



ENTWICKLUNGSHILFE, DIE BEI DEN ÄRMSTEN ANKOMMT

Die Millenniumentwicklungsziele und
die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit



ENTWICKLUNGSHILFE, DIE BEI DEN ÄRMSTEN ANKOMMT

Die Millenniumentwicklungsziele und
die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit

**... ob die Entwicklungszusammenarbeit
tatsächlich Wirkung zeigt, lässt sich daran messen,
ob Verbesserungen im Leben der Menschen
eingetreten sind.**

OECD (2007), 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration



Impressum

Herausgeber

UN-Millenniumkampagne in Deutschland

Hermann-Ehlers-Straße 10

D-53113 Bonn

Telefon 02 28/815-22 75

info@un-kampagne.de

Global Policy Forum Europe

Bertha-von-Suttner-Platz 13

D-53111 Bonn

Germany

Telefon 02 28/96 50 510

Telefax 02 28/96 38 206

europe@globalpolicy.org

Autorinnen

Mandeep Bains, Eveline Herfkens

Fotos

GTZ/Martin Egbert (S. 30/31), GTZ/Jürgen Farenholtz (S. 52/53),

GTZ/Lisa Feldmann (S. 24/25), GTZ/Florian Kopp (S. 3, 10/11, 18/19, 38/39),

GTZ/Ursula Meissner (S. 42/43), GTZ/Clive Shirley (Titel)

Gestaltung und Realisation

www.kippconcept.de

Druck

Druckerei Engelhardt, Neunkirchen

Die Millenniumentwicklungsziele und**die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit.****7**

Die Zeit drängt: Entwicklungszusammenarbeit muss endlich Wirkung zeigen.

Wie Entwicklung wirksam gestaltet werden kann:**Aus den Fehlern der Vergangenheit lernen.****12**

Typische Herangehensweise an ein Entwicklungshilfeprojekt.

12

Probleme und Fehler des projektbezogenen Ansatzes.

13

Die Verantwortung der Regierungen in den Entwicklungsländern.

13

Die Pariser Erklärung:**Ein praktischer Plan zur Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit.****15**

1. Eigenverantwortung

20

2. Partnerausrichtung

20

3. Harmonisierung

20

4. Ergebnisorientiertes Management

20

5. Gegenseitige Rechenschaftspflicht

20

Was getan werden muss, um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern.**21**

1. Entwicklungshilfe muss in die armen Länder fließen, in denen sie tatsächlich benötigt wird.

21

2. Eigenverantwortung der Entwicklungsländer respektieren und unterstützen.

22

3. Entwicklungshilfe im Kontext der nationalen Entwicklungsstrategien: Partnerausrichtung der Entwicklungspolitik.

23

4. Praktiken und Vergabeverfahren der Entwicklungszusammenarbeit harmonisieren.

26

5. Partnerausrichtung der Praktiken und Vergabeverfahren.

32

6. Verlässlichkeit der Entwicklungszusammenarbeit gewährleisten.

37

7. „Konditionierte“ Entwicklungshilfe komplett abschaffen.

40

8. Technische Zusammenarbeit reformieren.

41

9. Den Anteil der Mittel erhöhen, die „vor Ort“ ankommen.

45

Wie können wir gewährleisten, dass die Verpflichtungen der Geber auch wirklich eingehalten werden.	47
Politischer Druck von „unten“:	
Die Bürger in den Geberländern müssen sich offensiv engagieren ...	47
... mit Unterstützung und Rückendeckung aus den Entwicklungsländern.	47
Optimale Arbeitsteilung – der Idealfall.	49
Die UN-Millenniumkampagne. Informationen – Kontakte – Adressen.	54
Das Global Policy Forum.	56

Die Millenniumentwicklungsziele und die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit.

Die Zeit drängt: Entwicklungszusammenarbeit muss endlich Wirkung zeigen.

Die Regierungen haben im September 2000 auf dem UN-Millenniumgipfel versprochen, die Armut entscheidend zu verringern. Und zwar einstimmig. Diese „Millenniumerklärung“ ist ein weltweites Abkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern – und der Beginn einer hoffnungsvollen Partnerschaft.

Die in New York versammelten Regierungschefs haben sich in dieser Erklärung verpflichtet, zusammenzuarbeiten, um damit Menschen weltweit „aus den erniedrigenden, menschenunwürdigen Lebensumständen, die extreme Armut mit sich bringt, zu befreien“ und „das Recht auf Entwicklung für jeden Menschen Realität werden zu lassen“. Sie haben acht weitreichende Millenniumentwicklungsziele (MDG) formuliert, um der Umweltzerstörung Einhalt zu bieten, für die Gleichstellung der Geschlechter zu sorgen und HIV/AIDS zu bekämpfen. Weiter sollen die Bildungsmöglichkeiten und die Gesundheitsvorsorge verbessert sowie der Zugang zu sauberem Trinkwasser für die ärmsten Menschen auf dieser Erde ermöglicht werden.

Reiche und arme Länder einigten sich darauf, dass die Millenniumentwicklungsziele bis 2015 erreicht werden sollen. Dabei fallen den Entwicklungsländern die Hauptverantwortung für die konkrete Umsetzung der Ziele zu. Die Rolle der reichen Industriestaaten wurde in Ziel 8 formuliert: Offensive Unterstützung und Ausbau der globalen Partnerschaft für Entwicklung. Dies beinhaltet auch eindeutige Verpflichtungen der reichen Länder, **das Entwicklungshilfenvolumen für die Entwicklungsländer zu erhöhen und die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern.**

Eine konkrete Verbesserung dieser Wirksamkeit muss gewährleisten, dass die Entwicklungszusammenarbeit den Entwicklungsländern tatsächlich dabei hilft, die ärmsten Bevölkerungsschichten vor extremer Armut zu bewahren. Aus diesem Grund muss die Entwicklungszusammenarbeit offensiv auf die Entwicklungsprioritäten ausgerichtet sein, die von den Entwicklungsländern vorgegeben werden. Dies bedeutet: **Es ist nicht Aufgabe der Geberländer, die Entwicklungsländer zu „entwickeln“, sondern die Entwicklungsländer können sich nur selbst entwickeln.**

Wenn die Armutsbekämpfungsziele erreicht werden sollen, muss die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit verbessert werden. Es gibt zwei zentrale Herausforderungen: Erstens muss sich die Praxis der Geber verändern, damit die Entwicklungszusammenarbeit wirksamer gestaltet werden kann (...). Zweitens müssen die Geber erkennen, dass Entwicklungszusammenarbeit nur erfolgreich sein kann, wenn die Empfängerländer tatsächlich die Eigenverantwortung dafür übernehmen.

ODI (2006), Briefing Paper:
"Promoting Mutual Accountability in
Aid Partnerships"

Die Eigenverantwortung der Länder (country ownership) sollte auf demokratische Art und Weise unter Beteiligung des Parlaments, der Bürgerinnen und Bürger sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen wahrgenommen werden. Der Zivilgesellschaft kommt eine Schlüsselrolle beim Erreichen der Millenniumsziele zu: Einerseits ist sie Sprachrohr der Armen, andererseits sollen Individuen und Organisationen von ihrer Regierung grundlegende Rechte und Dienstleistungen einfordern sowie Rechenschaft für öffentliche Ausgaben verlangen.

Geber- und Entwicklungsländer müssen eine echte Partnerschaft schließen, in der sie gemeinsam und gegenseitig für die Ergebnisse des Entwicklungsprozesses verantwortlich sind. Diese gegenseitige Rechenschaftspflicht ist eines der

zentralen Elemente des im Jahr 2000 geschlossenen Vertrags zu den Millenniumszielen.

Ein solcher Ansatz erfordert grundlegende Änderungen in der Denkweise der Geber – aber auch in der bisherigen Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Derart tiefgreifenden Verbesserungen wird es

jedoch nur geben, wenn die Bürgerinnen und Bürger in den reichen Ländern von ihren Regierungen eine bessere und nachhaltigere Entwicklungshilfepraxis verlangen und auch öffentlich einfordern.

Neben diesen Ansätzen behandelt die Broschüre in detaillierter Form die Schlüsselthemen, die es zu bearbeiten gilt, um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern – und zu gewährleisten, dass die Millenniumsziele bis 2015 erreicht werden.





Wie Entwicklung wirksam gestaltet werden kann: Aus den Fehlern der Vergangenheit lernen.

Das Interesse, Entwicklungszusammenarbeit wirksam und effizient zu gestalten, ist nicht neu. Neu ist, dass auf internationaler Ebene ein breiter Konsens darüber besteht, was getan werden muss. Dieser Konsens resultiert unmittelbar aus den Lehren, die man aus den Fehlern der Vergangenheit gezogen hat. Im Folgenden werden einige zentrale Probleme der bisherigen Entwicklungszusammenarbeit diskutiert, denn erst das Verständnis der bisher gemachten Fehler ermöglicht eine erfolgreiche Um- und Neugestaltung der Entwicklungszusammenarbeit.

Typische Herangehensweise an ein Entwicklungshilfeprojekt.

Das Geberland initiierte eine Reihe von – meist voneinander unabhängigen – Projekten im Entwicklungsland. Oft handelte es sich dabei um Einzelprojekte, die vom jeweiligen Geber konzipiert, durchgeführt und verwaltet wurden. Selbst wenn diese Projekte optimal umgesetzt wurden und spürbaren Nutzen für die Menschen brachten, führte diese Vorgehensweise nicht zu einer nachhaltigen mittelfristigen Entwicklung. Denn ein von einem Geber initiiertes Entwicklungshilfeprogramm

- führte bisher dazu, dass die Empfänger dafür wenig Eigenverantwortung übernahmen;
- deckte nicht die ‚laufenden‘ Kosten, wie z.B. permanente Ausgaben, da die Geber Ausgaben für „sichtbare“ Investitionen bevorzugten. Zu Besuch weilende Entwicklungsminister konnten dann Fotos von nagelneuen Krankenhäusern oder Schulen machen, diese Hochglanzbilder dann den Bürgern zu Hause zeigen und damit weiter Unterstützung für das Entwicklungshilfeprogramm sammeln.

Probleme und Fehler des projektbezogenen Ansatzes.

- Meist werden bei diesem Ansatz weder die eigentlichen Ursachen für schlechte Dienstleistungen berücksichtigt noch die strukturellen Veränderungen, die für eine nachhaltige Entwicklung erforderlich wären.
- Ein Projekt (oder Dorf) allein kann und wird die Entwicklung nicht beeinflussen, wenn es die Politik und die Verantwortlichkeiten der Regierung des Entwicklungslandes umgeht oder gar ignoriert.
- Die Kapazitäten vor Ort können stark gefährdet werden, da Hunderte einzelner Geberprojekte eine massive, verschwenderische Summe von Verwaltungskosten mit sich bringen.
- Die Geber werben oft aktiv das qualifizierteste und talentierteste Personal aus den Ministerien und den Institutionen vor Ort als Mitarbeiter für ihre eigenen Projektteams ab.

FAZIT: Die Regierungen der Partnerländer hatten weder Zeit noch Kapazitäten, um politische Maßnahmen, Programme und Haushaltspläne umzusetzen, also Maßnahmen zu realisieren, die tatsächlich erforderlich gewesen wären, um Armut nachhaltig zu reduzieren.

Die Verantwortung der Regierungen in den Entwicklungsländern.

- In Ländern mit einer großen Geberpräsenz haben die Bürgerinnen und Bürger von ihrer eigenen Regierung oft kein angemessenes Dienstleistungsniveau mehr verlangt, sondern sie wandten sich stattdessen direkt an die Geber.

Wir, die Geber, mit unserer kurzsichtigen Finanzierung und unserem Föhnchenschwenken sind Teil des Problems: Der ‚Geberzirkus‘. Viel zu viel Gewicht liegt auf den Föhnchen und der äußeren Sichtbarkeit, und es besteht viel zu wenig Interesse an den Resultaten. Das ist der Grund, weshalb wir Geber uns entschieden haben, unsere Arbeitsweise zu reformieren ...

Hilde F. Johnson, frühere Ministerin für Internationale Zusammenarbeit in Norwegen

- Die Regierungen der Entwicklungsländer fühlten sich dann – oft im Sinn einer falsch verstandenen Gegenleistung – stärker den Gebern von Entwicklungshilfe zur Rechenschaft verpflichtet als den eigenen Bürgern.
- Durch die Finanzierung einer Reihe von Projekten stellten die Geber oft Finanzmittel außerhalb des Haushalts des Empfängerlands zur Verfügung. Auf diese Weise umgingen sie die jährliche Überprüfung und Genehmigung des nationalen Haushalts – eigentlich ein eminent wichtiges Instrument für die Parlamente in den Entwicklungsländern, um ihre eigenen Regierungen zu kontrollieren und zur Rechenschaft zu ziehen.

**Von Gebern initiierte Projekte passen
zum Mythos der Überlegenheit des Westens –
ja sie verstärken ihn sogar noch.
Wir dozieren, ihr hört zu; wir geben,
ihr empfangt; wir wissen, ihr lernt;
wir nehmen die Dinge in die Hand –
weil ihr das nicht könnt. Indem wir die
Eigenverantwortung der Afrikaner unter-
graben, übernehmen wir die Macht.**

Eveline Herfkens, Exekutivkoordinatorin der
UN-Millenniumkampagne

Die Pariser Erklärung.

Ein praktischer Plan zur Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit.

Im März 2005 trafen sich führende Vertreter aus mehr als hundert Ländern sowie zahlreiche Geberorganisationen in Paris, um über die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe zu diskutieren. Sie beschlossen bei diesem Treffen eine grundlegende Wende hinsichtlich der bisherigen Praxis und sie kamen überein, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit maßgeblich zu verbessern, um zu gewährleisten, dass die Millenniumentwicklungsziele bis 2015 erreicht werden können.

Das Ergebnis: Die Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (Paris Declaration on Aid Effectiveness) – also ein konkreter und praktischer Plan zur Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Formuliert in der Absicht, eine echte Partnerschaft zwischen den Entwicklungsländern und den Geberorganisationen aufzubauen. Die Pariser Erklärung skizziert eine Reihe spezifischer Maßnahmen, die bis 2010 umgesetzt werden sollen: So legt sie Indikatoren für die Umsetzung fest, mithilfe derer konkrete Fortschritte gemessen werden können. Weiter wird ein Monitoring-System auf internationaler Ebene eingeführt und außerdem definiert sie ein Verfahren für Geber und Empfänger, mit dem diese hinsichtlich ihrer Verpflichtungen gemäß der Pariser Erklärung zur Verantwortung gezogen können.

Pariser Indikatoren für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit

Ziele für 2010

EIGENVERANTWORTUNG

Funktionsfähige nationale Entwicklungsstrategien sind vorhanden, mit klaren strategischen Prioritäten, die mit den mittelfristigen Ausgaben verknüpft sind.

Mindestens 75 % der Länder haben funktionsfähige Entwicklungsstrategien.

PARTNERAUSRICHTUNG

Verlässliche öffentliche Finanzmanagement-Systeme bzw. Reformprogramme zur Realisierung solcher Systeme sind vorhanden.

Die Hälfte der Empfänger-Partnerländer haben die Qualität ihrer Systeme entscheidend verbessert.

Ein verlässliches öffentliches Beschaffungswesen oder Reformprogramme zur Realisierung eines entsprechenden Systems sind vorhanden.

Ein Drittel der Empfänger-Partnerländer haben die Qualität ihrer Systeme entscheidend verbessert.

Entwicklungshilfe ist auf die nationalen Prioritäten ausgerichtet und erscheint im Haushalt.

Mindestens 85 % der Entwicklungshilfezahlungen sind im staatlichen Haushalt ausgewiesen.

Über koordinierte Programme, die auf die nationalen Entwicklungsstrategien ausgerichtet sind, wird Unterstützung zur Entwicklung von eigenen Kompetenzen geleistet.

50% der technischen Zusammenarbeit wird über koordinierte Programme abgewickelt.

Die staatlichen Finanzmanagement-Systeme sind solide und werden von den Gebern genutzt.

90–100% der Geber nutzen die soliden Finanzmanagement-Systeme der Partnerländer.

Ein solides nationales Beschaffungswesen ist vorhanden und wird von den Gebern genutzt.

90–100% der Geber nutzen das solide Beschaffungswesen des Partnerlandes.

Statt paralleler Umsetzungsstrukturen (PIUs) werden die Umsetzungsstrukturen des Partnerlandes genutzt.

Der Anteil paralleler PIUs konnte um zwei Drittel reduziert werden.

Pariser Indikatoren für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit

Ziele für 2010

PARTNERAUSRICHTUNG

Die Verlässlichkeit der Entwicklungshilfefzahlungen hat sich verbessert, da die Zahlungen nach einem vorher vereinbarten Zeitplan erfolgen.

Die Summe der Entwicklungshilfemittel, die innerhalb eines Steuerjahres nicht ausgezahlt wurden, konnte um 50% reduziert werden.

Bilaterale Entwicklungshilfe ist nicht an Dienstleistungen aus dem Geberland gebunden.

Entwicklungshilfe wird weiterhin ohne Konditionierung geleistet.

HARMONISIERUNG

Die Entwicklungszusammenarbeit wird über harmonisierte gemeinsame Programme abgewickelt.

66% der Entwicklungshilfefzahlungen werden in koordinierter, programmbasierter Form geleistet.

Projekte und Untersuchungen im Partnerland werden von den Geber- und Empfänger-Partnerländern gemeinsam durchgeführt.

40% der Projekte werden gemeinsam durchgeführt.

ERGEBNISORIENTIERTES MANAGEMENT

Im Partnerland ist ein transparentes, überprüfbares Evaluierungssystem zur Überprüfung von Fortschritten und Ergebnissen vorhanden.

Die Zahl der Länder, die über kein solides Evaluierungssystem zur Überprüfung von Fortschritten verfügen, hat sich um ein Drittel reduziert.

GEGENSEITIGE RECHENSCHAFTSPFLICHT

Es werden Berichterstattungen durchgeführt, um die Fortschritte bei der Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen im Hinblick auf die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu überprüfen.

In 100% der Empfänger-Partnerländer findet eine gegenseitige Berichterstattung von Geber- und Empfängerländern zur Überprüfung der Fortschritte statt.





Die fünf grundlegenden Prinzipien der Pariser Erklärung zielen darauf ab, eine echte Partnerschaft aufzubauen, die konkrete Ergebnisse für die Entwicklung mit sich bringt:

1. Eigenverantwortung: Die Entwicklungsländer müssen in ihrer Entwicklungspolitik tatsächlich die Führungsrolle übernehmen und die Entwicklungsbemühungen koordinieren. Die Geber wiederum sind dafür verantwortlich, die Politik der Entwicklungsländer zu respektieren und dazu beizutragen, die Fähigkeiten der Entwicklungsländer bei der Umsetzung der politischen Maßnahmen zu stärken.

Bessere Entwicklungszusammenarbeit kann sehr unterschiedliche Dinge bedeuten, je nachdem auf welcher Seite des 'Entwicklungsraums' man steht. Für Länder, die Hilfe aus dem Ausland erhalten, bedeutet es, entsprechend ihrer politischen Prioritäten und Pläne zur Förderung von Gerechtigkeit und Wirtschaftswachstum und zur Verbesserung der öffentlichen Wohlfahrt ihrer Bürger finanzielle Mittel bereitzustellen. Für Länder und Organisationen, die Auslandshilfe zur Verfügung stellen, bedeutet es, vor allem den Ländern finanzielle Mittel zukommen zu lassen, die sie am dringendsten benötigen und die sie wahrscheinlich am sinnvollsten einsetzen.

OECD (2007),

2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration

2. Partnerausrichtung: Die Geber müssen ihre Unterstützung an den nationalen Entwicklungsstrategien, Systemen, Institutionen und Verfahrensweisen der Partnerländer ausrichten.

3. Harmonisierung: Die Geber sollen ihre Aktivitäten koordinieren und die (Verwaltungs-)Kosten der Entwicklungszusammenarbeit mit den Partnerländern verringern, indem sie die Verfahren für die Planung, Finanzierung und Umsetzung von Entwicklungsprogrammen harmonisieren.

4. Ergebnisorientiertes Management: Sowohl Geber als auch Partnerländer müssen ihre Aktivitäten so ausrichten, dass auch die geplanten und gewünschten Ergebnisse erzielt werden.

5. Gegenseitige Rechenschaftspflicht: Geber und Entwicklungsländer sind einander

rechenschaftspflichtig, damit tatsächlich Fortschritte im Hinblick auf ein besseres Management der Entwicklungshilfe gemacht werden und bei der Entwicklung Ergebnisse erzielt werden.

Was getan werden muss, um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern.

Um die Wirksamkeit und den Erfolg der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern, müssen alle Unterzeichner die Pariser Erklärung in vollem Umfang umsetzen. Dadurch könnte ein großer Durchbruch bei der Verbesserung der Geberpraktiken erzielt werden.

Zusätzlich müssen die Geber drei Problemfelder angehen, die viele Jahrzehnte lang die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit behindert haben:

- Die Bindung der Entwicklungshilfe an den Kauf von Gütern und Dienstleistungen aus dem Geberland,
- die unangemessen hohen Entwicklungshilfesummen, die geflossen sind, indem Experten aus dem Geberland im Ausland eingesetzt wurden, und
- die zunehmende Definition solcher Ausgaben als „Hilfen“, die nicht mit realen Finanzflüssen in die Entwicklungsländer verbunden sind – z.B. Schuldenerlasse, kalkulatorische Kosten von Studierenden aus Entwicklungsländern und Ausgaben für Asylbewerber.

Viel zu oft ist die Entwicklungszusammenarbeit eher politisch motiviert statt sich an der Bedürftigkeit eines Landes zu orientieren. Auf diese Weise wird ihre Wirksamkeit untergraben.

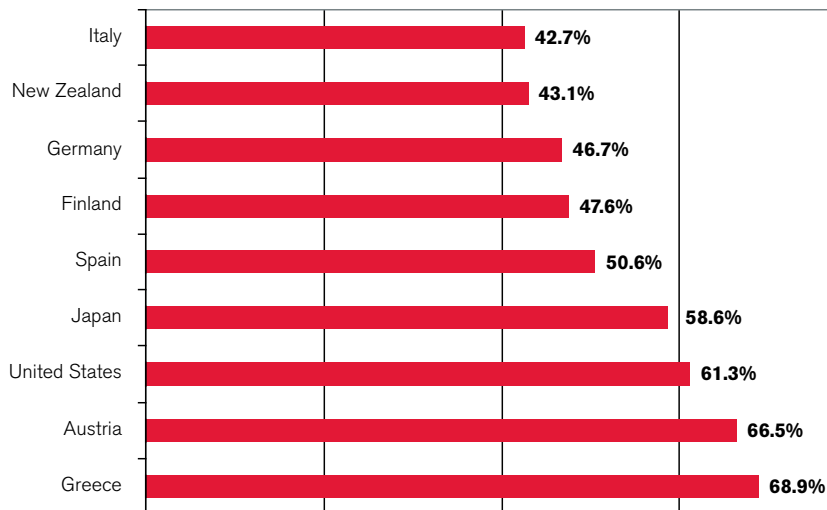
Ban Ki-Moon,

Generalsekretär der Vereinten Nationen

1. Entwicklungshilfe muss in die armen Länder fließen, in denen sie tatsächlich benötigt wird.

Da Entwicklungshilfemittel knapp bemessen sind, ist es wichtig, sicherzustellen, dass die Entwicklungshilfe in die armen Länder und Regionen fließt, die sie am dringendsten benötigen. Sehr häufig wird finanzielle Unterstützung, die unter der Bezeichnung (Entwicklungs-)Hilfe geleistet wird, in Wirklichkeit aus politischen oder geostrategischen Gründen gezahlt.

**Netto-Zahlungen an Länder mit mittlerem Einkommen in Prozent
der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe
(ODA, Official Development Assistance) in den Jahren 2004–05**



Quelle:
OECD (2007),
2006 Development
Cooperation Report

In der oben stehenden Grafik sind diejenigen OECD-Geberländer aufgeführt, die mehr als 40% ihrer Entwicklungshilfe für Länder mit mittlerem Einkommen ausgeben. Demzufolge fließt ein beträchtlicher Teil der offiziellen Entwicklungshilfe aus politischen oder ökonomischen Gründen in Länder mit mittlerem Einkommen. Diese Länder müssen zwar oft ihre Bemühungen verstärken, die Millenniumsziele zu erreichen, sie haben aber gewöhnlich andere Finanzierungsoptionen. Die ärmsten, vor allem die am wenigsten entwickelten Länder sollten eine wesentlich höhere Priorität bei der Vergabe von Entwicklungshilfe genießen als bisher.

2. Eigenverantwortung der Entwicklungsländer respektieren und unterstützen.

Der Großteil der verarmten Menschen dieser Erde kann es sich nicht leisten, auf die Almosen der reichen Ländern angewiesen zu sein. Im Gegenteil: Das Erreichen der Millenniumsziele erfordert, **dass die**

Regierungen in den Entwicklungsländern die volle Verantwortung für die Verpflichtungen übernehmen, die sie im Rahmen der Millenniumerklärung ihrer eigenen Bevölkerung gegenüber eingegangen sind.

Im Sinne einer langfristigen Entwicklung müssen die Regierungen der Entwicklungsländer den Entwicklungsprozess tatsächlich in Eigenverantwortung gestalten, das gilt auch für die Entwicklungszusammenarbeit. Selbstverständlich muss dies in umfassender Absprache mit den Bürgerinnen und Bürgern des eigenen Landes und bei voller Rechenschaftslegung diesen Menschen gegenüber, einschließlich der Armen, geschehen. Insbesondere müssen die Regierungen

- unter umfassender Beteiligung der Bürger in einem breit angelegten Konsultationsprozess nationale Entwicklungsstrategien erarbeiten;
- gewährleisten, dass sich diese Strategien in ergebnisorientierten Arbeitsprogramme und Haushalten niederschlagen – und diese umsetzen;
- bei der Koordination der Entwicklungszusammenarbeit auf allen Ebenen die Führung übernehmen.

Von den Ufern des Viktoriasees bis zu den Höhen von Santa Cruz tönt eine laute, klare Botschaft: Eine einzige Größe kann nicht allen passen. Damit die Entwicklungszusammenarbeit Wirkung zeigen kann, muss jedes Land seine eigenen Prioritäten setzen und das Tempo und die einzelnen Reformschritte selbst bestimmen.

OECD (2007), 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration

3. Entwicklungshilfe im Kontext der nationalen Entwicklungsstrategien: Partnerausrichtung der Entwicklungspolitik.

Partnerausrichtung der Entwicklungspolitik bedeutet: Gewährleisten, dass Entwicklungshilfe im Kontext der nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer zur Verfügung gestellt wird.

Die Geber wiederum müssen ihre Entwicklungszusammenarbeit explizit als Unterstützung der nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer konzipieren. Dies dürfte dazu beitragen, dass die Geber auf tatsächliche Bedürfnisse und Prioritäten vor Ort reagieren, und dass





die Partnerländer in der Entwicklungspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit tatsächlich die Führung übernehmen. Entwicklungshilfe an politische Konditionalitäten zu knüpfen, ist dagegen kontraproduktiv.

4. Praktiken und Vergabeverfahren der Entwicklungszusammenarbeit harmonisieren.

Eines der offensichtlichsten Probleme der aktuellen Entwicklungszusammenarbeit ist der fast absurd hohe Arbeitsaufwand für das Empfängerland. Der Grund: Eine Unzahl von Gebern – jeder mit vielen einzelnen Projekten und jeder mit eigenen administrativen Vorschriften und Methoden. Eine solche Arbeitsbelastung kann für Länder mit ohnehin schon überlasteten Kapazitäten vor Ort verheerende Auswirkungen haben. Die lokalen Behörden sind so sehr damit beschäftigt, die Ansprüche der Geber zu erfüllen, dass sie nicht mehr die Kapazität haben, das normale Funktionieren von Regierungsprogrammen

zu gewährleisten. Oder auf die tatsächlichen Sorgen und Bedürfnisse ihrer eigenen Bürger zu reagieren! Ein erster Schritt zur Reduzierung der Belastungen: Vereinfachung der Vergabeverfahren der Entwicklungshilfe durch die Geberländer, eine effektive Zusammenarbeit und damit auch eine Harmonisierung von gemeinsam entwickelten und angewandten Verfahren.

Step by Step:

Vorschläge zur Harmonisierung von Vergabeverfahren.

→ Kommunikation und Koordination.

Auf allen Ebenen, angefangen bei dem Beschluss, einem Land Entwicklungshilfe zu gewähren, bis hin zu den Details eines speziellen Programms, müssen die Geber Informationen austauschen und ihre Bemühungen koordinieren. Dadurch wird gewährleistet, dass die Zusammenarbeit optimiert und die Belastung für den Empfänger redu-

Es ist (...) bedauerlich, dass die Vergabepaxis der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) inzwischen unnötig kompliziert, fragmentiert und schlecht koordiniert ist.

OECD (2007),

2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration

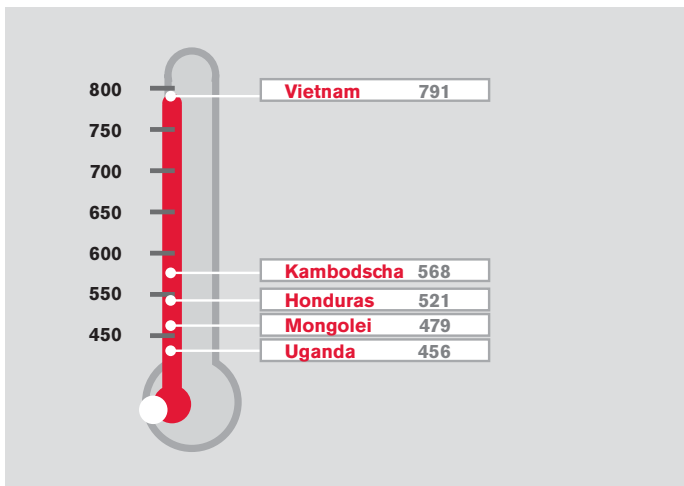
ziert wird. Die Geber müssen außerdem mehr Kohärenz und Komplementarität bei ihren Aktivitäten gewährleisten, indem sie länder- und sektorübergreifend für eine angemessene Arbeitsteilung unter den Gebern sorgen. Dies soll und wird dazu beitragen, die Zersplitterung der Entwicklungshilfe und die Belastung für die Empfänger zu reduzieren.

Die Geber sollten auf allen Ebenen die Koordination übernehmen, im Partnerland jedoch sollte die Koordination durch die Regierung des Empfängerlands übernommen werden, und somit deren Eigenverantwortung gewährleisten.

→ **Gemeinsame Analysen und Projekte.**

Die Geber entsenden Gutachter in die jeweiligen Länder, um ihre eigenen Hilfsprogramme zu kontrollieren und zu überprüfen. Gleichzeitig nutzen sie diese Gelegenheit, Hintergrundinformationen über einen bestimmten Sektor oder eine Region zu sammeln. Für die Geber, die in denselben Problembereichen arbeiten, ist es sinnvoll, gemeinsame Projekte durchzuführen.

Anzahl der Geber-Projekte im Jahr 2005



**10.453 Projekte
in 34 Ländern
im Jahr 2005**

Quelle:
OECD (2007)

Verschiedene Geber, die in den gleichen Bereichen arbeiten, sollten eine gemeinsame Analyse als Grundlage für Entscheidungen über Entwicklungshilfeszahlungen erstellen, statt mehrere ähnliche Studien in Auftrag zu geben. Dabei sollte das Partnerland die führende Rolle übernehmen, damit die politische Relevanz und Qualität einer solchen Untersuchung gewährleistet werden kann.

→ **Die Geberpraxis harmonisieren.**

Gruppen von Gebern sollten zusammenarbeiten, um eine gemeinsame Praxis zu entwickeln, damit die Entwicklungsländer nicht mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Vergabeverfahren konfrontiert sind. Die einzelnen Geber werden vermutlich bei einer Zusammenarbeit ausreichend Gelegenheit haben, ihre eigenen Vergabeverfahren zu vereinfachen und zu rationalisieren.

→ **Gemeinsame Entwicklunghilfeprogramme auflegen.**

Es gibt viele Optionen für Geber, zusammenzuarbeiten und die finanziellen Ressourcen zu bündeln, damit der Empfänger nur mit einem großen Programm konfrontiert ist – statt mit mehreren kleineren Programmen. Der Empfänger muss dann auch nur ein einziges Vergabeverfahren bewältigen.

→ **Mehr Autorität und Flexibilität für
das Personal der Geberorganisation vor Ort.**

Harmonisierung bedeutet auch, dass das Personal der Geberorganisation vor Ort die Autorität und Flexibilität besitzen muss, Chancen für eine bessere Arbeitspraxis im Land selbst zu nutzen.

**Starke Zunahme neuer Akteure –
und die Auswirkungen auf
die Entwicklungszusammenarbeit.**

Die starke Zunahme neuer Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit bringt zwei Probleme mit sich: Erstens wendet jeder Geber eigene, jeweils verschiedene Vergabeverfahren an; der zweite Aspekt ist die

einfache Tatsache, dass es für Entwicklungsländer immer schwieriger wird, mit einer derart großen Zahl von Akteuren konfrontiert zu sein.

- Die Gesamtzahl der Aktivitäten in der Entwicklungszusammenarbeit ist stark gestiegen: von 20.000 im Jahr 1997 auf 60.000 im Jahr 2004; in einigen Partnerländern finden mehr als 1.000 Projekte jährlich statt, und sie müssen nicht weniger als 2.400 Fortschrittsberichte im Jahr schreiben.
- Das durchschnittliche Volumen von Entwicklungshilfemaßnahmen (ausgedrückt in Preisen von 2004) sank von 1997 bis 2004 von etwa 2,5 Millionen \$ auf 1,5 Millionen \$.

Quellen:

World Bank (2007),
Global Monitoring
Report 2007 und
World Bank (2007),
“Opportunities to
Scale Up: Delivering
on Commitments”

Viele öffentliche Geber haben begonnen, sich mit diesem Problem der starken Zunahme von Akteuren in der Entwicklungszusammenarbeit auseinander zu setzen. In einem ersten Schritt haben sie ihre Vergabeverfahren harmonisiert und ihre Entwicklungszusammenarbeit auf die Partnerländer ausgerichtet, indem sie die Strukturen der Entwicklungsländer nutzen. Zweitens haben sie erkannt, dass es notwendig ist, ihre Entwicklungshilfeprogramme zu koordinieren und Kohärenz zu gewährleisten, indem sie die Zahl der Länder und Bereiche, in denen sie arbeiten, reduzieren. So haben zum Beispiel die EU-Länder vor kurzem neue Richtlinien zur Komplementarität und zur Arbeitsteilung in der Entwicklungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten verabschiedet. Ziel dieser Richtlinien ist, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern und Überschneidungen bei den Maßnahmen zu vermeiden.

Gerade jetzt, zu Beginn des Umsetzungsprozesses der Pariser Erklärung, tauchen jedoch „neue“ öffentliche Geber und neue Gebertypen auf – beispielsweise China, das gleichzeitig aber ein wichtiges Empfängerland für Entwicklungshilfe ist. Es treten aber auch neue Typen von Gebern wie zum Beispiel private Stiftungen und Kommunalbehör-

In vielen Entwicklungsländern werden mehr als 600 laufende Projekte von mehr als 40 verschiedenen Gebern durchgeführt. Trotzdem hinken diese Länder teilweise immer noch bei der Umsetzung der Millenniumentwicklungsziele hinterher.

Jan Cedergren, Vorsitzender der DAC-Arbeitsgruppe der OECD über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in “Does Aid Work – for the MDGs,” IPC October 2007





den aus reichen Ländern auf. Diese Geber steuern neue finanzielle Mittel für die Entwicklung bei, ihre Präsenz bringt jedoch auch Risiken mit sich.

Viele dieser neuen Geber wissen nichts über den neuen Konsens zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Sie kennen oft nicht einmal die Probleme, die die Pariser Erklärung zu lösen versucht. Neue Geber, genau wie die bereits vorhandenen, sollten nach Möglichkeiten der Zusammenarbeit suchen – oder nach Wegen, bereits vorhandene Akteure finanziell zu unterstützen.

5. Partnerausrichtung der Praktiken und Vergabeverfahren.

Die Strukturen des Empfängerlandes zu nutzen, bedeutet – wenn es die Bedingungen vor Ort erlauben – das Management der Entwicklungshilfe der Partnerregierung zu überlassen und ihr dadurch die Anwendung eigener Verfahren zu ermöglichen. Letztendlich sollten die Geber die Entwicklungshilfe in den Haushalt des Partnerlandes einfließen lassen.

Damit kann die jeweilige Regierung mit dieser Hilfe so umgehen, wie mit ihren eigenen finanziellen Ressourcen – diese Form der Entwicklungshilfe nennt man **Budgethilfe**.

Für einige Geber wird die Ausrichtung auf Verfahren im Empfängerland selbst eine Abkehr von der bisherigen Praxis der Entwicklungszusammenarbeit nach sich ziehen. Andere wichtige Geber haben bereits seit einigen Jahren das Entwicklungshilfe-Management nach und nach in die Entwicklungsländer verlagert. Viele von dieser Geber können sogar schon eine beachtliche Kompetenz bei der Bereitstellung von Budgethilfe für die Armutsbekämpfung vorweisen, sowohl in Form einer allgemeinen Budgethilfe – d.h. Hilfe zur Unterstützung der jeweiligen nationalen Entwicklungsstrategie – als auch in Form von Budgethilfe für einen bestimmten Haushaltstitel zur Unterstützung einer sektorspezifischen Strategie.

Rahmenbedingungen für echte Eigenverantwortung:

- Wenn man echte Eigenverantwortung (ownership) des Partnerlandes erreichen will, ist es entscheidend, die Strukturen des jeweiligen Landes zu nutzen. Dies kann auch zu einer Verringerung des bloß verschwenderischen Verwaltungsaufwands bei traditionellen Entwicklungshilfeprojekten führen.
- Die Zahlung von Finanzmitteln der Geber direkt als Budgethilfe an die Regierungen der Empfängerländer gewährleistet, dass die Verwendung dieser Mittel durch die Parlamente der Entwicklungsländer – oder beispielsweise auch Rechnungshöfe – überprüft und kontrolliert werden kann.
- Wenn das Management der Entwicklungszusammenarbeit und der durch Entwicklungshilfe finanzierten Dienstleistungen und Programme an das Partnerland übertragen wird, werden dadurch die Kapazitäten und das Know-how vor Ort gestärkt. Dies geschieht nur, wenn die Programme durch die Bevölkerung vor Ort selbst verwaltet und durchgeführt werden.
- Aufgrund der Tatsache, dass die Geber den Regierungen der Partnerländer finanzielle Mittel zukommen lassen, legen sie immer mehr Wert darauf, dass die wichtigsten Institutionen im Partnerland – wie beispielsweise das Parlament, das staatliche Finanzmanagement-System, der öffentliche Dienst, die Ombudsleute und die Justiz etc. – verlässlich und demokratisch funktionieren.

Da gibt es Leute, die sagen, dass es verkehrt ist, Regierungen zu unterstützen; das sei so, als wenn man einen Blankoscheck ausstellt, durch den der Korruption und Ineffizienz Vorschub geleistet wird. Unsere Entwicklungshilfe sollte am besten über NRO abgewickelt werden. (...) Selbst die entschiedensten Befürworter der Zivilgesellschaft – und ich gehöre zu ihnen – erkennen jedoch, dass es keine langfristige Lösung im Hinblick auf Korruption oder ein nachhaltiger Weg zu mehr Entwicklung ist, wenn man die Regierungen ignoriert und Parallelstrukturen schafft. Sollte eine Bäuerin in Malawi tatsächlich auf eine NRO angewiesen sein, wenn es um ihre Gesundheit und Bildung geht? Wie Sie und ich will sie Gerechtigkeit – sie will, dass sie und ihre Kinder ihre Rechte in Anspruch nehmen können – und das wird sie langfristig nur durch eine gute Regierung erreichen.

Hilary Benn, (ehemalige) Ministerin für Internationale Entwicklung in Großbritannien, Februar 2006

- Durch den Erhalt von Budgethilfe – entweder in Form eines allgemeinen Haushaltszuschusses oder als Zuschuss für das Budget eines speziellen Sektors – kann das Partnerland die Finanzmittel entsprechend den jeweiligen Bedürfnissen und Prioritäten flexibel zuweisen.

Die vollständige Partnerausrichtung über Budgethilfe ist jedoch nicht für jedes Entwicklungsland geeignet. Partnerländer mit einer schwa-

**Die Entwicklungshilfe ist nicht flexibel genug,
um den Bedürfnissen der Entwicklungsländer gerecht zu werden**

Wenn die Entwicklungshilfe erhöht wird, muss vor allem der Anteil der flexiblen Entwicklungshilfe erhöht werden, der dazu verwendet werden kann, die MDGs zu erreichen. Von 2001 bis 2004 wurden mehr als 70 Prozent der bilateralen Entwicklungshilfe der DAC-Länder als Zuwendungen für einen speziellen Zweck gezahlt: Entschuldung, technische Zusammenarbeit, Nahrungsmittelhilfe, Nothilfe oder Verwaltungskosten.

World Bank (2006), Global Monitoring Report 2006

Gegenwärtig sind nur acht Cent eines jeden Dollars Entwicklungshilfe so flexibel, dass sie dazu verwendet werden können, mehr Krankenschwestern und Ärzte zu bezahlen.

Oxfam (2007), Paying for people: financing the skilled workers needed to deliver health and education services for all

chen Regierung und nur begrenzten Kapazitäten vor Ort sind oft nicht in der Lage, diese Verantwortung zu übernehmen. Dies gilt auch für Länder, bei denen ein erhebliches Risiko besteht, dass die Finanzmittel „versickern“. Nichtsdestotrotz sollte es das oberste Ziel aller Geber sein, den Partnerländern dabei zu helfen, die Kapazitäten für eine vollständige Partnerausrichtung zu entwickeln. In der Zwischenzeit müssen die Geber ihre Entwicklungszusammenarbeit offensiv harmonisieren.

Vertikale Programme und Fonds.

Vertikale Geberprogramme sind Fonds mit einer speziellen Zielsetzung, die der Bewältigung eines speziellen, eng definierten Problems dienen sollen. In jüngster Vergangenheit sind einige neue Fonds entstanden, viele von ihnen sind globale Initiativen, die meisten von ihnen stellen Finanzmittel für spezielle Krankheiten zur Verfügung, wie zum Beispiel HIV/AIDS.

Vertikale Initiativen im Gesundheitsbereich haben erfolgreich die Bedeutung bestimmter Krankheiten hervorgehoben und neue finanzielle Ressourcen für die Entwicklung mobilisiert. Diese Initiativen stellen jedoch für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit eine besondere Herausforderung dar, die dringend angegangen werden muss, da sie sonst eventuell die Fortschritte bei der Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen der Pariser Erklärung untergraben könnten.

Naturgemäß sind finanzielle Mittel, die den Entwicklungsländern über vertikale Programme zur Verfügung gestellt werden, für eng definierte Zwecke vorgesehen. Daher berücksichtigt diese Art Entwicklungshilfe nicht die Prioritäten und Bedürfnisse des jeweiligen Landes und kann oft zu einer gravierenden Schiefelage der Gesamtausgaben in einem bestimmten Bereich zugunsten von auf globaler Ebene definierten Prioritäten führen.

Der Erfolg von Fundraising und Lobbyarbeit für vertikale Fonds, die einem einzigen Problembereich gewidmet sind, hängt davon ab, ob man unmittelbare Ergebnisse vorzeigen kann. Aus diesem Grund führen vertikale Fonds ihre Programme weitgehend unabhängig von den Regierungen der Partnerländer durch, denn wenn sie mit den Regierungen gemeinsam arbeiten würden, könnten nur die Ergebnisse kollektiver Bemühungen vorgewiesen werden. Diese Fonds sind nicht auf die Partnerländer ausgerichtet, weder auf deren Politik – denn sie haben eine eigene, klar definierte Agenda – noch auf die Verfahrensweisen der Regierungen, denn sie werden unabhängig von den Regierungen tätig.

Es ist zwar richtig, im Falle eines Landes mit schwacher Regierung im Hinblick auf die Partnerausrichtung schrittweise vorzugehen, gleichzeitig müssen wir jedoch realistisch bleiben. Wir können bei den Entwicklungsländern nicht dieselben Maßstäbe im Hinblick auf Verwaltung, Umsetzungskapazität und Regierungsführung anlegen wie bei den Geberländern.

Fallstudie Ruanda: Finanzielle Schiefelage im Gesundheitssektor.

In Ruanda führten zweckgebundene vertikale Fonds und Programme in Kombination mit anderen bereits für diese Zwecke zugeteilten Mitteln zu der Situation, dass der Hauptanteil (86%) der gesamten für den Gesundheitsbereich veranschlagten Entwicklungshilfe am Gesundheitsministerium vorbei eingesetzt wurde. Sogar die Entwicklungshilfe, die in den Haushalt eingestellt ist, weist eine starke Asymmetrie in Richtung auf bestimmte Krankheiten auf, die große Beachtung in den Medien finden: 85 % der Finanzmittel im Gesundheitsbereich, die über den Haushalt abgewickelt wurden, waren für HIV/AIDS und Malaria bestimmt. Das bedeutet, dass andere Prioritäten vor Ort, wie capacity building, Entwicklung menschlicher Ressourcen und andere den gesamten Bereich betreffende Erfordernisse vernachlässigt werden. Nur 1 % der im Haushalt eingestellten finanziellen Mittel waren für Kindergesundheit vorgesehen!

Quelle: World Bank (2007), Global Monitoring Report 2007

Die Regierung von Ruanda bezeichnet in ihrem Programm zum Management von Entwicklungshilfe die vertikalen Fonds als besonders problematisch, da es sich dabei um sehr umfangreiche Finanzmittel handelt, die sowohl außerplanmäßig als auch außerhalb des Haushalts zur Verfügung gestellt werden. Die ruandische Regierung hat sich entschlossen, Richtlinien für solche Fonds zu entwickeln und besteht darauf, dass globale Gesundheitsfonds harmonisierte Indikatoren verwenden, die im ruandischen nationalen Entwicklungsprogramm enthalten sind. Außerdem verlangt sie gemeinsame Monitoring-Verfahren und eine Zusammenführung der Finanzierung.

Wenn sie dieselben Maßstäbe erfüllen würden, würden sie wahrscheinlich von vornherein keine Entwicklungshilfe benötigen! Bevor die Geber allerdings ihre Entwicklungshilfe vollständig auf die Partner ausrichten, sollten sie eine sorgfältige Bewertung der Risiken vornehmen. Dabei sollten sie allerdings nicht nur die Qualität der derzeitigen Regierungsführung berücksichtigen, sondern auch, wie schnell sich Fortschritte bemerkbar machen.

6. Verlässlichkeit der Entwicklungszusammenarbeit gewährleisten.

Wenn die Entwicklungszusammenarbeit die Entwicklungsländer dabei unterstützen soll, mittelfristige Entwicklungsstrategien einzuführen, muss die Finanzierung berechenbarer und insgesamt langfristiger angelegt sein. Die Entwicklungsländer müssen genau wissen, in welchem Umfang sie finanzielle Zuwendungen erhalten werden und wann – und die Geber müssen diese Finanzmittel termingerecht zur Verfügung stellen. Wenn die Verlässlichkeit nicht gewährleistet ist, können die Entwicklungsländer keine langfristigen politischen Maßnahmen planen und umsetzen, die für die Entwicklung erforderlich sind.

Oft nutzen die Regierungen die Finanzmittel nicht, die ihnen derzeit zur Verfügung stehen, aus Angst, dass künftig keine Entwicklungshilfemittel mehr fließen werden. Wie können Regierungen schließlich in einem Jahr Lehrer anstellen oder Menschen, die an AIDS leiden, kostenlose Behandlung versprechen, wenn sie ein Jahr später die Lehrer wieder entlassen bzw. die Behandlung beenden müssen, weil die versprochenen Entwicklungshilfemittel nicht gezahlt werden. Finanzierungsausfälle haben ganz eindeutig verheerende Folgen, zusätzliche Finanzmittel, mit denen man nicht gerechnet hat, können jedoch das Haushaltsmanagement genauso schwierig machen.

Wenn die Verlässlichkeit der Entwicklungszusammenarbeit verbessert werden soll, müssen sich Geber und Partnerländer auf eine mehrjährige Rahmenplanung im Hinblick auf die Auszahlung von Finanzmitteln einigen. Sie müssen sich über den Zeitrahmen und die Höhe der Ent-





wicklungshilfezahlungen verständigen, sie müssen diese Informationen wirksam in ihre Haushalte integrieren und sie müssen sich dann auch an diesen Zeitplan halten.

7. „Konditionierte“ Entwicklungshilfe komplett abschaffen.

Einer der schlimmsten Fehler, die Geber machen können, ist, zu verlangen, dass Entwicklungshilfemittel nur genutzt werden können, um damit Güter und Dienstleistungen aus ihrem eigenen Land zu kaufen. Diese Praxis nennt man ‚konditionierte‘ Entwicklungshilfe.

Die Gewinner sind die Länder, die die Entwicklungshilfe leisten. Die armen Empfängerländer dagegen müssen Güter und Dienstleistungen kaufen, die gewöhnlich teurer sind, als wenn man sie vor Ort beziehen würde. Im Jahr 2001 schätzte die OECD, dass die konditionierte Entwicklungshilfe die Kosten vieler Güter und Dienstleistungen um 15% bis 30% erhöht hat. Bei Nahrungsmittelhilfe, die normalerweise in besonders schlimmen Notlagen und Armutssituationen geleistet wird, sind die Kosten durch eine Konditionierung sogar noch höher.

Güter und Dienstleistungen, die über konditionierte Entwicklungshilfe zur Verfügung gestellt werden, entsprechen zudem oft gar nicht den Bedürfnissen des Partnerlandes. Bei dieser Form der Entwicklungshilfe besteht die Tendenz, kapitalintensive Projekte und High-Tech-Güter zu bevorzugen. Letztere verursachen hohe Wartungskosten, und man ist auf Experten aus dem Geberland angewiesen. Oft werden diese Güter nur geliefert, um Industriezweige zu unterstützen, die in den Geberländern ansonsten nicht wettbewerbsfähig wären. Auch sind es oft nicht die dringendsten Entwicklungsbedürfnisse der Partnerländer, die auf diese Weise befriedigt werden. Der entscheidende Punkt ist, dass konditionierte Entwicklungshilfe den Partnerländern nicht ermöglicht, eine Wahl zu treffen, wo – und daher auch was – sie kaufen wollen.

Schätzungen der OECD zufolge wurden im Jahr 2006 immer noch 42% der gesamten Entwicklungshilfe, die die 22 Mitgliedstaaten des

Entwicklungshilfeausschusses (Development Assistance Committee, DAC) leisteten, als konditionierte Entwicklungshilfe gezahlt. Die Konditionierung geht weiter, auch wenn dies schon lange als problematisch angesehen wird. Die Regierungen der Geberländer argumentieren jedoch damit, dass die Entwicklungshilfe auf diese Weise Arbeitsplätze und Einkommen für die Arbeiter im eigenen Land schafft und ihre eigene Wirtschaft ankurbelt. Allerdings steht die Konditionierung im Widerspruch zur Gesetzgebung der Europäischen Union, der zufolge die Regierungen der Mitgliedstaaten alle Verträge auch für Anbieter aus anderen EU-Ländern offen halten müssen. Trotzdem wird die Konditionierung fortgesetzt.

Alle Geber sollten die Konditionierung der Entwicklungshilfe komplett abschaffen. Einige Geberländer der OECD – Irland und Großbritannien – haben dies bereits getan. Die meisten anderen OECD-Geberländer sind infolge eines 2001 geschlossenen Abkommens dabei, den Anteil der Entwicklungshilfe, der an Bedingungen geknüpft ist, zu reduzieren, insbesondere für die am wenigsten entwickelten Länder. Dieser Prozess muss fortgesetzt werden, und das existierende Abkommen muss ausgeweitet werden und muss auch die technische Zusammenarbeit und die Nahrungsmittelhilfe mit einbeziehen.

Durch die Abschaffung der Konditionierung soll erreicht werden, dass die Entwicklungszusammenarbeit flexibler und effizienter gestaltet wird, die Empfänger sollten jedoch die Möglichkeit haben, eine Präferenz für vor Ort gekaufte Güter und Dienstleistungen beizubehalten, damit gewährleistet werden kann, dass mehr Entwicklungshilfegeld in den Ländern des Südens verbleibt und auf der Grundlage von Entscheidungsprozessen im Land selbst verwendet wird.

Better Aid, Civil Society Position Paper,
March 2008

8. Die technische Zusammenarbeit reformieren.

Ein erheblicher Anteil der Entwicklungshilfe der Geber wird in Form von ‚technischer Zusammenarbeit‘ geleistet. Die beiden größten Komponenten der technischen Zusammenarbeit sind Studienbeihilfen und die Entsendung von Experten aus dem Ausland. Das Fazit dieser Form der Zusammenarbeit: enormer Mangel an eigenen Kapazitäten und Experten in den Entwicklungsländer.

UNION





Die technische Zusammenarbeit macht einen bedeutenden Teil der gesamten Entwicklungshilfe aus – die OECD schätzt, dass sie im Jahr 2004 etwa 20% der gesamten ODA beziehungsweise fast 21 Milliarden US\$ ausmachte. Zu den OECD-Ländern, die 2004 mehr als 20% ihrer ODA für technische Zusammenarbeit ausgaben, gehören: Australien (44%), die USA (32%), Portugal (30%), Deutschland (28%), Belgien (25%) und Frankreich (24%).

Die übliche Rechtfertigung für die Entsendung von Experten aus dem Ausland, also den Geberländern ist, dass in vielen Entwicklungsländern diese Expertise im Land selbst fehlt.

Trotz massiver technischer Unterstützung haben die Entwicklungshilfeprogramme die Kapazitäten in Afrika vermutlich geschwächt. Die technische Zusammenarbeit hat die Expertise vor Ort verdrängt und öffentliche Bedienstete abgezogen, die für die Verwaltung von mit Entwicklungshilfe finanzierten Programmen benötigt wurden – es ist also genau das Gegenteil des von den Gebern und Empfängerländern beabsichtigten capacity-building eingetreten.

World Bank, 2000,

Can Africa claim the 21 st Century

→ Aus dem Ausland entsandte Experten sind jedoch zu teuer. Sie erhalten eine, um ein Vielfaches höhere Bezahlung als einheimische Experten.

→ Hochrangige aus dem Ausland entsandte Experten können die Entwicklung von Kapazitäten vor Ort untergraben. Im schlimmsten Fall haben solche Experten einen großen, unangemessenen Einfluss auf Entscheidungsprozesse, wodurch die Eigenverantwortung vor Ort verhindert und die weitere Abhängigkeit von Entwicklungshilfe gefördert wird.

→ Es ist oft fraglich, ob sich Expertenwissen aus dem Ausland auf Entwicklungsländer mit ganz anderen kulturellen und institutionellen Bedingungen anwenden lässt.

→ Die Entsendung von Experten aus dem Ausland erfolgt normalerweise als konditionierte Entwicklungshilfe und ist auf das entsprechende Geberland beschränkt.

Selbstverständlich wird es immer einen Bedarf für technische Zusammenarbeit geben, insbesondere in den ärmsten Ländern, wo die Fähigkeiten, Fertigkeiten und einheimische Kapazitäten fehlen. Dennoch müssen die Geber vorsichtig sein, wenn sie für eine solche Unterstüt-

Die hohen Kosten internationaler Berater.

Die Gesamtausgaben für 740 internationale Berater in Kambodscha waren höher als die Ausgaben für die Gehälter der 160 000 öffentlichen Bediensteten des Landes.

Quelle: ActionAid (2006), Real Aid 2: Making Technical Assistance Work

zung große Summen zur Verfügung stellen, und sie müssen diese Zusammenarbeit sehr sorgfältig planen und umsetzen. Insbesondere müssen sie auf die Bedürfnisse des Partnerlandes im Hinblick auf die Entwicklung von eigenen Kapazitäten als Teil der nationalen Entwicklungsstrategie eingehen.

9. Den Anteil der Mittel erhöhen, die „vor Ort“ ankommen.

Um ihre internationalen Verpflichtungen zur Erhöhung der Entwicklungshilfe zu erfüllen, deklarieren die Geber immer mehr Ausgaben als „Hilfe“, die in den Entwicklungsländern nicht oder nur zum Teil ankommen. Besonders fragwürdig ist in diesem Zusammenhang die Praxis, Schuldenerlasse, die kalkulatorischen Studienplatzkosten für Studierende aus Entwicklungsländern sowie die Ausgaben für Asylbewerber als „Hilfe“ anzurechnen.

Die Statistiken durch diese Positionen aufzublähen, steht nicht im Einklang mit der Entscheidung der Regierungen, die gesamte Entwicklungszusammenarbeit auf die Bekämpfung der Armut und die Verwirklichung der MDGs auszurichten.

Es gibt immer noch dringenden Bedarf, das Gesamtvolumen der Entwicklungshilfe netto zu erhöhen – unabhängig von Schuldenerlass, technischer Zusammenarbeit und Nothilfe – damit die international vereinbarten Entwicklungsziele einschließlich der Millenniumentwicklungsziele erreicht werden können. Die Geberländer sollten all ihre Entwicklungshilfe-Verpflichtungen erfüllen. Im Geiste von Monterrey sollten im Rahmen des neuen Forums für Entwicklungszusammenarbeit des Wirtschafts- und Sozialrats wieder Diskussionen zwischen Geber- und Empfängerländern darüber stattfinden, welche Formen der Entwicklungshilfe tatsächlich als ‚Hilfe‘ gelten sollen.

Ban Ki-Moon, UN-Generalsekretär, August 2007

Um die Wirksamkeit der Hilfe zu erhöhen, muss der Anteil der Mittel substanziell gesteigert werden, die „vor Ort“ in den betroffenen Ländern ankommen, um dort zum Beispiel für den Ausbau der Bildungssysteme verwendet zu werden.

Wie können wir gewährleisten, dass die Verpflichtungen der Geber auch wirklich eingehalten werden.

Politischer Druck von „unten“: Die Bürger in den Geberländern müssen sich offensiv engagieren ...

Mit der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit sind die Geber weitreichende Verpflichtungen im Hinblick auf die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit eingegangen. Wir müssen gewährleisten, dass die Regierungen diese Verpflichtungen auch offensiv und zügig umsetzen.

Damit ein politischer Wandel vollzogen wird, sind wir darauf angewiesen, dass die Bürgerinnen und Bürger sowie die zivilgesellschaftliche Gruppen in den reichen Ländern Druck auf die Regierungen und Politiker ausüben. Zu diesem Zweck müssen sich die Bürger und gesellschaftliche Organisationen über die komplexe Thematik der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit informieren, die Informationen weiterverbreiten und anschließend politische Aktionen durchführen.

... mit Unterstützung und Rückendeckung aus den Entwicklungsländern.

Das Ausüben von Druck durch die Bürger in den Industrieländern ist eine wichtige Maßnahme, die eigentlichen Aktivitäten zur besseren Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit müssen jedoch in den Entwicklungsländern selbst umgesetzt werden. Die Bemühungen der Bürger in den reichen Ländern brauchen also unbedingt Rückendeckung aus den Partnerländern.

Wir können bereits erste Beispiele von Regierungen und Zivilgesellschaften in den Entwicklungsländern beobachten, die den Gebern erfolgreich die Stirn bieten. Diese Länder kommen bereits in den Ge-

nuss einer qualitativ besseren Unterstützung durch die Geber, diese Hilfen sind gleichzeitig effektiver auf die Partner ausgerichtet und verlässlicher.

→ „Projektpausen“.

Etliche Regierungen afrikanischer Länder haben die Initiative ergriffen und dafür gesorgt, dass Zeiten eingeführt wurden, in denen keinerlei „Projekte“ durchgeführt werden, damit sich die Behörden in dieser Zeit auf ihre eigentliche Arbeit konzentrieren können.

Ein partnerschaftlicher Diskurs über entwicklungspolitische Fragen ist „auf gleicher Augenhöhe“ nur in einer Institution möglich, in der die Interessen aller Länder gleichberechtigt repräsentiert sind. Einen adäquaten Rahmen böte das neue Forum für Entwicklungszusammenarbeit (Development Cooperation Forum, DCF), das die Vereinten Nationen 2007 ins Leben gerufen haben.

Wenn dieses Forum die erforderliche politische, institutionelle und finanzielle Unterstützung erhielte, könnte es ein geeigneter Ort sein, um unter gleichberechtigter Beteiligung von Regierungen und Zivilgesellschaft aus Nord und Süd grundsätzliche Fragen der Entwicklungszusammenarbeit zu erörtern. Es wäre damit potentiell die bessere Alternative zu den geberdominierten Foren der OECD und den exklusiven Dialogprozessen der G8.

Jens Martens im Report

„Kassensturz in der Entwicklungszusammenarbeit“,

April 2008

→ Die Regierungen der Entwicklungsländer erarbeiten politische Konzepte zum Management der Beziehungen in der Entwicklungszusammenarbeit.

Ruanda hat im Jahr 2006 ein politisches Konzept zur Entwicklungszusammenarbeit verabschiedet. In diesem Konzept wird dargestellt, welche Form der Entwicklungszusammenarbeit die Regierung gern eingehen würde. Gleichzeitig wird darin beschrieben, wie der Umsetzungsprozess der Entwicklungszusammenarbeit vonstatten gehen soll.

→ Im Rahmen der Pariser Erklärung eingeführte gemeinsame Überprüfungsmechanismen.

In Tansania wurde vor kurzem die „Gemeinsame Strategie zur Entwicklungszusammenarbeit in Tansania“ (Joint Assistance Strategy for Tanzania) eingeführt. Diese Strategie zielt darauf ab, die für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit erforderlichen Maßnahmen umfassend voranzutreiben, in Übereinstimmung mit den Prinzipien der Eigenverantwortung, der Partnerausrichtung,

der Harmonisierung, des ergebnisorientierten Managements und der gegenseitigen Rechenschaftspflicht. Sowohl die Effizienz der Regierung als auch die des Partners bei der Umsetzung der Strategie wird in regelmäßigen Abständen überprüft. Dies geschieht auf der Grundlage gemeinsam vereinbarter Indikatoren und Ziele, die aus der Indikatorenliste der Pariser Erklärung auf den tansanischen Kontext übertragen wurden.

Quelle:
OECD (2007),
2006 Survey on
Monitoring the Paris
Declaration

Optimale Arbeitsteilung – der Idealfall.

Die Arbeitsteilung zwischen reichen Ländern und Entwicklungsländern im Rahmen der Millenniumentwicklungsziele kann man mit der Arbeitsteilung zwischen dem Fahrer eines Autos und den Beifahrern vergleichen!

Das Entwicklungsland sollte das **Auto fahren** – die Geber sollten die **Beifahrer** sein.

- Die Geber können dann überprüfen, ob der Fahrer eine ordnungsgemäße Fahrerlaubnis hat, d.h. ob das jeweilige Entwicklungsland eine vernünftige **nationale Strategie** zur Armutsbekämpfung und zur Umsetzung der Millenniumsziele vorweisen kann.
- Die Geber dürfen allerdings nicht ins Lenkrad greifen, sondern müssen die **Eigenverantwortung** des jeweiligen Landes für den Entwicklungsprozess **respektieren** und die Entwicklungszusammenarbeit auf die politischen Maßnahmen und Verfahren vor Ort ausrichten.
- Die Geber dürfen den Fahrer nicht mit widersprüchlichen Ratschlägen ablenken. In einem echten Auto würden wir den Fahrer ja auch nicht zwingen, von der linken auf die rechte Seite der Straße zu wechseln oder sich anhand verschiedener Straßenkarten zu orientieren – einer in Meilen und der anderen in Kilometern. Die Geber müssen daher untereinander **Harmonisierungs- und Koordinierungsmaßnahmen** treffen.

Die Umsetzung der Millenniumsziele und die Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit kann man mit dem Steuern eines Autos vergleichen!

Eveline Herfkens,
Exekutivkoordinatorin der
UN-Millenniumkampagne

- Die Beifahrer – die Geberländer – sollten einen fairen Beitrag zum Benzin leisten, d.h. wir sollten unsere Verpflichtungen im Hinblick auf die **Höhe der Entwicklungshilfezahlungen** einhalten.
- Nur weil die Geber das Benzin bezahlen, heißt das allerdings nicht, dass sie von einem bestimmten Land verlangen können, eine bestimmte Sorte Benzin zu kaufen. Das heißt, die Geber **müssen damit aufhören, die Entwicklungszusammenarbeit an Bedingungen zu knüpfen.**

Die Aufgaben des „Beifahrers“ – also der Geberländer.

Wenn dies alles so vereinbart ist, können sich die Beifahrer bzw. die Geber nicht einfach zurücklehnen, es sich bequem machen und die Aussicht genießen. Das geht nicht, denn in Ziel 8 sind noch andere Inhalte enthalten:

- Die Beifahrer sollten darauf achten, dass die Achsen des Autos nicht brechen und das Auto nicht überladen wird. Dies meint: Wir müssen die Entwicklungsländer von der **Schuldenlast** befreien.
- Die Geber müssen den Fahrer auch unterstützen indem sie herabgefallene Felsbrocken und umgestürzte Bäume von der Straße räumen. Dies gilt insbesondere für die Hindernisse, die die Beifahrer selbst dort ursprünglich aufgebaut haben. Zunächst einmal bedeutet dies, **veraltete Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit abzuschaffen.**
- Und es bedeutet auch, dass die Geber die Hürden abbauen müssen, die sie im Rahmen des **globalen Handelssystems** errichtet haben, und die verhindern, dass von armen Menschen in armen Ländern hergestellte Produkte auf unseren reichen Konsumentenmärkten verkauft werden können. Außerdem müssen die Geber ihre Agrarpolitik ändern, weil dadurch Existenzen auf dem Lande in armen Ländern vernichtet werden.

Immerhin gibt es sogar in den ärmsten Ländern Beispiele für beeindruckende Fortschritte. Das Geheimnis dieser Erfolgsgeschichten besteht darin, dass Fahrer und Beifahrer, Geber und Empfänger, das ge-

tan haben, wozu sie sich verpflichtet haben: Sie haben die gegenseitige Verantwortung und die globale Arbeitsteilung respektiert.

Die Ziele sind erreichbar – wir müssen nur den Fuß aufs Gaspedal setzen. Wir können sicher ans Ziel gelangen und die MDGs bis 2015 umsetzen.





Die UN-Millenniumkampagne.

Informationen – Kontakte – Adressen.

Die Millenniumkampagne arbeitet mit Partnern in Ländern überall auf der Welt zusammen und unterstützt engagierte Bürgerinnen und Bürger sowie zivilgesellschaftliche Gruppen in ihrem Bemühen, ihre Regierungen im Hinblick auf das Erreichen der Millenniumentwicklungsziele zur Rechenschaft zu ziehen.

Wir glauben, dass die Millenniumentwicklungsziele bis 2015 nur erreicht werden können, wenn die Bürgerinnen und Bürger über die Versprechen und die Verpflichtungen informiert werden, die ihre Regierungen eingegangen sind.

Aber die Umsetzung und die Verwirklichung der Ziele müssen offensiv und engagiert eingefordert werden. Denken Sie daran: Wir sind die erste Generation, die die Technologie, die Ressourcen und das Know-how besitzt, die Armut zu beseitigen.

Jetzt aktiv werden! Machen Sie mit bei unserer Kampagne!

Informieren Sie sich im Web:

In Deutschland: www.un-kampagne.de

International: www.millenniumcampaign.org

Informationen zur Millenniumkampagne.

Weitere Informationen über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und die Millenniumentwicklungsziele erhalten Sie beim Team der UN-Millenniumkampagne in Deutschland:

UN-Millenniumkampagne

Hermann-Ehlers-Str. 10
D-53113 Bonn

Tel. 02 28/815-22 75

Fax 02 28/815-29 50

info@un-kampagne.de

www.un-kampagne.de

Oder dem Team der Vereinten Nationen:

UN Millennium Campaign

304 East 45th Street, FF 612

New York, NY 10017 - U.S.A.

Tel. 1 212 906 6779

Fax 1 212 906 6057

info@millenniumcampaign.org

www.millenniumcampaign.org

Das Global Policy Forum.

Das Global Policy Forum setzt sich dafür ein, dass multilaterale Politik gestärkt, transparenter gemacht und an den Zielen einer ökologisch tragfähigen und sozial gerechten Entwicklung ausgerichtet wird. Auf europäischer Ebene gibt es seit Oktober 2004 GPF Europe e.V., das vor allem deutsche und europäische UN-Politik kritisch unter die Lupe nimmt.

Aktuelle Themenschwerpunkte von GPF Europe sind:

- Entwicklungsfinanzierung und soziale Entwicklung
- Reform der Vereinten Nationen
- Unternehmensverantwortung/Corporate Accountability.

Detaillierte Informationen unter: www.globalpolicy.eu

Weitere Informationen.

Umfassende Informationen zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und zur Pariser Erklärung finden Sie auf der Website: www.aidharmonization.org/

Oder auf der Website des Entwicklungshilfeausschusses (DAC) der OECD: www.oecd.org/dac

Internationale Kampagnenseite von NGOs zum Thema Wirksamkeit der EZ: www.betteraid.org

UN-Millenniumkampagne in Deutschland

Hermann-Ehlers-Straße 10

D-53113 Bonn

Telefon 02 28/815-22 75

info@un-kampagne.de

Global Policy Forum Europe

Bertha-von-Suttner-Platz 13

D-53111 Bonn

Germany

Telefon 02 28/96 50 510

Telefax 02 28/96 38 206

europe@globalpolicy.org