmittel zu den einzelnen Mitgliedsorganisationen nicht möglich ist, werden nur die aggregierten Eigenmittel aller KOO-Mitglieder zusammen ausgewiesen.

Tabelle 7:
Die zehn größten privaten Melderorganisationen 2003-2006 in Mio €

	2003	2004	2005	2006	in % der gesamten Eigenmittel 2006
KOO-Mitgliedsorganisationen*	39,34	41,78	48,48	43,46	46,0
Ärzte ohne Grenzen Österreich	4,62	5,96	7,03	8,06	8,5
Österreichisches Rotes Kreuz	5,93	8,54	12,65	5,78	6,1
Kurier Aid Austria	-	-	4,70	3,80	4,0
Menschen für Menschen	2,33	1,50	3,18	3,70	3,9
SOS Kinderdorf	1,9	2,65	3,36	3,64	3,9
UNICEF Österreich	2,31	2,30	3,53	2,89	3,1
Licht für die Welt**	3,04	3,59	1,93	2,63	2,8
World Vision	1,68	1,85	2,21	2,39	2,5
Concordia Austria	2,00	2,06	1,37	2,14	2,3
Private Eigenmittel gesamt	74,45	81,22	112,49	94,53	100,0

* Die KOO besteht aus mehreren Mitgliedsorganisationen, eine Zuweisung der Eigenmittel an die einzelnen Teilorganisationen ist aufgrund der Daten nicht möglich.
** Vormals Christoffel-Blindenmission

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Regionen

Wie Tabelle 8 ausweist, war 2006 erneut Asien Zielregion Nr. 1 der österreichischen privaten Eigenmittel. Hierfür sind zum größten Teil anhaltende Hilfeleistungen nach dem Tsunami verantwortlich. Der Gesamtwert der Projekte in Asien im Jahr nach dem Tsunami (2006) ist im Vergleich zum Jahr vor dem Tsunami (2004) immer noch mehr als doppelt so hoch.[30] Die zweite Schwerpunktregion nach Asien war 2006 erneut Afrika. Auch dort wurde 2005 ein Anstieg der privaten Zuschüsse verzeichnet, die 2006 wieder leicht zurückgegangen sind. Über mehrere Jahre betrachtet, ist aber eine stark steigende Tendenz der in Afrika verwendeten Mittel zu beobachten. Lateinamerika verzeichnet in den letzten Jahren kontinuierlich leichte Zuwachsraten, und ist mittlerweile die drittgrößte Förderregion. In absoluten Werten befindet sich Lateinamerika 2006 aber unter dem Niveau von 2001. Die Werte für die privaten Zuschüsse speziell nach Europa sind aufgrund der Neuklassifizierung der DAC-Länderliste nicht mit den Werten der Jahre vor 2005 vergleichbar. Sie betrugen 2006 11,3 Mio € und umfassen Projekte in europäischen ODA-Ländern und Ausgaben in Österreich. Ozeanien weist über die letzen Jahre eine halbwegs stetige Entwicklung auf. Ein Restbetrag von 4,6 % ist regional nicht eindeutig zuordenbar.

30 Der Tsunami fand zwar Ende 2004 statt, die Hilfsleistungen werden aber großteils 2005 und auch 2006 verbucht. Für 2007 ist ebenfalls damit zu rechnen, dass noch Leistungen für den Wiederaufbau gemeldet werden, da manche Projekte erst in diesem Jahr abgeschlossen werden.

Tabelle 8:
Private Zuschüsse nach Regionen 2003-2006 in Mio € und in %

	2003		2004		2005		2006	
	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %
Asien	13,97	18,77	16,18	19,92	54,31	48,28	37,69	39,87
Afrika	23,78	31,95	27,59	33,97	30,41	27,03	28,93	30,61
Lateinamerika	11,06	14,86	10,53	12,96	10,84	9,64	11,45	12,11
Europa	19,43	26,10	20,35	25,06	11,96	10,63	11,28	11,94
Ozeanien	0,49	0,66	0,91	1,12	0,76	0,68	0,82	0,87
nicht zuordenbar	5,71	7,67	5,66	6,97	4,21	3,74	4,36	4,61
Gesamt	74,44	100,00	81,22	100,00	112,49	100,00	94,53	100,00

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Länder

Nach Ländern aufgeschlüsselt, sind drei der vier am meisten unterstützen Länder jenen Regionen zuzurechnen, die vom Tsunami schwer getroffenen wurden: Sri Lanka, Indien und Indonesien (siehe Tabelle 9). Sri Lanka und Indonesien erhielten vor 2005 kaum private österreichische Hilfsgelder. Indien ist hingegen traditionell ein regelmäßiger Empfänger hoher privater Zuschüsse aus Österreich, aber auch dort stiegen die Zuschüsse 2005 und 2006 im Vergleich zu den Vorjahren massiv an. Äthiopien ist ein Schwerpunktland der öffentlichen österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA). Da die Chancen für eine öffentliche Kofinanzierung in den Schwerpunktländern der OEZA größer sind, bemühen sich einige NROs verstärkt um Projekte in Schwerpunktländern. Die für Äthiopien aufgewendeten Mittel stiegen im letzten halben Jahrzehnt kontinuierlich, einzig das Jahr 2004 stellt einen temporären Einbruch dar. Auch Pakistan, 2006 ist es fünftgrößte Zieldestination privater Zuschüsse aus Österreich, war vor der Erdbebenkatastrophe kaum Zielgebiet der österreichischen privaten Zuschüsse.

Österreich bewegt sich traditionell im oberen Feld der „Empfängerländer"; hinter diesen 3,6 Mio € verbergen sich hauptsächlich Ausgaben für Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit und das Lukrieren von Spenden in Österreich. Die Entwicklung der privaten Zuschüsse aus Österreich verläuft in den restlichen, größten Empfängerländern relativ stetig. Einzig der Sudan weist gegenüber den Vorjahren einen deutlichen Rückgang auf. Dafür verantwortlich ist vor allem der Rückgang an Katastrophenhilfe. Ebenso zeigt sich bei Afghanistan im Jahre 2005 ein Einbruch der Zuschüsse. Umgekehrt wurden die Gelder für den Libanon in Folge des israelischen Angriffs gegenüber dem Vorjahr verdreifacht.

Tabelle 9:
Private Zuschüsse nach den 20 größten Empfängerländern in Mio €

	2003	2004	2005	2006
Sri Lanka	0,21	0,16	12,81	9,02
Indien	3,86	5,59	11,97	7,61
Äthiopien	4,41	3,05	4,35	5,86
Indonesien	0,17	0,22	10,24	4,84
Pakistan	0,61	0,43	5,94	4,49
Österreich	4,01	4,13	4,46	3,56
Dem. Rep. Kongo (Zaire)	1,97	2,18	1,82	2,51
Sudan	1,56	4,91	4,83	2,39
Moldawien	0,18	1,43	1,94	2,22
Uganda	1,9	2,11	2,16	2,18
Brasilien	1,63	1,42	1,68	2,17
Philippinen	1,93	2,06	2,11	1,93
Kenia	1,73	1,72	2,18	1,89
Tansania	1,08	1,33	1,79	1,88
Ukraine	1,28	1,21	1,50	1,69
Afghanistan	1,87	1,30	0,33	1,50
Nicaragua	1,92	1,65	1,64	1,30
Mosambik	1,43	1,26	1,02	1,29
Serbien*	-	-	-	1,23
Libanon	0,26	0,38	0,39	1,19

* Bis 2005 nur Gesamtsumme für Serbien und Montenegro verfügbar.

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Zielsektoren

Betrachtet man die privaten österreichischen Zuschüsse nach Verwendungskategorien unterteilt, so zeigt sich ein deutlicher Rückgang in der Katastrophenhilfe. Absolut haben sich diese Ausgaben gegenüber 2005 fast halbiert, die 2006 aufgewendeten 24,3 Mio € sind gegenüber den Jahren vor 2005 aber immer noch um ein Vielfaches höher (siehe Tabelle 10). Im Vergleich zum Vorjahr wurden 2006 die absoluten und relativen Ausgaben für die soziale Infrastruktur und Dienstleistungen gesteigert. Damit kann in diesem Bereich wieder an das Niveau von 2004 angeschlossen werden. Unter sozialer Infrastruktur und Dienstleistungen werden Ausgaben für Bildung, Gesundheit, Bevölkerungspolitik, Wasseraufbereitung, die Förderung von „good governance", Konfliktvermeidung und Sicherheit, etc. subsumiert.

Drittgrößter Zielsektor, und seit vier Jahren in Bezug auf die absoluten Ausgaben kontinuierlich im Steigen, sind multisektorielle Maßnahmen. Hierunter werden nach DAC-Definition vor allem einzelnen Sektoren nicht zurechenbare Aktivitäten im Bereich allgemeine Umweltschutzmaßnahmen, Projekte zur ländlichen und städtischen Entwicklung, u. a. verstanden. Die Maßnahmen in produzierenden Sektoren knüpfen nach einem absoluten und relativen Rückgang 2005 wieder an die Werte vor diesem außergewöhnlichen Katastrophenjahr an. In dieser Kategorie werden Maßnahmen im Bereich Agrar- und Forstwirtschaft, Bergbau, Bau, Industrie, Handelspolitik, Tourismus, etc. verbucht. Maßnahmen im Bereich wirtschaftliche Infrastruktur und Dienstleistungen spielen nach wie vor eine minimale Rolle. Die restlichen 6,2 % der Ausgaben sind zum Großteil nicht zuordenbar.

Tabelle 10:
Private Zuschüsse nach Zielsektoren 2003-2006 in Mio € und in %

	2003		2004		2005		2006	
	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %
Soziale Infrastruktur und Dienstleistungen	5,92	7,95	48,60	59,83	42,01	37,34	48,53	51,34
Katastrophen-/ Humanitäre Hilfe	48,16	64,7	9,89	12,18	47,97	42,64	24,29	25,70
Multisektorielle Maßnahmen	7,91	10,63	10,34	12,73	10,71	9,52	11,40	12,06
Maßnahmen in produzierenden Sektoren	9,27	12,46	3,78	4,66	3,25	2,89	24,03	4,48
Wirtschaftliche Infrastruktur und Dienstleistungen	3,13	4,21	0,05	0,07	0,14	0,12	0,17	0,18
Sonstige und nicht zuordenbare Leistungen	0,04	0,06	8,56	10,54	8,40	7,46	5,89	6,21
Gesamt	74,45	100,00	81,22	100,00	112,49	100,00	94,53	100,00

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Internationaler Vergleich

Die OECD stellt international vergleichbare Daten über die privaten Leistungen zur Entwicklungszusammenarbeit für die meisten DAC-Mitgliedsländer[31] zur Verfügung. Tabelle 11 zeigt die gemeldeten privaten Zuschüsse für die Jahre 2003 bis 2005 in absoluten Werten und in Promille des Bruttonationaleinkommens (BNE). Für Frankreich, Norwegen und Spanien sind keine Daten verfügbar, für Dänemark fehlen Werte für 2003.[32]

Außergewöhnlich hohe private Mittel (in ‰ des BNE) stellt dabei Irland zur Verfügung.[33] Ebenfalls stark überdurchschnittlich sind die Leistungen der DAC-Länder welche nicht Mitglied der EU sind: Australien, Neuseeland, Kanada, Schweiz und die USA. Aus dieser Gruppe bewegt sich einzig Japan unter dem DAC-Durchschnitt.

Die geberfreudigsten EU-DAC-Länder nach Irland sind die Niederlande und Belgien, gefolgt von Deutschland und Österreich. Österreich spendet in Promille des BNE gemessen zwar mehr als der Durchschnitt der EU-DAC-Länder (ohne Frankreich und Spanien), aber weniger als ein durchschnittliches DAC-Land (ohne Frankreich, Spanien und Norwegen). Die gelegentlich verwendete Klassifizierung der ÖsterreicherInnen als SpendenweltmeisterInnen scheint vor diesem Hintergrund wenig angebracht zu sein. Leicht unterdurchschnittlich fällt die Bilanz von Großbritannien, Luxemburg und Dänemark aus, während Griechenland, Portugal, Italien, Japan, Schweden und Finnland durch ihre geringen privaten Fördermittel herausstechen.[34]

31 Mitglieder des DAC sind die EU-15 Staaten, Norwegen, Schweiz, Australien, Neuseeland, Japan, USA, Kanada und die EU-Kommission.
32 Für 2006 sind z.Z. nur für wenige Länder Daten verfügbar. Die Interpretation der Daten erfolgt anhand der privaten Zuschüsse in ‰ des BNE 2005. Nimmt man statt 2005 den Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005, so ändert sich am Niveau der jeweiligen Ausgaben und an der Reihenfolge der Länder nur wenig.
33 Irlands private Mittel verdreifachten sich von 2002 auf 2003 sprunghaft, was ein Indiz für eine Umstellung der Erhebungsmethode ist.
34 Bei der Interpretation der Daten sollte jedoch beachtet werden, dass dieses Ergebnis teilweise Artefakt der Datenerhebung sein kann. Bspw. ist es vorstellbar, dass in Irland oder Australien die Datenerhebung lückenloser funktioniert, als in Schweden oder Griechenland. Nichtsdestotrotz sind die hier präsentierten Daten die verlässlichsten, welche zur Verfügung stehen.

Tabelle 11:
Private Zuschüsse im internationalen Vergleich 2003-2005 in Mio US $ und in ‰ des Bruttonationaleinkommens

	2003	2004	2005	2003	2004	2005
	in Mio US $	in Mio US $	in Mio US $	in ‰ des BNE	in ‰ des BNE	in ‰ des BNE
Irland	283,30	233,90	307,70	2,22	1,50	1,80
Australien	336,50	488,80	825,50	0,68	0,82	1,22
Neuseeland	18,20	28,80	94,10	0,25	0,32	0,93
Kanada	565,90	638,90	973,50	0,66	0,66	0,87
Schweiz	280,20	316,20	332,40	0,83	0,84	0,83
USA	6.326,00	6.792,00	8.628,60	0,58	0,58	0,70
Niederlande	378,70	411,90	422,50	0,76	0,72	0,68
Belgien	165,40	180,60	249,50	0,54	0,51	0,67
Deutschland	1.008,20	1.148,20	1.523,10	0,42	0,42	0,54
Österreich	**71,50**	**88,70**	**139,50**	**0,29**	**0,30**	**0,46**
Großbritannien	388,90	390,10	725,80	0,21	0,18	0,32
Dänemark	-	58,20	80,90	-	0,24	0,31
Luxemburg	6,70	6,30	8,10	0,28	0,22	0,27
Finnland	12,50	13,60	16,30	0,08	0,07	0,08
Schweden	23,50	30,60	29,00	0,08	0,09	0,08
Japan	335,10	424,50	255,30	0,08	0,09	0,05
Italien	27,20	49,20	93,70	0,02	0,03	0,05
Portugal	4,00	2,70	6,50	0,03	0,02	0,04
Griechenland	7,50	17,10	0,50	0,04	0,08	0,00
DAC-Länder*	10.239,20	11.320,30	14.712,10	0,41	0,41	0,51
DAC-EU-Länder**	2.377,30	2.631,10	3.602,90	0,31	0,29	0,38

* Ohne Frankreich, Spanien und Norwegen, da keine Daten vorhanden; 2003 zusätzlich ohne Dänemark.
** Ohne Frankreich und Spanien; 2003 zusätzlich ohne Dänemark.

Quelle: OECD DAC International Development Statistics online (Oktober 2007), eigene Berechnungen

Alles in Allem zeigt sich für 2006 gegenüber den Vorjahren eine weiterhin hohe Spendenbereitschaft in Österreich. Der Rückgang gegenüber dem äußergewöhnlichen Katastrophen- und Spendenjahr 2005 ist moderat, wenngleich vermutet werden kann, dass ein Teil der 2006 verwendeten Eigenmittel Einnahmen aus dem Vorjahr sind. Die Daten für 2007 werden hierzu mehr Klarheit bringen. Im internationalen Vergleich liegen die in Österreich eingenommenen privaten Mittel (in ‰ des BNE) etwas unter dem Durchschnitt der DAC-Länder.

Remittances – der neue Hoffnungsträger der Entwicklungspolitik?

Karin Küblböck

Einleitung

Remittances, also Rücküberweisungen von MigrantInnen in ihre Heimatländer, sind in den letzten Jahren stark gestiegen und zählen heute zu den wichtigsten Kapitalflüssen in Entwicklungsländer. Aus diesem Grund ziehen diese Mitteltransfers und ihre potentielle Auswirkungen auf Wachstum und Entwicklung zunehmend die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft auf sich.

Das Volumen der Remittances in Entwicklungsländer hat sich nach Weltbank-Berechnungen seit 2001 mehr als verdoppelt und belief sich im Jahr 2006 auf 208 Mrd US $ (Weltbank 2007b). Damit waren diese Rücküberweisungen doppelt so hoch wie die Gesamtleistungen der Öffentlichen Entwicklungsfinanzierung im selben Jahr (104 Mrd US $) und erreichten somit zwei Drittel der Summe der ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländer (325 Mrd US $) (Weltbank 2007a).

Bei etwa 30 % der Rücküberweisungen handelt es sich um „Süd-Süd"-Flüsse, das heißt, dass sowohl die Ursprungs- als auch die Empfängerländer Entwicklungsländer sind. Dies ist darauf zurückzuführen, dass über die Hälfte der Migrationsströme zwischen Entwicklungsländern stattfindet (Weltbank 2006, 90f.). Insgesamt erhalten laut Schätzungen von UNDP 500 Millionen Menschen, also 8 % der Weltbevölkerung, Remittances (Newland 2007).

Erst seit wenigen Jahren beschäftigt sich die politische und akademische Diskussion intensiver mit Fragen der Messung dieser Flüsse sowie mit ihrem Zusammenhang mit Entwicklungsfragen. Einen wichtigen Anstoß dazu gab die Weltbank-Publikation „Global Development Finance" im Jahr 2003, die sich erstmals ausführlich mit diesem Thema auseinandersetzte. In der Folge sind Remittances – in Zeiten stagnierender Entwicklungshilfeflüsse und volatiler Finanzmärkte – zu einem neuen Hoffnungsträger der internationalen Gemeinschaft für Wirtschaftswachstum und Armutsminderung geworden.

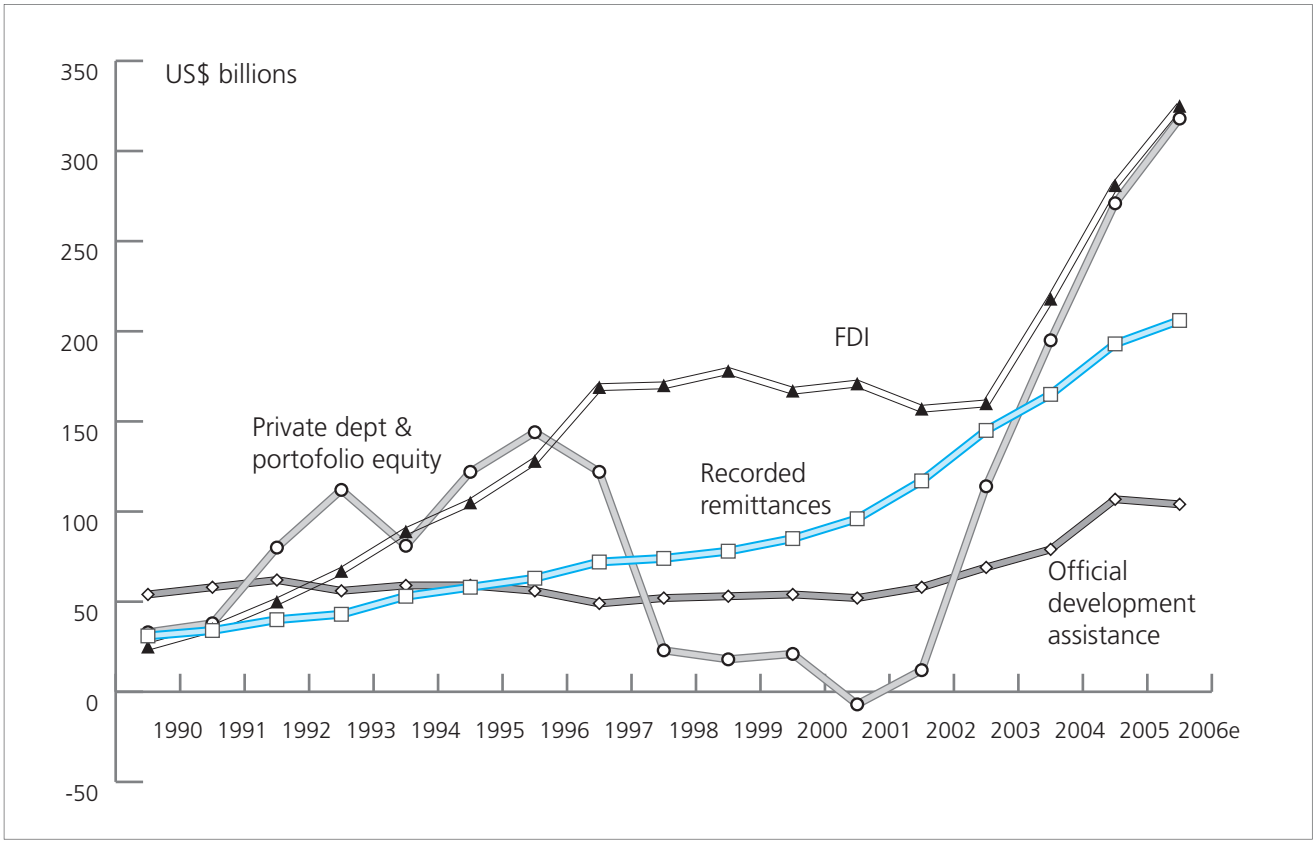
Quantitative Trends

Die folgende Graphik veranschaulicht den starken Anstieg der offiziell ausgewiesenen Remittances – im Vergleich zu anderen Kapitalflüssen – in Entwicklungsländer seit Anfang der 1990er-Jahre.

Zurückzuführen ist dieser Anstieg einerseits auf real gewachsene Geldflüsse, insbesondere aufgrund stetig *steigender Migrationsströme* und *gesunkener Transaktionskosten* durch verbesserte Dienstleistungen etwa von Banken oder anderen in diesem Bereich tätigen Institutionen.

Andererseits gibt es insbesondere seit den Anschlägen des 11. September 2001 auch verstärkte Bemühungen für *verbesserte Erfassungsmethoden* zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, wodurch höhere Summen in der Statistik ausgewiesen werden. Ein weiterer Faktor für die gestiegenen Beträge ist der *gesunkene Dollarkurs* der den Dollarwert von in anderen Währungen getätigten Rücküberweisungen steigert.

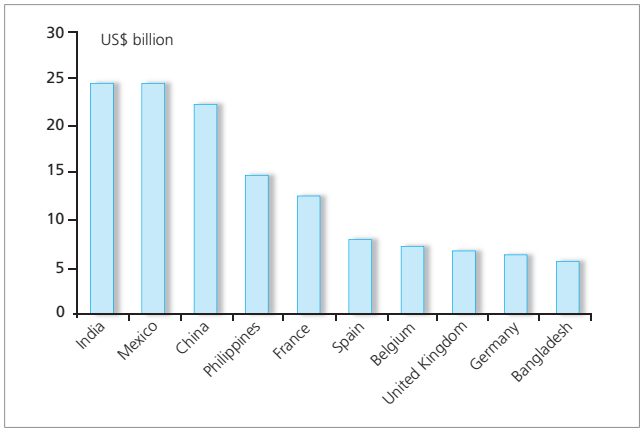
Graphik 2: **Kapitalflüsse in Entwicklungsländer**

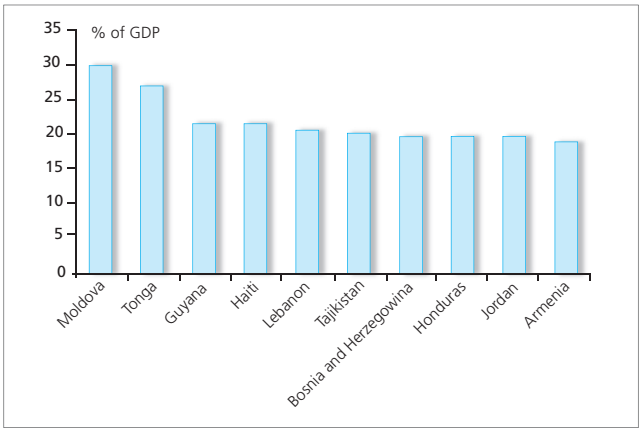


Quelle: Ratha 2007

Die höchsten Rücküberweisungen fließen derzeit nach Indien, China und Mexiko. In jedes der drei Länder flossen 2006 etwa 25 Mrd US $. Betrachtet man Remittances im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung eines Landes, weisen Moldavien, Tonga und Guyana den höchsten Anteil von Remittances auf – bis zu 30 % des BIP im Fall von Moldavien.

Graphik 3: **Empfängerländer von Remittances in absoluten Zahlen und in % des BIP (Top 10)**





Quelle: Ratha 2007

Datenerfassung

Bei den Angaben über die Höhe der Transfers muss bedacht werden, dass es sich bei den Zahlen um Schätzungen handelt und die zugrunde liegenden Daten von sehr unterschiedlicher Qualität sind. Daten zu Rücküberweisungen werden – so wie andere Komponenten der Zahlungsbilanzstatistik – von den zuständigen nationalen Behörden erhoben und an die statistische Abteilung des IWF gemeldet. Die Transfers werden allerdings in verschiedenen Ländern mit unterschiedlichen Methoden erfasst, wie z. B. durch die Verwendung von Bankdaten, Haushaltsbefragungen oder Arbeitsmarktstatistiken. Unterschiede gibt es auch in der genauen Definition von Remittances, also der Frage, welche Flüsse als Remittances klassifiziert werden. IWF und Weltbank inkludieren in diese Definition die drei Kategorien *„workers remittances"* (Gastarbeiterüberweisungen), *„compensation of employees"* (Erwerbseinkommen) sowie *„migrant transfers"* (Vermögensübertragungen im Zuge der Ein- und Auswanderung) (genaueres siehe Reinke 2007). Im Jahr 2006 erfassten allerdings weltweit nur 28 Länder im Rahmen der Zahlungsbilanzstatistik die Daten für Remittances in der von Weltbank und Währungsfonds erwünschten Weise, 47 Länder nützen andere Methoden; die Zahlungsbilanzen von 87 Ländern enthielten keine Aussage über die Höhe der MigrantInnentransfers (Weltbank 2006, 106).

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass das reale Ausmaß der Remittances wesentlich höher ist als es die derzeitigen Statistiken ausweisen. Haushaltsbefragungen und Modellberechnungen legen nahe, dass zu den offiziellen Zahlen noch mindestens 50 % hinzugerechnet werden müssen (Weltbank 2006, 85).
Aufgrund der unbefriedigenden Datenbasis haben die G8-Staaten im Jahr 2004 den Beschluss gefasst, die Erfassung dieser Transfers zu verbessern und Standards für die Datenerfassung zu erarbeiten. Eine internationale „Arbeitsgruppe zur Verbesserung von Remittances-Daten", koordiniert von der Weltbank, wurde eingerichtet. Verschiedene Institutionen, unter anderem IWF und Weltbank, die Vereinten Nationen sowie Eurostat arbeiten seither gemeinsam an der Vereinheitlichung der Definitionen und einer verbesserten Erfassung der Daten (Reinke 2007). Ende November 2007 fand in Berlin ein hochrangiges Treffen zu Remittances statt, wo die bisherigen Ergebnisse vorgestellt und über Instrumente der Förderung von Remittances diskutiert wurden.

Remittances von und nach Österreich

Auch in Österreich gibt es seit einigen Jahren Bemühungen zur Verbesserung der Remittances-Statistik. Bis 2005 beruhte diese auf Schätzungen, basierend auf indirekten Informationen im Zuge der Auslandszahlungen der Banken. Mit dem Jahr 2006 gab es einen Umstieg auf direkte Meldungen sowie auf die Nutzung von Primärdaten, insbesondere der Lohnsteuerstatistik sowie der Sozialversicherung. Hinzu kommen Informationen über die Anzahl der MigrantInnen z. B. über Botschaften. Auf dieser Basis werden Hochrechnungen erstellt, die realistische Schätzungen der Rücküberweisungsflüsse zulassen. Die Jahre zwischen 1995 und 2006 wurden entsprechend der neu angewandten Methode rückgerechnet.

In der Folge werden die Ergebnisse dieser neuen Berechnungen dargestellt. Diese inkludieren die Erwerbseinkommen (Compensation of Employees) sowie die so genannten Gastarbeiterüberweisungen (Workers Remittances). Erstere sind im wesentlichen Einkommen von Personen, die ihrer Erwerbstätigkeit nicht in ihrem Wohnsitzland nachgehen sowie von SaisonarbeiterInnen. Letztere sind private Geldtransfers von MigrantInnen in ihre Heimatländer.

Tabelle 12 und 13 listen die Remittances von und nach Österreich in Mio € auf.

Tabelle 12:
Erwerbseinkommen (Netto) in Mio €*

	2003	2004	2005	2006
EU+Schweiz	594,41	496,89	414,11	348,14
Europa, andere Länder	-202,80	-225,03	-264,57	-266,68
Afrika	-6,14	-7,39	-8,77	-8,78
Asien	-5,91	-8,31	-10,93	-11,93
Naher Osten	-6,77	-6,91	-8,33	-8,03
Nordamerika	-7,70	-7,34	-8,56	-8,59
Lateinamerika	-3,98	-4,84	-6,03	-6,08
Australien/Neuseeland	-1,87	-1,74	-1,44	-1,45
Internat. Organistationen	297,61	353,02	370,64	332,24
Sonstige	7,68	8,12	7,52	8,94
Gesamt	664,53	596,48	483,65	377,78

Tabelle 13:
Gastarbeiterüberweisungen (Netto) in Mio €*

	2003	2004	2005	2006
EU+Schweiz	-75,61	-92,80	-97,25	-108,55
Europa, andere Länder	-271,71	-270,10	-262,70	-260,68
Afrika	1,39	1,18	0,06	0,06
Asien	-5,62	-5,75	-9,16	-10,04
Naher Osten	1,14	1,25	0,80	0,32
Nordamerika	22,92	23,53	23,95	24,25
Lateinamerika	6,08	6,25	6,49	6,10
Australien/Neuseeland	11,37	11,68	12,12	12,02
Sonstige	-1,56	-1,25	-0,89	1,96
Gesamt	-311,60	-326,02	-326,59	-334,55

* Ein negatives Vorzeichen bedeutet, dass die Finanzflüsse aus Österreich höher waren als jene nach Österreich.

Quelle: Österreichische Nationalbank

In der Kategorie Erwerbseinkommen verzeichnet Österreich einen positiven Saldo, d. h. es fließen mehr Erwerbseinkommen vom Ausland nach Österreich als umgekehrt. 2006 betrug dieser Saldo 378 Mio €. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass in dieser Kategorie auch Überweisungen von Internationalen Organisationen inkludiert sind (siehe Tabelle 12). Den höchsten Zahlungstransfer im Bereich der Erwerbseinkommen gibt es erwartungsgemäß zwischen Österreich und Deutschland, wobei 2006 ein positiver Saldo von 176 Mio € ausgewiesen wird. Die höchste Netto-Summe an Erwerbseinkommen 2006 aus Österreich floss nach Ungarn (160 Mio €), Serbien (89 Mio €) sowie in die Türkei (73 Mio €).

Die Summe der Gastarbeiterüberweisungen weist 2006 einen negativen Saldo von 335 Mio € auf, wobei die höchsten Summen entsprechend der Herkunftsländer der MigrantInnen in die Nachbarländer fließen. Das größte Empfängerland in dieser Kategorie ist Serbien mit 100 Mio €, danach folgen Polen, Ungarn und die Tschechische Republik jeweils zwischen 70 und 75 Mio €, sowie die Türkei und Slowakei mit je etwa 65 Mio €. Nach Afrika sowie Asien fließen mit 9 bzw. 22 Mio € vergleichsweise niedrige Beträge.

Entwicklungspolitische Bedeutung von Remittances

Parallel zu den internationalen Bemühungen, die Qualität der Erfassung von Remittances zu verbessern, intensivieren sich auch die Forschungsanstrengungen bzgl. der Zusammenhänge mit Wachstum und Armutsminderung[35].

Um Aussagen über die Bedeutung von Remittances treffen zu können, ist die Untersuchung einer Vielzahl von makro- und mikroökonomischer Faktoren notwendig, wie etwa die *Volatilität* der Flüsse, ihr Einfluss auf *Wechselkurs* und *Inflation* oder die Frage, welchen *Bevölkerungsschichten* die Flüsse zugute kommen und wofür diese verwendet werden.

Breiter gesehen sind die Remittances in Zusammenhang mit ihrer Ursache, der Migration zu stellen, und es ist die Frage zu stellen, ob Remittances den Verlust, den Gesellschaften z. B. aufgrund des *Brain Drain* verlieren, ausgleichen können und insgesamt die Auswirkung auf Wachstum positiv oder negativ ist.

In der Folge werden ausgewählte Aspekte, die für potentielle Auswirkungen von Remittances auf ihre Heimatländer von Bedeutung sind, skizziert:

Remittances sind für viele Entwicklungsländer eine wesentliche *Deviseneinnahmequelle*. Insbesondere in Ländern mit hohen Leistungsbilanzdefiziten oder geringen ausländischen Investitionsflüssen kann der Beitrag dieser Flüsse stabilisierend und wachstumsfördernd sein, und auch die internationale Kreditwürdigkeit eines Landes erhöhen. Gleichzeitig ergibt sich auch die Gefahr, dass durch die hohen Devisenzuflüsse ein *Aufwertungsdruck* auf die lokale Währung entsteht, was sich wiederum nachteilig auf Exporte auswirken könnte. Wenn hohe Mittelzuflüsse von den Empfängerhaushalten hauptsächlich für Konsum verwendet werden, kann sich dies auch beschleunigend auf die *Inflationsrate* auswirken.

Bisherige Untersuchungen zeigen, dass Remittances im Vergleich zu anderen privaten Kapitalflüssen *weniger schwankungsanfällig* sind und zum Teil sogar ein antizyklisches Verhalten aufweisen, d. h. bei schlechten Konjunkturlagen oder Krisen ansteigen, da den Transfers Fürsorge- und nicht Renditeüberlegungen zugrunde liegen. So sind beispielsweise die Remittances nach den jeweiligen Finanzkrisen in Mexiko, Thailand oder Indonesien, oder nach den Hurrikans in Zentralamerika angestiegen (Weltbank 2006). Insofern unterscheiden sich Remittances wesentlich von anderen privaten Kapitalflüssen: Sie können eine Konjunktur stabilisierende Wirkung aufweisen und sich damit positiv auf Wachstum und Armutsminderung auswirken.

35 Die meisten Untersuchungen wurden bisher zu Bedeutung und Einfluss von Remittances in Lateinamerika und einigen Ländern Südostasiens erstellt.

Eine eindeutige Beziehung zwischen MigrantInnentransfers und *Wachstum* ist bisher nicht nachweisbar, jedoch eventuell auch weil dieser Zusammenhang bisher im Vergleich mit anderen Kapitalflüssen wenig untersucht worden ist. Eine umfangreiche Studie des IWF über 100 Entwicklungsländer (Ruiz-Arranz/Giuliano 2005) kommt zu dem Ergebnis, dass Remittances hauptsächlich in Ländern mit einem *weniger entwickelten Finanzsystem* einen positiven Wachstumseffekt haben, da sie alternative Quellen für die Finanzierung von Investitionen darstellen. In Ländern mit einem gut entwickelten Finanzsystem stellt die Studie keinen positiven Wachstumseffekt fest.

Um eindeutige Zusammenhänge zwischen Remittances und Wachstum herzustellen, sind auch längerfristige Untersuchungen notwendig, da langfristige Effekte, wie z. B. ein eventuell gestiegenes Bildungsniveau – durch den verbesserten Schulzugang von Kindern aus Empfängerhaushalten von Remittances – miteinbezogen werden müssten.

Auch wenn die Einschätzung der Wirkung von Remittances auf die *Armutssituation* ein komplexes Unterfangen ist, nicht zuletzt aufgrund der oben erwähnten antizyklischen Tendenz, gibt es zunehmende empirische Evidenz für eine armutsmindernde Wirkung (Adams/Page 2005; Ruiz-Arranz/Giuliano 2005), insbesondere wenn inoffizielle Flüsse in die Berechnungen miteinbezogen werden (Maimbo et al 2005). So ergab etwa eine Haushaltsbefragungen, dass Remittances den Anteil der unter der Armutsschwelle lebenden Menschen in Uganda um 11 %, in Bangladesch um 6 % und in Ghana um 5 % reduziert haben, oder z. B. in Guatemala das Ausmaß der absoluten Armut reduziert haben (Ratha 2007).

Remittances tragen weiters zur Differenzierung der Einkommensquellen der Empfänger-Haushalte bei und gleichen somit das Risiko für Einnahmensausfälle – z. B. durch Arbeitslosigkeit – zumindest teilweise aus. Sie verringern somit die Unsicherheit bzgl. zukünftiger Ereignisse, was das subjektive Armutsempfinden reduziert.

Im Gegensatz zur Armutsminderung konnten bisher keine eindeutigen Zusammenhänge zwischen Remittances und der *Einkommensverteilung* hergestellt werden. Die ist z. B. darauf zurückzuführen, dass hier die Frage wesentlich ist, aus welcher Bevölkerungsschicht die MigrantInnen stammen und daher auch Geld transferieren. Dies kann je nach Land sehr unterschiedlich sein. Da Migration zumeist mit hohen Kosten verbunden ist, sind es oft nicht die Angehörigen der ärmsten Schichten, die migrieren. So gehören z. B. die AuswanderInnen aus den Philippinen oder Ägypten eher der Mittelklasse an, die Remittances steigern somit tendentiell die Ungleichheit. Auch der Zielort der Migrationsbewegung ist entscheidend: So haben 85 % lateinamerikanischen MigrantInnen in Japan mehr als einen Gymnasialabschluss, im Vergleich mit nur 17 % der lateinamerikanischen MigrantInnen in den USA. Der Bildungsgrad der lateinamerikanischen MigrantInnen in Lateinamerika selbst (z. B. Nicaraguaner in Costa Rica etc.) ist noch um einiges geringer. Dies lässt in der Folge auch Rückschlüsse auf die Schichtzugehörigkeit der MigrantInnen und die Verteilungswirkung der Remittances zu.

Politische Strategien im Zusammenhang mit Remittances

Viele Regierungen von Ursprungs- und Empfängerländern von Remittances beginnen erst mit der Formulierung diesbezüglicher politischer Strategien. In Empfängerländern gehören dazu unter anderem Steuerausnahmen, besserer Bankzugang für Empfängerhaushalte, Anreize um Investitionen der Diaspora anzuziehen, etc. Etliche Länder, für die Remittances eine wesentliche Einnahmequelle darstellen und die diese auch in ihre nationale Entwicklungsstrategie inkludieren, haben zudem aktive Politiken, um ihre Diaspora bei der Leistung von Rücküberweisungen zu unterstützen, wie etwa logistische oder rechtliche Unterstützung oder Anlaufstellen für Investoren der Diaspora.

Nur wenige Ursprungsländer haben bisher pro-aktive Politiken, um Remittances zu unterstützen. Dies scheint sich jedoch mit dem zunehmenden Bewusstsein der Bedeutung der Remittances zu ändern. Insbesondere verbesserte und weniger kostenintensivere Überweisungskanäle stehen hier im Mittelpunkt der Diskussion, da derzeit die durchschnittlichen Kosten für Rücküberweisungen bei 13 % der überwiesenen Summe liegen (Ratha 2004).

Schlussfolgerungen

Die Erfassung und eine weiter gehende wissenschaftliche Erforschung der Auswirkungen von Remittances sowie ihrer Einflussfaktoren sind eine notwendige Grundlage für die Formulierung von politischen Strategien, um diese Auswirkungen möglichst positiv zu gestalten. Dabei geht es in den Ursprungsländern nicht nur um günstigere Bankkonditionen, sondern auch um Einwanderungspolitik allgemein, sowie um die Verbesserung der Arbeits- und Lebenssituation von MigrantInnen. Im Sinne von Politikkohärenz müssten weiters die oft negativen Auswirkungen der Migration, wie z. B. des Brain Drain, auf Wachstum und Armutsminderung in Entwicklungsländern[36], und etwa die Rolle, die Abwerbungspolitiken dabei spielen, in die Gesamtbetrachtung miteinbezogen werden.

Diese Aspekte sollten gemeinsam mit den Auswirkungen der Remittances analysiert und abgewogen werden. Trotz der zweifellos großen Bedeutung und der hohen Aufmerksamkeit, die dieses Thema derzeit in der politischen Diskussion auf sich zieht, sollten diese privaten Mittel für eine selektive Gruppe von Empfängerhaushalten jedenfalls nicht als Ersatz für öffentliche Mittel der Entwicklungsfinanzierung gesehen werden.

Literatur

Adams, Richard/John Page (2005). Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?, in: World Development 33, Nr. 3/2005, 1645.

Agunias, Dovelyn Rannveig (2006): Remittances and Development, Trends, Impacts, and Policy Options, MPI. Online in Internet: http://www.migrationpolicy.org/pubs/mig_dev_lit_review_091406.pdf (Stand: 8.11.2007)

Deutsches Bundesministerium für Finanzien (2007). Geldtransfers von Migranten in ihre Heimatländer „Remittances". Monatsbericht des BMF, Oktober 2007. Online in Internet: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/nn_54/nsc_true/DE/Aktuelles/Monatsbericht__des__MF/2007/10/8agmb015,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (Stand: 8.11.2007)

Maimbo, Samuel et al (2005). Migrant Labor Remittances in the South Asia Region, World Bank.

Newland, Kathleen (2007). A new Surge of Interest in Migration and Development, MPI. Online in Internet: http://www.migrationinformation.org/feature/print.cfm?ID=580 (Stand: 8.11.2007)

Ratha, Dilip (2004). Understanding the Importance of Remittances, MPI Policy Brief. Online in Internet: http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=256 (Stand: 8.11.2007)

Ratha, Dilip (2007). Leveraging Remittances for Development, MPI Policy Brief. Online in Internet: http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_062507.pdf (Stand: 8.11.2007)

Reinke, Jens (2007). Remittances in the Balance of Payments Framework: Current Problems and Forthcoming Improvements, IMF Statistics Department. Online in Internet: http://www.imf.org/external/np/sta/bop/pdf/rem.pdf (Stand: 8.11.2007)

Ruiz-Arranz, Marta/Paola Giuliano (2005). Remittances, Financial Development, and Growth, IMF Working Paper No. 05/234, IMF: Washington, D.C. Online in Internet: http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=18607.0 (Stand: 8.11.2007)

Weltbank (2006). Global Economic Prospects 2006, Washington D.C.

Weltbank (2007a): Global Development Finance 2007, Washington D.C.

Weltbank (2007b): Migration and Remittances Factbook: Migration and Remittances in Developing Countries. Online in Internet: http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1181678518183/Developing.pdf (Stand: 8.11.2007)

36 So stellt Personalmangel etwa im Gesundheitssektor in etlichen Ländern ein wesentliches Hindernis zur Erreichung der MDGs dar.

DAC-Liste der Empfängerländer (ODA & OA)

Geordnet nach Entwicklungsstand. Gültig für Leistungen 2003[1] und 2004

Entwicklungsländer und Gebiete (Öffentliche Entwicklungshilfe – ODA)

LDCs

Afghanistan
Angola
Äquatorialguinea
Äthiopien
Bangladesch
Benin
Bhutan
Burkina Faso
Burundi
Dschibuti
Eritrea
Gambia
Guinea
Guinea-Bissau
Haiti
Jemen
Kambodscha
Kap Verde
Kiribati
Komoren
Kongo, Dem. Rep.
Laos
Lesotho
Liberia
Madagaskar
Malawi
Malediven
Mali
Mauretanien
Mosambik
Myanmar
Nepal
Niger
Osttimor
Ruanda
Salomonen
Sambia
Samoa
São Tomé und Principe
Senegal
Sierra Leone
Somalia
Sudan
Tansania
Togo
Tschad
Tuvalu
Uganda
Vanuatu
Zentralafr. Rep.

Andere LICs

Armenien*
Aserbaidschan*
Côte d'Ivoire
Georgien*
Ghana
Indien
Indonesien
Kamerun
Kenia
Kirgisistan*
Kongo
Korea, Dem. VR
Moldau*
Mongolei
Nicaragua
Nigeria
Pakistan
Papua-Neuguinea
Simbabwe
Tadschikistan*
Usbekistan*
Vietnam

LMIC

Ägypten
Albanien*
Algerien
Belize
Bolivien
Bosnien und Herzegowina
China
Dominikanische Rep.
Ecuador
El Salvador
Fidschi
Guatemala
Guyana
Honduras
Irak
Iran
Jamaika
Jordanien
Kasachstan*
Kolumbien
Kuba
Marokko
Marshallinseln
Mazedonien
Mikronesien
Namibia
Niue
Palästinensische Autonomiegeb.
Paraguay
Peru
Philippinen
Serbien und Montenegro
Sri Lanka
St Vincent und die Grenadinen
Südafrika
Suriname
Swasiland
Syrien
Thailand
Tokelau+
Tonga
Tunesien
Türkei
Turkmenistan*
Wallis und Futuna+

UMICs

Botsuana
Brasilien
Chile
Cookinseln
Costa Rica
Dominica
Gabun
Grenada
Kroatien
Libanon
Malaysia
Mauritius
Mayotte+
Nauru
Panama
St Helena+
St Lucia
Venezuela

Länder und Gebiete in einem Übergangsstadium (Official Aid – OA)

Treshholder/ WBLoan

Anguilla+
Antigua und Barbuda
Argentinien
Barbados
Mexiko
Montserrat+
Oman
Palau
Saudi-Arabien
Seychellen
St Kitts und Nevis
Trinidad und Tobago
Turks- und Caicosinseln+
Uruguay

HICs

Bahrain

CEEC/NIS

Belarus*
Bulgarien*
Estland*
Lettland*
Litauen*
Polen*
Rumänien*
Russische Föderation*
Slowakei*
Tschechische Rep.*
Ukraine*
Ungarn*

MAD

Aruba+
Bahamas
Bermudas+
Brit. Jungferninseln+
Brunei
Chin. Taipei (Taiwan)
Falklandinseln+
Französisch Polynesien+
Gibraltar+
Hongkong, China+
Israel
Kaimaninseln+
Katar
Korea, Rep.
Kuwait
Lybien
Macau+
Malta
Neukaledonien+
Niederländ. Antillen+
Singapur
Slowenien
Verein. Arabische Emirate
Zypern

LDCs:	Least Developed Countries
Other LICs:	Other low Income Countries (pro-Kopf-BNP 2001 < US $ 745)
LMICs:	Lower Middle Income Countries and Territories (pro-Kopf-BNP 2001 US $ 745–US $ 2975)
UMICs:	Upper Middle Income Countries and Territories (pro-Kopf-BNP 2001 US $ 2976–US $ 9205)
Tresholder/ WBLoan:	Schwelle für Weltbank-Kreditwürdigkeit (pro-Kopf-BNP 2001 US $ 5185)
HICs:	High Income Countries and Territories (pro-Kopf-BNP 2001> US $ 9206)
CEECs/NIS:	Central and Eastern European Countries and New Independent States of the former Soviet Union
MAD:	More Advanced Developing Countries and Territories
+	abhängige Gebiete
*****	Central and Eastern European countries and New Independent States of the former Soviet Union (CEECs/NIS)

1 Die Länderzugehörigkeit wurde von DAC im Jahre 2004 aktualisiert.

Quelle: http://www.oecd.org/dataoecd/35/9/2488552.pdf

DAC-Liste der Empfängerländer (ODA)

Geordnet nach Entwicklungsstand. **Gültig für 2005, 2006 und 2007**

LDCs

Afghanistan
Angola
Äquatorialguinea
Äthiopien
Bangladesch
Benin
Bhutan
Burkina Faso
Burundi
Dschibuti
Eritrea
Gambia
Guinea
Guinea-Bissau
Haiti
Jemen
Kambodscha
Kap Verde
Kiribati
Komoren
Kongo, Dem. Rep.
Laos
Lesotho
Liberia
Madagaskar
Malawi
Malediven
Mali
Mauretanien
Mosambik
Myanmar
Nepal
Niger
Ruanda
Salomonen
Sambia
Samoa
São Tomé und Príncipe
Senegal
Sierra Leone
Somalia
Sudan
Tansania
Timor-Leste (Osttimor)
Togo
Tschad
Tuvalu
Uganda
Vanuatu
Zentralafrikanische Republik

Other LICs

Côte d'Ivoire
Ghana
Indien
Kamerun
Kenia
Kirgisistan
Kongo, Rep.
Korea, Dem. VR
Moldau
Mongolei
Nicaragua
Nigeria
Pakistan
Papua-Neuguinea
Simbabwe
Tadschikistan
Usbekistan
Vietnam

LMICs

Ägypten
Albanien
Algerien
Armenien
Aserbaidschan
Belarus
Bolivien
Bosnien u. Herzegowina
Brasilien
China
Dominikanische Republik
Ecuador
El Salvador
Fidschi
Georgien
Guatemala
Guyana
Honduras
Indonesien
Irak
Iran
Jamaika
Jordanien
Kasachstan
Kolumbien
Kuba
Marokko
Marshallinseln
Mazedonien
Mikronesien
Montenegro
Namibia
Niue
Paläst. Autonomiegebiete
Paraguay
Peru
Philippinen
Serbien
Sri Lanka
Surinam
Swasiland
Syrien
Thailand
Tokelau*
Tonga
Tunesien
Turkmenistan
Ukraine
Wallis und Futuna*

UMICs

Anguilla*
Antigua und Barbuda
Argentinien
Barbados
Belize
Botsuana
Chile
Cookinseln
Costa Rica
Dominica
Gabun
Grenada
Kroatien
Libanon
Libyen
Malaysia
Mauritius
Mayotte*
Mexiko
Montserrat*
Nauru
Oman
Palau
Panama
Saudi Arabien
Seychellen
St. Helena*
St. Kitts und Nevis
St. Lucia
St. Vincent und die Grenadinen
Südafrika
Trinidad und Tobago
Türkei
Turks- und Caicosinseln*
Uruguay
Venezuela

LDCs:	Least Developed Countries
Other LICs:	Other Low Income Countries (pro-Kopf-BNP 2004 < US $ 825)
LMICs:	Lower Middle Income Countries (pro-Kopf-BNP 2004 US $ 826–US $ 3.255)
UMICs:	Upper Middle Income Countries (pro-Kopf-BNP 2004 US $ 3.256–US $ 10.065)
*	Territorien/abhängige Gebiete
	Heavily Indebted Poor Countries (HIPCs) (Stand November 2006)

Quelle: http://www.oecd.org/dataoecd/23/34/37954893.pdf (Stand 7.11.2007)

Weiterführende Literatur zum Themenbereich

(Auszug aus der Literaturdatenbank der ÖFSE; Erscheinungsdatum ab 2005), abrufbar unter http://www.eza.at/literatur

AGEZ (Hg.) (2006). Die Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit - Perspektiven 2015: Dokumentation der Fachtagung von AGEZ und EU-Plattform am 2./3. Februar 2006 im Kardinal-König-Haus, Wien und des internen Workshops von AGEZ und EU-Plattform „Bedrohte Spezies NGO? Perspektiven 2015 - die Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit" am 3. Oktober 2005 im Otto-Maurer-Zentrum, Wien (Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung: ÖFSE-Edition 13) ÖFSE Sig.: 13199/13

Badelt, Christoph (2007). Handbuch der Nonprofit Organisation: Strukturen und Management. 4., überarb. Aufl., Stuttgart. ÖFSE Sig.: 16673/4.Aufl.

Bendell, Jem (2006). Debating NGO Accountability, New York, Geneva.

Betz, Joachim (Hg.) (2006). Zivilgesellschaft, Wiesbaden. ÖFSE Sig.: 21403/2005

Buhl, Solveig (2006). Mehr Wirkung erzielen: Pariser Erklärung und DAC-Peer Review stellen erhöhte Anforderungen an die Wirkungsorientierung der Entwicklungszusammenarbeit, in: Eins Entwicklungspolitik, 9, 26-29.

Goetz, Anne Marie (2005). Reinventing accountability: making democracy work for human development, Basingstoke. ÖFSE Sig.: 22953

Igoe, Jim/Tim Kelsall (2005). Between a rock and a hard place: African NGOs, donors and the state, Durham, N.C. ÖFSE Sig.: 22374

Klein, Ansgar/Silke Roth (Hg.) (2007). NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik, Wiesbaden. ÖFSE Sig.: 22293/25

Kuhn, Berthold (2005). Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat: Möglichkeiten und Grenzen zivilgesellschaftlicher Organisationen, Frankfurt am Main. ÖFSE Sig.: 08483/886

Newell, Peter/Joanna Wheeler (2006). Rights, resources and the politics of accountability, London u.a. ÖFSE Sig.: 22750/3

Obrovsky, Michael (2006). „Von der Solidarität zur professionell verwalteten Wohltätigkeit": Entwicklungspolitische NGOs in Österreich auf Identitätssuche, in: de Abreu Fialho-Gomes, Bea/Irmi Maral-Hanak/Walter Schicho (Hg.): Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen, Wien, 249-270. ÖFSE Sig.: 20493/1

Rombouts, Heidy (2006). Civil society participation in fragile states: critical thoughts on the new development paradigm and its implementation. Discussion paper / IOB, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp. ÖFSE Sig.: 20595/2006.06

VENRO (Hg.) (2005). Zivilgesellschaft und Entwicklung, Bonn. ÖFSE Sig.: 21835/2005

Online-Quellen:

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: 31.10.2007)

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. Online in Internet: http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/newsletters/sea-sia-aid-effectiveness.pdf (Stand: 31.10.2007)

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: 31.10.2007)

Flores, Julia/Achim Engelhardt (2007). The Paris Declaration on the Efficiency of Development Aid and Its Possible Effects for Monitoring and Evaluation and the Role of Civil Society and NGOs. Online in Internet: http://www.fride.org/eng/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=1420 (Stand: 31.10.2007)

Jordan, Lisa (n.d.). Mechanisms for NGO Accountability. GPPI Research Paper Series No. 3. Online in Internet: http://gppi.net/file-admin/gppi/Jordan_Lisa_05022005.pdf (Stand: 31.10.2007)

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: 31.10.2007)

Lloyd, Robert (2005). The Role of NGO Self-Regulation in Increasing Stakeholder Accountability. Online in Internet: http://www.one-worldtrust.org/documents/SelfReg%20(final)July05.pdf (Stand: 31.10.2007)

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: 31.10.2007)

Tomlinson, Brian (2006). Determinants of Civil Society Aid Effectiveness: A CCIC Discussion Paper. Online in Internet: http://www.ccic.ca/e/docs/002_aid_2006-11_cida_aid_effectiveness_and_csos_paper.pdf (Stand: 31.10.2007)

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, 12-19. Online in Internet: http://www.realityofaid.org/rchecknews.php?table=rc_jan07&id=1 (Stand: 31.10.2007)

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: 31.10.2007)

Abkürzungsverzeichnis

AAI-Wien	Afro-Asiatisches Institut Wien
ADA	Austrian Development Agency / Österreichische Gesellschaft für Entwicklungszusammenarbeit
AFRODAD	African Forum and Network on Debt and Development
ALAT	Association of Local Authorities of Tanzania
BMA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten
BMeiA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BNE	Bruttonationaleinkommen / Gross National Income
CEECs	Central and Eastern European Countries / Zentral- und Osteuropäische Staaten
CIDSE	Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité / Internationale Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Solidarität
CIVICUS	Civil Society Index
CONCORD	European NGO Confederation for Relief and Development / Europäischer Dachverband entwicklungspolitischer und humanitärer NGOs
CSO	Civil Society Organisation / zivilgesellschaftliche Organisationen
CSPR	Civil Society for Poverty Reduction, NGO umbrella organization in Zambia
DAC	Development Assistance Committee / Entwicklungshilfekomitee der OECD
ECOSOCC	Economic, Social and Cultural Council
EEF / EDF	Europäischer Entwicklungsfond / European Development Fund
ERP	European Recovery Programme
EU-EZA	Gesamteuropäische EZA (EG-EZA + EZA der Mitgliedstaaten)
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
GAD	Gender and Development
HICs	High Income Countries / Länder mit hohem Einkommen
HIPC	Heavily Indebted Poor Country / Hoch verschuldete arme Länder
IFIs	International Financial Institutions / Internationale Finanzinstitutionen
IMF / IWF	International Monetary Fund / Internationaler Währungsfonds
IMG	Independent Monitoring Group (Tansania)
KOO	Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission
LDCs	Least Developed Countries / Am wenigsten entwickelte Länder
LICs	Low Income Countries / Länder mit geringem Einkommen
LMICs	Lower Middle Income Countries / Länder mit geringem bis mittlerem Einkommen
MDGs / MEZ	Millennium Development Goals / Millenniums-Entwicklungsziele
MIVA	Missions-Verkehrs-Arbeitsgemeinschaft
MOEL	Mittel- und Osteuropäische Länder
NePAD	New Partnership for Africa's Development
NGO / NRO / ONG	Non-Governmental Organization / Nicht-Regierungsorganisation / Organisations Non Gouvernementales

NIS	New Independent States / Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion
OA	Official Aid (bis 2005 Teil II der DAC-Empfängerländerliste)
OAU	Organization of African Unity
ODA	Official Development Assistance / Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖED	Österreichischer Entwicklungshelferdienst
OeNB	Österreichische Nationalbank
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
ÖFSE	Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung
OOF	Other Official Flows / Sonstige öffentliche Leistungen
PAF (Uganda)	Ugandan Poverty Action Fund
PnoWB	Parlamentary Network on the World Bank
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SPA	Strategic Partnership with Africa
SWAP	Sector Wide Approach
UN	United Nations
UPPAP	Uganda Participatory Poverty Assessment Project
UMICs	Upper Middle Income Countries / Länder mit mittlerem bis hohem Einkommen
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WID	Women in Development
WTO	World Trade Organization / Welthandelsorganisation

AutorInnen

Walter Eberlei
ist Professor für Soziologie unter besonderer Berücksichtigung internationaler und interkultureller Entwicklungen an der Fachhochschule Düsseldorf. Seine Arbeitsschwerpunkte sind unter anderem die Prozesse der Armutsminderungsstrategien (PRS), zivilgesellschaftliche Beteiligung und die Auswirkungen der EU-EZA im Süden.

Heinz Hödl
ist Geschäftsführer der Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission. Er sammelte mehrjährige praktische Erfahrungen in der EZA in Papua Neu-Guinea und war 20 Jahre lang Geschäftsführer der Dreikönigsaktion der Katholischen Jungschar.

Karin Küblböck
ist Mitarbeiterin des Bereiches Wissenschaft & Forschung der ÖFSE. Zu ihren Themenschwerpunkten zählen Weltwirtschaft und Armutsbekämpfungsstrategien.

Johanna Mang
ist Leiterin des Referates NRO-Kooperation und Humanitäre Hilfe der Austrian Development Agency (ADA). Davor war sie für Nicht-Regierungsorganisationen im Umwelt- und Entwicklungsbereich in Österreich und in den USA tätig.

Ester Asín Martínez
ist EU Policy Officer bei CONCORD, dem europäischen Dachverband der Nicht-Regierungsorganisationen in der Entwicklungszusammenarbeit. Sie arbeitet unter anderem an der CONCORD Aid Watch Initiative mit und koordiniert das CONCORD Politikforum, in dem zivilgesellschaftliche Positionen zur europäischen EZA erarbeitet werden.

Charles Mutasa
ist Vize-Präsident des African Union's Economic, Social and Cultural Council sowie Direktor des African Forum and Network on Debt and Development (AFRODAD) und Mitglied der OECD Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness. Er arbeitet insbesondere zu den Themen Entschuldung, Wirksamkeit der EZA, demokratisches ownership und zivilgesellschaftliche Partizipation.

Andreas Novy
ist Professor am Institut für Regional- und Umweltwirtschaft an der Wirtschaftsuniversität Wien. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen vergleichende Entwicklungsforschung, vergleichende Stadtforschung sowie Partizipation und sozioökonomische Demokratie.

Michael Obrovsky
ist Mitarbeiter des Bereiches Wissenschaft & Forschung der ÖFSE. Zu seinen Themenschwerpunkten zählen öffentliche und private Entwicklungspolitik und die Entwicklungszusammenarbeit Österreichs.

Clemens Six
ist Mitarbeiter des Bereiches Wissenschaft & Forschung der ÖFSE. Zu seinen Themenschwerpunkten zählen internationale Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik der Europäischen Union.

Simon Sturn
studiert Volkswirtschaft an der Wirtschaftsuniversität Wien und Internationale Entwicklung an der Universität Wien. Im Herbst 2007 absolvierte er ein Praktikum im Bereich Wissenschaft & Forschung der ÖFSE.