



Klaus D. Lötzer, Jg. 1950. Studium TU Hannover: Stadt- und Regionalplanung (1975); arbeitet seit 1979 in Afrika (ded, GTZ, KAS, WB, AfDB, EU, Consultings). z. Zt. Landesbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) in Ghana mit Sitz in Accra, vorher in Benin, Uganda und Nigeria; (www.loetzer.de); EZ-Internetblog: <http://ezwestafrika.blogspot.com>

VON DER PARISER ERKLÄRUNG 2005 ZUM HIGH LEVEL FORUM VON ACCRA 2008

Klaus D. Lötzer

EINFÜHRUNG

PARIS-ERKLÄRUNG UND HLF 3 IN ACCRA

Vom 2. bis zum 4. September 2008 fand in der ghanaischen Hauptstadt Accra auf Initiative der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) das Dritte High Level Forum (HLF 3) zum Thema Aid Effectiveness statt. In dessen Rahmen sollten die bisherigen Fortschritte bei der Umsetzung der Paris Declaration (PD) von 2005 über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit überprüft werden. Ziel war es, eine Zwischenbilanz des bisher Erreichten zu ziehen und das weitere Vorgehen nach dem Fahrplan der Paris-Erklärung für die Implementierung und das Monitoring der EZ-Wirksamkeit zu beschließen. Das High Level Forum sollte in einen Aktionsplan, die „Accra Agenda for Action“, münden, der Gebern und Partnerländern klare Handlungsempfehlungen vorgibt. Damit sollten die Chancen erhöht werden, die Millenniumsziele bis 2015 zu erreichen.

Zeitgleich fand in Accra ein Civil Society Organizations (CSO) Parallel Forum on Aid Effectiveness statt, an dem ca. 80 Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen aus aller Welt teilnehmen.¹

1 | Teilnehmerzusammensetzung siehe Linkliste am Ende.

PARISER ERKLÄRUNG ÜBER DIE WIRKSAMKEIT DER EZ

Im Frühjahr 2005 trafen sich in Paris Vertreter von Geber- und Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), von internationalen Entwicklungsorganisationen sowie aus Wirtschaft und Gesellschaft zu einem *High Level Forum* über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Als offizielles Abschlussdokument verabschiedeten sie die *Paris Declaration on Aid Effectiveness* mit dem Ziel, ihre EZ an Strategien, Institutionen und Strukturen der Partnerländer anzupassen und stärker aufeinander abzustimmen, verbunden mit der Verpflichtung einer signifikanten Mittelaufstockung für die EZ. Einen wichtigen Impuls hatte die Debatte 2002 auf der internationalen Konferenz über Finanzierung für Entwicklung in Monterrey, Mexiko bekommen. Beim ersten High Level Forum 2003 in Rom wurden wichtige Prinzipien dieser Bemühungen in einer Deklaration festgehalten. In Paris wurden die seither erreichten Fortschritte erfasst und die in Rom formulierten Prinzipien weiterentwickelt und konkretisiert. Als Dreh- und Angelpunkt erscheint die Frage, wie das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure der EZ verbessert werden kann, um die Armut wirksamer zu reduzieren auch im Hinblick auf die Millenniums-Entwicklungsziele der UNO, die eine Halbierung der Zahl der Armen bis zum Jahre 2015 anstreben. Die Pariser Erklärung ist ein Ausdruck des allgemeinen Konsenses innerhalb der internationalen Gemeinschaft, Durchführung und Management der EZ umfassend zu reformieren, um eine Verbesserung ihrer Wirksamkeit und Ergebnisse zu erzielen. Im Mittelpunkt stehen dabei fünf sich gegenseitig erstärkende Kernprinzipien bzw. Partnerschaftsverpflichtungen:

- Stärkung der Eigenverantwortung der Partnerländer (*Ownership*)
- Ausrichtung auf die Entwicklungsstrategie, -institutionen und -verfahren der Partnerländer (*Alignment*)
- Harmonisierung und größere Transparenz der Geberaktivitäten (*Harmonisierung*)
- Einführung eines ergebnisorientierten Managements (*Managing for Results*)
- Gegenseitige Rechenschaftspflicht (*Mutual Accountability*)

Aufbauend auf der Pariser Erklärung von 2005 fand im September 2008 das High Level Forum (HLF3) zum Thema Aid Effectiveness in Accra statt. Es ging um die Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der seinerzeitigen Vorgaben – *ownership, alignment, harmonization, managing for results and mutual accountability* – und die Formulierung eines neuen Aktionsplans, der Accra Agenda for Action (AAA). Doch bereits die Erklärung hat nicht nur Vorteile wie das - theoretisch - in ihr steckende politische Potenzial, sondern auch Nachteile, etwa die eingeschränkte Nutzungsmöglichkeit eben dieses Potenzials und die nur schwache Einbindung der Zivilgesellschaft. Die Ergebnisse von Accra entsprechen sicher nicht den Erwartungen der NROs, und einen Stillstand gegenüber Paris hat nur die Einheit der Europäer verhindert. Nun bedarf es des Dialogs über die Effektivität der EZ: Nachteile einer Umsetzung der Agenda sind zu thematisieren und das Fehlen konkreter Konzepte zum Abbau der Hilfeabhängigkeit. Es bedarf neuer Wege, und die Aufgaben, auch die der politischen Stiftungen, sind definiert.

KONTEXT DER PD IM LAUFE DER ENTWICKLUNGSDEKADEN

Die Pariser Erklärung hat in den drei Jahren seit ihrer Verabschiedung bereits eine beträchtliche Anzahl beschreibender und bewertender Beiträge aus Wissenschaft und Praxis hervorgerufen, insbesondere hinsichtlich ihrer entwicklungspolitischen Relevanz und ihrer Umsetzung. Wenn es mit der Umsetzung auch noch hapern mag, mit der Auseinandersetzung darüber aber keineswegs. Das hat die Pariser Erklärung gemein mit vielen anderen entwicklungspolitischen Ansätzen und Strategien seit Beginn der sechziger Jahre. Bevor näher auf „von Paris nach Accra“ eingegangen wird, soll der lange Weg der Entwicklungsbemühungen bis 2005, der sich oft als Um- oder auch Irrweg herausstellte, skizziert werden.²

Nach der Unabhängigkeit vieler Länder in den sechziger Jahren stand das Entwicklungsmodell der nachholenden Entwicklung („Entwicklung durch Wachstum“, „Trickle-Down-Effects“) in der EZ Pate. Als dessen Scheitern deutlich wurde, entstand die Grundbedürfnisstrategie (materielle und immaterielle Grundbedürfnisse; Beginn der direkten Armutsbekämpfung) in den siebziger Jahren. Dem folgte das „verlorene Jahrzehnt“ mit hoher Verschuldung der Entwicklungsländer, in die auch die ersten vom Internationalen Währungsfonds (IMF) zusammen mit der Weltbank initiierten Struktur Anpassungsprogramme (SAPs) fielen. Die daraus resultierenden sozialen Verwerfungen sollten mit Programmen zur Abfederung der Folgen der sozialen Auswirkungen (Programme of Actions to Mitigate the Social Costs of Adjustment / PAMSCAD) korrigiert werden. Das ist gleichzeitig der Beginn der vom IMF eingeläuteten und der Weltbank den Entwicklungsländern auferlegten Phase der Marktliberalisierung und makroökonomischen Stabilisierung. In den neunziger Jahren wurde dann das Prinzip der „nachhaltigen Entwicklung“ verfolgt, in der „Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe“, u.a. unter Einbeziehung der Gleichstellung der Geschlechter, der prä-

2 | Es liegt auf der Hand, dass die folgende Aufzählung zum einen verschiedene Ebenen nebeneinanderstellt und zum anderen nicht vollständig ist. Unerwähnt bleiben afrikanische Initiativen wie NEPAD (New Economic Partnership for Africa's Development) und dessen Ableger APRM (African Peer Review Mechanism), US-amerikanische Initiativen wie Millennium Challenge Account sowie das europäische Lomé/Cotonou-Nachfolgeabkommen EPA (Economic Partnership Agreements).

gende Leitsatz war. Es ist die Zeit, in der erstmals auch Fragen des Ressourcenverbrauchs und der Umweltverträglichkeit aufgeworfen wurden. Alles das wurde in der „Agenda 21“ verankert, einen Vorläufer der UN-Millenniumserklärung im Jahr 2000, die dann die wesentliche Grundlage für die Millenniums-Entwicklungsziele der UN (Millennium Development Goals/MDGs) darstellte, den messbaren Teil der Millenniumserklärung.³ Diese wiederum sind das Zielgerüst, auf das die Pariser Erklärung aufsetzt.

Nicht zuletzt müssen die Multi Donor Budget Support (MDBS)-Programme erwähnt werden. Sie genießen beispielsweise bei der Europäischen Kommission (EC) auch deshalb hohe Beliebtheit, weil sich im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds (EDF) im Laufe der Zeit Milliardensummen aufgestaut haben, die vor allem in Afrika im Rahmen traditioneller EZ-Projekte und -Programme der Europäischen Union (EU) nicht abfließen können.

Am Ende der vier so genannten Entwicklungsdekaden musste konstatiert werden, dass das Problem der Massenarmut sich relativ und absolut nicht verringert, sondern noch verschärft hatte. Allerdings gibt es eine kaum noch überschaubare Vielfalt von Armutsdefinitionen und -indikatoren. Ohne hier einen wissenschaftlichen Anspruch erheben zu wollen, soll doch zumindest zum Grundverständnis eine Definition von Rauch (2007:2) vorangestellt werden:

3 | Das Thema MDGs, die mit den acht Zielen im Bereich der Armutsbekämpfung und sozialen Entwicklung den entwicklungspolitischen Referenzrahmen für Regierungen, UN-Organisationen, Wissenschaftler, NGOs und Medien bilden, kann hier nicht weiter vertieft werden. Aufgrund der Bedeutung für die Pariser Erklärung weise ich auf einen Beitrag von J. Martens hin, der in einer Untersuchung zur Halbzeit des MDG-Prozesses 2007 resümiert: „Was wurde bisher bei der Bekämpfung von Hunger und Armut und der Förderung von Gesundheit, Bildung und Geschlechtergerechtigkeit erreicht? Wo gab es die größten Fort- bzw. Rückschritte? Angesichts der weiterhin katastrophalen Lage in vielen Ländern des Südens, vor allem in Afrika, kommt der Report zu dem Schluss, dass die Halbzeitbilanz der MDGs ein doppeltes Armutszeugnis für die Regierungen darstellt: Ein Armutszeugnis für die Regierungen des Nordens, die bislang weder in ihrer Handels- und Finanzpolitik zu substanziellen Zugeständnissen bereit waren, noch die notwendigen finanziellen Ressourcen zur Armutsbekämpfung als fresh money bereitgestellt haben. Und ein Armutszeugnis für viele Regierungen des Südens, die ihre Politik häufig nicht auf die Bekämpfung der Armut, die Überwindung sozialer Disparitäten und die Mobilisierung heimischer Ressourcen ausgerichtet haben.“ (Martens 2007:5)

„Armut, normativ und politisch definiert, wird hier gemessen an der Möglichkeit von Menschen, zumindest ihre Grundbedürfnisse auf gesicherter Basis, also ohne täglichen Kampf ums nackte Überleben, zu befriedigen. Dies entspricht dem universellen Anspruch auf ein menschenwürdiges Leben. Dies ist deshalb die gesellschaftspolitische Messlatte für politische Interventionen seitens des Staates und seitens einer entstehenden Weltgesellschaft, die begreift, dass aus globalen Zusammenhängen resultierende Probleme eine gemeinsame globale Verantwortung erfordern.“

Während der vier Entwicklungsdekaden wurden parallel vier Jahrzehnte lang entwicklungstheoretische Debatten geführt, die ein breites Einvernehmen darüber erzielten, dass externe und interne Verursachungszusammenhänge in ihrem jeweils unterschiedlichen Zusammenhang zu analysieren und zu berücksichtigen sind. Weithin akzeptiert ist daher die Prämisse, dass nur die Einbeziehung ökonomischer, politisch-institutioneller, soziokultureller und ökologischer Faktoren zur angemessenen Erklärung von Armut führen könne. Das ist auch der Grund dafür, dass einseitige Strategien zur Überwindung der Armut bisher fehlgeschlagen sind.

Es war daher überfällig, dass nach der Diskussion über Marktliberalisierung und makroökonomische Stabilisierung das Thema Armut wieder zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses rückte, was sich in den MDGs und den damit korrespondierenden Aktionsprogrammen der verschiedensten Geber und Länder niederschlug. Die Weltbank (WB) initiierte dann die Erarbeitung von Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) als Eingangsvoraussetzung für ihre Programme, und wie so oft folgten auch andere Geber dieser WB-Vorgabe. Mit Hilfe der PRSPs sollen im Rahmen der Entschuldungsinitiative (HIPC) arme Länder unter breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft und mit Unterstützung von Fachleuten der Geberorganisationen ihre Armutsminderungsstrategien entsprechend der spezifischen Armutssituation im jeweiligen Land selbst formulieren. (Vergleiche näher Rauch 2007:13f.)

In diesem weiteren entwicklungspolitischen Kontext ist die so genannte Aid-Effectiveness-Debatte zu sehen, die ihren Ursprung in der Legitimationskrise der Entwicklungszusammenarbeit sucht und unter anderem auch ihren Niederschlag in der Pariser Erklärung findet.

BEWERTENDE ANMERKUNGEN ZUR PARISER ERKLÄRUNG

DIE PD – TECHNOKRATISCH ODER POLITISCH?

Im Folgenden sollen einige exemplarische und relevante Aspekte angesprochen werden, die in weiten Teilen dekongungsgleich mit der Sichtweise zivilgesellschaftlicher Organisationen sind. Es handelt sich dabei in erster Linie um Themen wie der mangelnden Verankerung der Menschenrechte, den Demokratiebestrebungen (*Good Governance*), der Umweltverträglichkeit und der Gleichstellung der Geschlechter. Die Defizite in diesen Bereichen sind nach weit verbreiteter Auffassung die primären Ursachen für eine nicht ausreichende Verminderung von Armut und Ungerechtigkeit. An vorrangiger Stelle steht in diesem Zusammenhang die Frage, inwieweit die PD den politischen Implikationen der EZ gerecht wird.

Zunächst ist festzuhalten, dass es sich beim PD-Prozess nur um einen Teilaspekt der EZ handelt, sozusagen um eine Untermenge. Das wird in der Pariser Erklärung auch nicht weiter kaschiert, denn dort ist die Rede von der Effektivität der *Hilfe*, nicht aber von der Effektivität der *Entwicklungszusammenarbeit* (Bornhorst 2007:12). So wird die unbefriedigende Entwicklung in zahlreichen Entwicklungsländern – inzwischen ist die Rede von *Partnerländern*⁴ – neben einem zu geringen Finanzvolumen vor allem auch in der mangelnden technischen Effektivität der Hilfszahlungen und -leistungen gesehen, wobei angenommen wird, die Probleme könnten durch besseres Management und technokratisch-administrative Maßnahmen überwunden werden. Eine derartig eng gefasste Rechenschaft über die Wirksamkeit der EZ-Projekte und -Programme greift aber zu kurz. Denn bei der EZ geht es, wie bereits ausgeführt, um einen wesentlich umfassenderen Anspruch.

Entwicklungsländer – inzwischen ist die Rede von Partnerländern

Im Gegensatz dazu sprechen Feidieker und Kadel (2007:5) der Pariser Erklärung beträchtliches politisches Potenzial zu und weisen auf die notwendigen langwierigen und schwierigen Prozesse hin. Die der Pariser Erklärung zugrunde liegen-

4 | Anstelle von *Partnerländern* sollte besser von *Partnerregierungen* gesprochen werden (vgl. Bornhorst 2007:13).

den Partnerschaftsverpflichtungen, wie zum Beispiel zu Komplementarität und Arbeitsteilung, zur Nutzung der Partnersysteme im Haushalts- und Beschaffungswesen oder auch zur wechselseitigen Rechenschaftslegung würden zwangsläufig zu einem politischen Umdenken führen. „Dieses vollzieht sich nur allmählich und bedarf in Hinblick auf seine weitere Umsetzung noch einer intensiven Debatte mit unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren auf Partnerland- und Geberseite. So gibt es bei vielen Gebern noch immer weit verbreitete Vorbehalte gegen eine programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit, beispielsweise aufgrund eines befürchteten Verlusts an Sichtbarkeit von Maßnahmen, die in programmorientierte Ansätze eingebettet sind, aufgrund von institutionenpolitischen Eigeninteressen oder auch aufgrund von Risiken der Mittelfehlverwendung.“

Dieser Einschätzung ist entgegenzuhalten, dass es in der Realität, also in der bisherigen Umsetzung der PD, aber auch der MDBS-Programme, nicht so aussieht, als würde dieses politische Potenzial wirklich genutzt, und zwar gilt dies für den Süden wie den Norden. So weist ein leitender Mitarbeiter der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) darauf hin, „dass Flexibilität für die Geberorganisationen auch Grenzen hat, da sie nach festen Regeln arbeiten und deren Richtlinien und Vorgehensweisen die Prioritäten zahlreicher Interessenvertreter widerspiegeln“. (Fedon 2006:12)

Erstaunlich ist, dass es – mit Einschränkungen – der Norden ist, der den moralischen Zeigefinger hebt und selbst entwickelte Demokratien trotz vorhandener institutioneller Ressourcen den eingegangenen Verpflichtungen nur zögerlich bis gar nicht nachkommen. Dass hier Eigeninteressen im Spiel sind, zeigt das Beispiel der Verhandlung der *Conditionalities* 2005 in Paris:

„Conditionality became the thorniest issue in the negotiations towards the drafting of the Paris Declaration. At the last minute during the Ministerial meeting of the Paris High Level Forum in March 2005, floor deliberations were suspended when Norway and the EU raised a last ditch effort to get commitment to reduce conditionalities in the Paris Declaration resulting in a US walkout. As a result, the Paris Declaration is surprisingly silent on conditionality while calling for aid effectiveness reform and building ownership. Researchers and CSOs have criticized the Pa-

ris Declaration as fundamentally flawed because of this.”
(Tujan 2008:21)

Abschließend muss grundsätzlich in Zweifel gezogen werden, ob die angesprochenen politischen Prozesse nachhaltig, d. h. einen Regimewechsel überdauernd,⁵ in Gang gesetzt und zu einem erfolgreichen Ende geführt werden können. Es handelt sich in der Regel um oberflächlich verankerte Demokratien, die oft nur einen demokratische Fassadencharakter aufweisen. Sie sind auch fast 50 Jahre nach ihrer Unabhängigkeit noch durch hochgradig klientelistische Regierungsstrukturen charakterisiert und verkörpern Staatsgebilde, die aufgrund ihrer ethnischen Vielfalt weit davon entfernt sind, homogen im Sinne von Nationalstaaten zu sein. Letzteres ist aber eine Grundvoraussetzung für Demokratieentwicklung nach westlichem Modell.

Es handelt sich in der Regel um oberflächlich verankerte Demokratien, die oft nur einen demokratische Fassadencharakter aufweisen.

MANGELNDE EINBEZIEHUNG DER ZIVILGESELLSCHAFTLICHEN ORGANISATIONEN?

Es war schnell deutlich geworden, dass die in der Pariser Erklärung lediglich erwähnte prinzipielle Anerkennung der Rolle der Zivilgesellschaft zu kurz greift. Dieser Umstand wurde, zumindest formal, schnell mit der Einrichtung einer Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness korrigiert, die von einer International CSO Steering Group koordiniert wird; beide sollen den PD-Prozess begleiten. Folgerichtig stand auf dem HLF 3 in Accra ein Diskussionsforum „*The role of civil society organizations in advancing aid effectiveness*“ neben acht weiteren Foren (Roundtables) gleichberechtigt auf der Tagesordnung. Die *Terms of Reference* (TOR) des zivilgesellschaftlichen Diskussionsforums (*Roundtable 6*) lauten:

„This roundtable would explore the role of civil society organizations in advancing aid effectiveness. It would present an opportunity to award recognition to civil society and discuss the possible roles civil society could play in advancing aid effectiveness and enriching the international aid agenda.“⁶

5 | Als Beispiel soll hier Nikaragua dienen: Nach der Übernahme der Regierung durch Daniel Ortega (Sandinista) 2007 wurde der bis dahin erfolgreich begonnene und als Modellfall dienende PD-Prozess faktisch ausgesetzt. (Schulz 2007)

6 | Quelle, siehe Linkliste am Ende.

Die Wortwahl allein zeigt, dass die Nichtregierungsorganisationen (NRO) Sorge tragen müssen, nicht instrumentalisiert zu werden. Andererseits kann man aber unterstellen, dass die Architekten des PD-Prozesses ein genuines Interesse an einer – aus ihrer Sicht – effektiven Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Organisationen haben. Denn auch sie wissen, dass die Advocacy-Arbeit der NRO erst dazu beiträgt, arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen, wenn überhaupt, in die Lage zu versetzen, ihre Interessen selbst zu formulieren und zu vertreten. Sie zielt auf die Initiierung zivilgesellschaftlicher Meinungsbildungs-, Partizipations- und Demokratisierungsprozesse ab. Erst dadurch kann benachteiligten Bevölkerungsgruppen eine Stimme verliehen und können deren Bedürfnisse in die Ausarbeitung von Poverty Reduction Strategy Papers oder nationalen Entwicklungsstrategien sinnvoll eingebracht werden. (Feidieker, T. und Kadel 2007:6f.)

Um einer Instrumentalisierung vorzubeugen, muss die Zivilgesellschaft bereits in die konkreten Planungs- und Begleitprozesse einbezogen werden. Nur dann kann die Gefahr vermieden werden, „dass einige Strukturelemente und Grundgedanken der Paris Declaration sehr rasch als Argumentationsplattform genutzt werden könnten, um zum Beispiel bei veränderten politischen Vorzeichen die NRO enger ‚an die Kandare‘ zu nehmen“. (Bornhorst 2007:20) NRO können ihre Stärke aber nur dann nutzen und sinnvoll einbringen, wenn sie nicht als „Transmissionsriemen staatlicher Politik“ (Bornhorst) bzw. der Programme staatlicher EZ-Organisationen gesehen werden, sondern als gleichberechtigte Partner.

ANMERKUNGEN ZU EINIGEN DER KERNPRINZIPIEN BZW. PARTNERSCHAFTSVERPFLICHTUNGEN DER PARISER ERKLÄRUNG

STÄRKUNG DER EIGENVERANTWORTUNG DER PARTNERLÄNDER (OWNERSHIP)

Hier ist bei der staatlichen EZ zu beachten: *Ownership* ist wesentlich, muss aber demokratisch sein. Bornhorst (2007:13) weist in diesem Zusammenhang u.a. darauf hin, dass zu hinterfragen sei, von welchen Partnern hier die Rede ist und wie deren Interessen entstehen und formuliert und natürlich durchgesetzt werden. So könne nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass die Interessen eines Partnerstaates (sprich der Regierung in diesem Land) auch gleichzeitig

die Interessen derer sind, von denen die NRO sprechen, wenn es zum Beispiel um Armutsbekämpfung oder Demokratieförderung geht. Gerade der Widerspruch zwischen Regierungsinteressen und tatsächlicher Lage weiter Teile der Bevölkerung sei ja oft eines der zentralen Probleme beziehungsweise eine der Ursachen der Unterentwicklung.

Es könne nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass die Interessen eines Partnerstaates (sprich der Regierung in diesem Land) auch gleichzeitig die Interessen derer sind, von denen die NRO sprechen, wenn es zum Beispiel um Armutsbekämpfung oder Demokratieförderung geht.

Six, Langthaler und Obrovsky (2007:3) weisen im Kontext von *Ownership* auf die fehlenden Kapazitäten zu ihrer Erlangung hin, und vor allem auch darauf, dass es bisher keine einheitlichen Strategien zu ihrer Bildung und Entwicklung gibt. Unter diesem Aspekt stellt *Ownership* die größte Herausforderung unter den Kernprinzipien dar. Wenn die Entwicklung dieser Kapazitäten nun ein Prozess ist, so Six, Langthaler und Obrovsky (2007:24) weiter, der notwendigerweise unter *Ownership* des jeweiligen Landes stattfinden muss, diese *Ownership* jedoch zumindest grundlegende staatliche Kapazitäten voraussetzt, so deutet dieser Teufelskreis einander bedingender struktureller Defizite darauf hin, dass mangelnde Kapazitäten in diesem Bereich zunächst als Auswirkungen bzw. Symptome und nicht als Ursachen von Unterentwicklung und Armut anzusehen sind. Lösungen, die sich bloß auf den technisch-administrativen Ansatz von Kapazitätenentwicklung beschränken und übergeordnete systemische Fragen nationaler und globaler Machtverteilung ausblenden, wird daher über ein gewisses mit finanziellen und administrativen Anstrengungen erreichbares Maß hinaus kein dauerhafter Erfolg beschieden sein können.

TARGETS FOR 2010 (12 INDICATORS)

Ownership 1 Partners have operational development strategies; **Alignment 2** Reliable country system, **3** Aid flows are aligned on national priorities **4** Strengthen capacity by co-ordinated support, **5a** Use of country public financial management systems, **5b** Use of country procurement systems, **6** Strengthen capacity by avoiding parallel implementation structure, **7** Aid is more predictable, **8** Aid is untied; **Harmonization: 9** Use of common arrangements or procedures, **10** Encourage shared analysis; **Management for Results: 11** Results-oriented frameworks, **Mutual Accountability: 12** Mutual accountability

Quelle: <http://www.oecd.org/dataoecd/57/60/36080256.pdf>, 30. 07.2008

*AUSRICHTUNG AUF DIE ENTWICKLUNGSSTRATEGIEN,
-INSTITUTIONEN UND -VERFAHREN DER PARTNER-
LÄNDER (ALIGNMENT)*

Diesem Prinzip kommt im Rahmen der PD besondere Bedeutung zu, da zu deren Erfolgsmessung sieben der insgesamt zwölf Indikatoren definiert wurden (zu den Indikatoren siehe Kasten). Bei dieser Verpflichtung geht es vor allem darum, dass die Geber ihre gesamte Unterstützung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer gründen, wie öffentliches Finanzmanagement, Budgetfinanzierung, Beschaffungswesen, Technische Zusammenarbeit und Lieferbindung.

Hier stehen auch Reformen des öffentlichen Budgetmanagements im Vordergrund. Leiderer (2005:4) weist darauf hin, dass hierfür realistischerweise 15 bis 25 Jahre veranschlagt werden müssen. Was zunächst wie ein rein technokratisches Verfahren aussieht, ist nicht nur ein langwieriger, sondern auch hochgradig politischer Prozess, der eine Vielzahl von Geber- und Partnerinteressen berührt. Eine wirksame Reformstrategie erfordert daher von allen Beteiligten ein langfristiges Engagement, ein hohes Maß an *Ownership* für den Reformprozess auf Partnerseite sowie die Bereitschaft der Geber zu weit reichender Koordination und Arbeitsteilung bei der Unterstützung der Partner.

Was zunächst wie ein rein technokratisches Verfahren aussieht, ist nicht nur ein langwieriger, sondern auch hochgradig politischer Prozess, der eine Vielzahl von Geber- und Partnerinteressen berührt.

Diesbezüglich stellt sich wieder einmal die grundsätzliche Frage, inwieweit klientelistisch ausgeprägte Regierungsstrukturen übersichtliche und nachprüfbare Finanzmanagementverfahren und -systeme überhaupt anstreben. In Ghana hat bereits das im Rahmen des Multi Donor Budget Support (MDBS) eingeführte Vergabesystem für Material- und Dienstleistungen, also transparente öffentliche Ausschreibungen, dazu geführt, dass in den Distrikten von der Regierung bereitgestellte Finanzmittel für den eigenverantwortlichen Bau von Schulen etc. zu großen Teilen nicht abfließen. Das Verfahren wird dort als zu kompliziert angesehen. Es ist allerdings anzunehmen, dass die höheren Hürden gegen die Zweckentfremdung öffentlicher Gelder der Grund für das mangelnde Interesse an der Verwendung ist. Man kann dies zwar als temporär abtun, unterschätzt dabei aber wahrscheinlich die Eigeninteressen der für diese Verfahren zuständigen Eliten.

Abschließend soll darauf hingewiesen werden, dass der im Rahmen von *Alignment* an sich sinnvolle fachliche und politische Druck einer besser koordinierten Geberseite mit gemeinsamer Förderung von Programmen, Sektoren oder Budgetpositionen die große Gefahr birgt, dass die Zielsetzung „Führung durch das Kooperationsland“ (*Ownership*) untergraben wird. Denn effektive Geberkoordination⁷ kann schnell die Kapazitäten eines Partnerlandes überfordern. Es muss daher angestrebt werden, Gegengewichte in das System einzubringen, um *Ownership* strukturell zu stärken und sicherzustellen. Andererseits kann sich das Problem in den Ländern, in denen China der westlichen EZ Konkurrenz macht, schnell von selbst lösen.

GEGENSEITIGE RECHENSCHAFTSPFLICHT (MUTUAL ACCOUNTABILITY)

Um die Umsetzung der Pariser Erklärung überprüfbar zu machen, haben Geber und Partnerländer sich auf eine wechselseitige Rechenschaftspflicht verständigt. Auf Seiten der Geber beinhaltet das unter anderem eine umfassende transparente Berichterlegung über Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit. Six, Langthaler und Obrovsky (2007:3) weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die gegenseitige Rechenschaftspflicht gegenwärtig am Fehlen entsprechender Mechanismen scheitert, die das Machtungleichgewicht zwischen Geber und Empfänger kompensieren könnten, um es tatsächlich „gegenseitig“ zu gestalten. Seitens des Nordens wird dies eher zufällig und auf das einheimische Publikum bezogen vorgenommen und muss zur Nachvollziehung, die einen Vergleich zulässt, den unterschiedlichsten Quellen entnommen werden. Selbst auf die Frage, was unter Official Development Assistance (ODA) fällt, werden von Land zu Land unterschiedliche Antworten gefunden.

Machtungleichgewicht zwischen Geber und Empfänger

MONITORING UND EVALUIERUNG

2006 wurde von der OECD ein *groundbreaking survey* durchgeführt, an der 34 Entwicklungsländer und 55 Geber teilnah-

7 | Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass der Gebergemeinschaft oft ebenfalls ausreichende Kapazitäten fehlen. Das hat dann erschwerend zur Folge, dass hier die Weltbank dominierend auftritt und aufgrund ihrer divergierenden Interessen nicht unbedingt die oft differenzierte Gebermeinung vertritt.

men. Der Survey diene der Erstellung von Grunddaten, die in Bezug auf die zwölf Indikatoren der Pariser Erklärung zu mehr Wirksamkeit in der EZ den Status quo vom Jahr 2005 wiedergeben. Diese Grunddaten dienen für 2008 bzw. 2010 als Vergleichsmaßstab zur Messung der bis dahin erzielten Fortschritte und Defizite in der Umsetzung der Pariser Erklärung. Die Erhebung gibt daher noch keine Auskunft über Trends oder strukturelle Veränderungen.

Die wesentlichen Ergebnisse des *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration*⁸ lauten folgendermaßen:

Ownership: Das Kriterium der Existenz nationaler Entwicklungsstrategien, die bis 2010 in ergebnisorientierte operationelle Programme umgesetzt sein sollen, erfüllten 2005 lediglich 17 Prozent oder fünf der 34 befragten Empfängerländer. Das größte Defizit bestand in der Verbindung zwischen Budgetformulierung und der Ausführung nationaler Entwicklungspläne bzw. der formulierten politischen Prioritäten. In beinahe allen Fällen unterminierte die Diskrepanz zwischen den von Gebern ausbezahlten Mitteln und den in den Budgetschätzungen enthaltenen Informationen die Glaubwürdigkeit der Entwicklungsbudgets.

Stärkung und Nutzung der (Empfänger-) Ländersysteme (Konsolidierung partnereigener Institutionen und Systeme wie öffentliches Finanzmanagement, Rechnungslegung, Rechnungsprüfung, Beschaffungswesen und Ergebniskontrolle bzw. Monitoring): 2005 gingen 39 Prozent der EZ-Mittel an öffentliche Regierungssektoren über das öffentliche Finanzmanagement bzw. über das Beschaffungswesen der Empfängerstaaten. Der Survey stellte fest, dass dieser Prozentsatz zwischen den Empfängerländern bzw. Gebern erheblich schwankt und damit stark von der Qualität der landeseigenen Systeme abhängt (Beispiel: Dominikanische Republik zwei Prozent, Kap Verde 67 Prozent). Die Anzahl der parallelen Implementierungsstrukturen ist daher mit 1828 nach wie vor sehr hoch, ein Wert, der bis 2010 um rund zwei Drittel reduziert werden soll.

Harmonisierung der Geber: Der Survey bestätigt die Erkenntnis empirischer Untersuchungen, die im Vorfeld in Asien und Afrika durchgeführt wurden: Die Kosten, die aus der

8 | Vgl. Six, Langthaler und Obrovsky (2007: 35f.).

Strategie des *Ownership* und des aktiven Managements der Hilfe für die Partnerländer entstehen, sind relativ hoch. Auch die Transaktionskosten, die kurzfristig durch Strategieänderungen, Erhöhung der EZ sowie das Auftreten neuer Geber entstehen, werden in Zukunft eher steigen als fallen. Geberharmonisierung soll diesem Trend entgegensteuern. Programmhilfe wird von der Pariser Erklärung de facto auf direkte Budgethilfe reduziert, die verhältnismäßig restriktiv definiert wird. Großer Handlungsbedarf besteht nach wie vor beim Indikator der von mindestens zwei Geberorganisationen gemeinsam durchzuführenden Feldmissionen. Bislang liegt dieser Wert bei 16 Prozent aller Missionen und soll bis 2010 auf 40 Prozent angehoben werden.

Ergebnisorientiertes Management: Dafür werden drei Auswertungskriterien herangezogen: die Qualität der Information über den Stand von Entwicklung; der Zugang der Akteure zu dieser Information und koordiniertes Monitoring und Evaluierung auf Länderebene. Die dafür notwendigen „Performance Assessment Frameworks“ wurden nach ihrer Qualität in fünf Kategorien eingeteilt, um zu messen, in welchen Ländern diese Frameworks mit welcher Qualität vorhanden sind. Null Prozent der untersuchten Partnerländer hatten ein Framework mit der Qualität A, lediglich sieben Prozent mit der Qualität B und die große Mehrheit (59 Prozent) mit der Qualität C und D (34 Prozent). Das vorgegebene Ziel der Pariser Agenda ist es, den Anteil in B von sieben auf 38 Prozent zu heben. Im Allgemeinen bleibt also eine der wesentlichen Aufgaben bis 2010 das Bestreben, Ergebnismachweise in entsprechende Politiken zu übersetzen.

Gegenseitige Rechenschaftspflicht: Das Bestreben, Mechanismen zur „gegenseitigen Bewertung der erzielten Fortschritte“ (Indikator 12) einzurichten, befindet sich erst im Anfangsstadium. Eine Minderheit von 15 der 34 Empfängerländer (44 Prozent) gab an, einen derartigen Mechanismus bereits implementiert zu haben. In vielen Ländern wird dabei auf die Erfahrungen zurückgegriffen, die mit Aktionsplänen zur Harmonisierung der Geber gemacht wurden.

RESÜMEE

Eingangs wurden Ziel und Zweck des 3. High Level Forums beschrieben, nämlich die bisherigen Fortschritte bei der Umsetzung der Pariser Erklärung zu überprüfen und eine Zwi-

schenbilanz des bisher Erreichten zu ziehen. Darüber hinaus sollten das weitere Vorgehen nach dem Fahrplan der Pariser Erklärung für Implementierung und Monitoring der EZ-Wirksamkeit beschlossen werden, um abschließend einen Aktionsplan, die Accra Agenda for Action, präsentieren zu können.

Am Ende der Veranstaltung sollte eine Roadmap vorliegen, die vor allem im Vergleich zur Pariser Erklärung von 2005 die Belange der Zivilgesellschaft in einem weitaus höheren Maße berücksichtigte. Dazu trug auch das parallel stattfindende zivilgesellschaftliche Forum bei, und sei es nur im Sinne von politischem Druck auf die Delegierten des HLF 3. Ein

Ein stärker die Belange der Zivilgesellschaft berücksichtigendes Aktionsprogramm wird einen Großteil der bisherigen politischen Defizite beseitigen.

stärker die Belange der Zivilgesellschaft berücksichtigendes Aktionsprogramm wird einen Großteil der bisherigen politischen Defizite beseitigen und damit Angriffspunkte für Kritik minimieren.

Es wurde aber darauf geachtet, dass die Accra Agenda for Action den eigentlichen Fokus, die EZ-Wirksamkeit (*Aid Effectiveness*), stringent einfängt und nicht mit zu vielen Themen überfrachtet. Vor diesem Hintergrund sollte in erster Linie eine Konzentration auf die drei wesentlichen Punkte, die im Vorstadium der Pariser Erklärung immer wieder thematisiert wurden, vorgenommen werden: (1) Rationalisierung des zu komplexen EZ-Systems und Verringerung der zu hohen Transaktionskosten; (2) Rechenschaft gegenüber der Bevölkerung im Norden, wofür die EZ verwendet wird, vor allem vor dem Hintergrund der Meldungen über Korruption und Menschenrechtsverletzungen und den Umstand, dass die Armutsbekämpfung wenig Fortschritte macht; und (3) die gegenwärtige Entwicklungshilfearchitektur wird zu sehr von den reichen Ländern des Nordens dominiert, also Abbau des Demokratie- und Legitimationsdefizits. (Tandon 2008:299)

Im Folgenden soll versucht werden, anhand von Beispielen aus Ghana den armutsorientierten EZ-Kontext, in dem die Pariser Erklärung steht, noch einmal kritisch zu hinterfragen. Erklärend soll vorangeschickt werden, dass Ghana in den letzten acht Jahren zum Liebling der internationalen Gebergemeinschaft avanciert ist, und das nicht ohne Grund. Zum einen ist es im westafrikanischen Kontext neben Benin, das aber wegen seiner geringeren Größe kaum eine Rolle spielt, eines der wenigen stabilen Länder in der Region. Zum ande-

ren war der neuen Regierung Kufour von Beginn an (2001) an einem guten Verhältnis zur internationalen Gebergemeinschaft gelegen, begünstigt durch den Umstand, dass sich seine Partei, die New Patriotic Party, traditionell dem Wirtschaftsliberalismus verpflichtet fühlt. Vor der Pariser Erklärung 2005 hat Ghana bereits mit Unterstützung von Weltbank und anderen Gebern seit 2002 im Rahmen des Multi-Donor Budget Support-Prozesses weitgehende Reformvorhaben vorangetrieben und die demokratische Regierungsführung verbessert. Das schlägt sich sowohl in der Verbesserung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen als auch in einer weitgehend freien Presse sichtbar nieder, um nur zwei Beispiele zu nennen. Der MDBS-Prozess hat dazu beigetragen, ein transparenteres Public Finance Management (PFM)-System zu schaffen und den öffentlichen Dienst zu reformieren. Diese Entwicklungen sind zwar noch nicht abgeschlossen, aber Ghana ist im Sinne der Pariser Erklärung „on track“.

Diese Entwicklungen sind zwar noch nicht abgeschlossen, aber Ghana ist im Sinne der Pariser Erklärung on track.

Wer durch Accra fährt, wird diese positive Einschätzung begeistert teilen. Wer sich aber in die Problemgebiete der Stadt begibt, stellt fest, dass Hunderttausende von Einwohnern weder fließend Wasser noch Elektrizität haben. Dort wird pro Liter für in Blechkanistern angeliefertes Wasser mehr gezahlt als in Gebieten mit öffentlicher Versorgung. Auf seiner Reise ins Landesinnere kommt der Besucher an der Peripherie Accras zunächst an wilden Technikschratt-Müllkippen vorbei. Dort schlachten Kinder alte Computer und andere Elektronikgeräte unter Gefährdung ihrer Gesundheit mit bloßen Händen aus. Dieser Technikschratt kommt aus den Industrieländern des Nordens und wird dort – kriminell als Gebrauchtware deklariert – mit Gewinn in den Entwicklungsländern entsorgt. Bei einer weiteren Reise ins Landesinnere sollte ein Besucher die von der internationalen Gemeinschaft finanzierten Teerstraßen nicht verlassen. Allerdings wird er ganz im Norden erst gar keine Teerstraßen vorfinden. Dort wird er auch Tausende von Schulkindern antreffen, die unter Bäumen auf dem blanken Erdboden sitzend von einem „Lehrer“ unterrichtet werden, der selbst nur einen Hauptschulabschluss und niemals eine Weiterbildung als Lehrer erfahren hat. Sollte er dann noch vor den Küsten Ghanas segeln, wird er, oft noch in der Sechs-Meilen-Zone, schwimmende Fischfangverarbeitungsfabriken aus Europa und Asien antreffen, die die Küsten leer fischen und den einheimischen Fischern ihre Existenzgrundlage rauben. (Vgl. z.B. Schmidt und Schönfeld 2008:202)

Die Implikationen der geschilderten Szenerie sind offensichtlich: Welchen Beitrag kann der PD-Prozess leisten, um auch die arme Bevölkerung von der Entwicklung profitieren zu lassen? Nördliche Geschäftemacher und südliche lokale Eliten verdienen an diesen Geschäften gemeinsam. In den nördlichen Demokratien wird darüber berichtet, aber Politik und Gesellschaft schauen weg. Im Jahreswirtschaftsbericht Ghana 2005 der Deutschen Botschaft wird zwar darauf hingewiesen, dass „ab November 2006 erstmals durchgängig technische Kontrollen für importierte Klimageräte und andere Elektroerzeugnisse eingeführt werden [sollen]. Ghana kämpft wie andere afrikanische Länder auch mit massiven Importen von Elektroschrott“. Abgesehen davon, dass diese technische Kontrolle nicht erfolgt,⁹ stellt sich die Frage, warum ein solches Phänomen seitens der nördlichen Demokratien, die über die entsprechenden technischen Ressourcen und Kapazitäten verfügen, zugelassen wird. MDGs, MDBS und Pariser Erklärung relativieren sich vor dem Hintergrund dieser Tatsachen, ganz abgesehen von nördlichen Baumwoll- und Agrarsubventionierungen. Hier ist insbesondere auch die politische Bildung herausgefordert, und zwar insofern sie durch politische Aufklärung im Norden diesen Praktiken entgegengewirken kann.

Unbehagen an einer Technokratisierung der EZ

Durch den vorliegenden Artikel zieht sich wie ein roter Faden das Unbehagen an einer Technokratisierung der EZ – obwohl andererseits anerkannt wird, dass die Pariser Erklärung gerade aus einem Unbehagen an dieser EZ entstanden ist und u.a. im Rahmen des *Ownership*-Prinzips auch politische Änderungen zum Besseren anstrebt und begünstigt. Jedoch muss gerade vor dem Hintergrund der EZ-Geschichte die Frage mahnen und selbst kritisch stets im Raum bleiben, wem die neuen Instrumente dienen.

Ebenfalls kritisch zu hinterfragen bleibt, inwieweit die Verfahren des PD-Prozesses (einschließlich der MDBS-Programme etc.) Good Governance-Bestrebungen und Demokratieentwicklung konterkarieren. Das soll wiederum an einem Beispiel aus Ghana illustriert werden, und zwar dem MDBS-Programm.

9 | Vgl. *Der Spiegel* vom 7. April 2008: „Hightech-Schrott: Das Gift des Digitalzeitalters“ (URL: <http://www.spiegel.de/dertag/pda/avantgo/artikel/0,1958,544853,00.html>, 30.07.2008).

Im Jahr 2005 machten die MDBS-Zahlungen der internationalen Gebergemeinschaft neun Prozent des gesamten Regierungshaushaltes aus. Das MDBS-Volumen wird im Jahr 2008 voraussichtlich mit 350 Millionen US-Dollar das bisher höchste seit 2002 sein, gleichzeitig wird aber der relative Anteil am Gesamtbudget aufgrund eines gewachsenen Gesamthaushalts auf ca. fünf Prozent sinken¹⁰ (nicht zuletzt, weil Ghana aufgrund eines guten Ratings Finanzmittel auf dem von Geberkonditionen freien internationalen Kapitalmarkt aufnimmt). Aber nicht der Anteil am Gesamthaushalt ist in diesem Zusammenhang entscheidend, sondern, wie hoch der MDBS-Anteil am frei gestaltbaren Teil des Staatshaushalts ist. Man kann davon ausgehen, dass ca. 90 Prozent eines Haushaltes aufgrund von Verpflichtungen vorgegeben, also fixe Größen sind und keinen politischen Gestaltungsspielraum ermöglichen. Von den verbleibenden zehn Prozent macht der MDBS-Anteil aber nach Expertenschätzungen ca. 50 bis 60 Prozent aus, also eine für die Regierung Ghanas durchaus wichtige Größenordnung. Aber genau dieser frei gestaltbare Anteil entzieht sich der Kontrolle durch das Parlament, da die Regierung vorher die Verwendung dieser Mittel auf der Technokratieebene mit den Gebern aushandelt und entsprechende Parlamentsanfragen unter Hinweis auf die Geberbindung abwimmelt. Auf der anderen Seite werden im Rahmen der politischen EZ nicht unerhebliche Projektmittel für Parlamentsförderung eingesetzt, um die politische Kontroll- und Überwachungsfunktionen nationaler Parlamente zu stärken – die dann durch die Praxis der internationalen EZ wieder untergraben werden.

Lösungen zur Beseitigung dieses Widerspruchs erfordern nicht unerhebliche Änderungen der internationalen EZ-Verfahren. Auf den ersten Blick würden sie diese Verfahren zunächst langwieriger gestalten. Langfristig zahlt sich das aber aus, da sie zu Nachhaltigkeit führen und so das *Ownership*-Prinzip bedeutsam befördern würden.

Ein weiterer Aspekt bezieht sich auf den Umstand, dass Ghanas Status als Geberliebling u.a. dazu geführt hat, dass das Land überfordert ist. Bemerkbar macht sich das in der Überauslastung der Absorptionskapazitäten der einheimischen Mi-

10 | Im Vergleich zu anderen MDBS-Ländern ist bereits der Wert mit neun Prozent am Gesamthaushalt gering. Werte um 15 Prozent sind nicht ungewöhnlich, in Mosambik beträgt der Anteil sogar 20 Prozent.

nisterialverwaltungen. Um überhaupt noch hin und wieder selbstbestimmt arbeiten zu können, hat die ghanaische Regierung daher zwei Monate im Jahr als „missionsfrei“ deklariert. In diesen Monaten können Geber und Partnerländer keine EZ-Abordnungen ins Land schicken. Die Überförderung hat auch dazu geführt, dass die Lösung vieler sozialer Probleme an die Geber weitergereicht wird. Im Land selbst wird dies von kritischen Journalisten und Vertretern der Zivilgesellschaft öf-

Der Begriff einer *aid-dominated political culture* wird bereits geprägt.

fentlich thematisiert und bereits der Begriff einer *aid-dominated political culture* geprägt.

Diese Stimmen weisen darauf hin, dass ausländische Hilfe dem Land die Eigenbestimmung nimmt und auch eine Erhöhung der EZ-Mittel die anstehenden landesspezifischen Probleme nicht lösen könne, im Gegenteil in ihrer Wirkung sogar kontraproduktiv sei. Stellvertretend soll hier Franklin Cudjoe zitiert werden, der sich bereits in mehreren Zeitungsartikeln gegen EZ ausgesprochen hat, da seiner Ansicht nach die negativen Aspekte überwiegen. Dabei macht er eher die einheimische Elite als die ausländischen Geber verantwortlich. Gemünzt auf EZ-Fördermaßnahmen in der Privatsektorförderung schreibt er im Vorfeld des HLF 3 Meetings in Accra:¹¹

„The damaging effects of increased aid, even the type that ticks all the checkboxes on the ‚best practice evaluation form‘ on the culture of enterprise and innovation, as has been lamented by African entrepreneurs like Herman Chinery-Hesse, will scant receive attention. Herman’s concerns that even the most conscientious technocrats, like a number he is acquainted with in his native Ghana, become impediments to innovation and enterprise in an aid-dominated political culture, which is the case across Africa, are unlikely to be heard.“¹²

11 | So schreibt er beispielsweise unter der Überschrift „One more reason why foreign aid stinks“: „Ghanaian Government blows more than \$1.4m on gold medals. Only in Africa will prominence be placed on luxurious items as residential Jets, palaces, gold-plated cars and medallions for officialdom at the expense of public infrastructure and open sewers that spread disease. To think that gold medals for supposedly national heroes (when in actual fact, the economy stagnates) in a ‚poor‘ country will cost US \$ 1.5 million can’t be described as modest. Never mind that Ghana’s President can purchase two Presidential jets under dodgy circumstances, completely shutting the country’s Parliament from the initial purchasing arrangements. However, be sure that at the next available photo-opportunity with G-8 leaders we’ll be begging for more Aid dollars. If only these Aid givers knew...“

12 | „Aid-Bashing to Go High-Fashion in Accra“, *Latest Ghana News*, 16. Juli 2008, URL: <http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/artikel.php?ID=147307>, 31.07.2008.

PLEA FOR COMPREHENSIVE REFORM AID REFORM

The politics and the technicalities of aid are so complicated that Southern voices would recommend that to set things in the aid system upright, it must stand on its head.

Ownerships by the poor, being the ultimate objective of aid, would be a good start to address the question of ownership and conditionality. Starting with this premise, then it is clear that the crucial test of aid effectiveness is whether the poor are able to claim their human rights. This is what development effectiveness means, and challenges the notion of development effectiveness in other circles such as in the UN where the fundamental benchmark of success is not necessarily the poor claiming their rights.

This is not mere rhetoric but identifying and committing to a genuine standard and goal for aid reform. In the face of complexity of the aid non-system, in the challenges of aid reform considering the difficulties of building democratic governance, equitable international systems and capacities for development, ownership by the poor in the context of national and democratic ownership of development provides guidance for aid reform. (Tujan 2008:31)

Abschließend soll resümiert werden, dass sich EZ nicht nur im Süden demokratisch emanzipieren muss, sondern in dieser Hinsicht auch in den Ländern des Nordens erhebliche Defizite bestehen. In diesem Sinne wäre es daher sinnvoll, zusätzliche EZ-Mittel für politische Bildung im Norden anstatt im Süden einzusetzen, mit dem Ziel, die Länder des Südens auch wirklich auf gleicher Augenhöhe anzutreffen. Das wiederum würde den Prozess der Emanzipation des Südens vom Norden beschleunigen. Die gerade gescheiterten Doha-Gespräche zur Liberalisierung des Welthandels lassen diesen Wunsch aber eher utopisch erscheinen. Vor diesem Hintergrund gibt es wohl gegenwärtig keine Alternative zum Prozess der Pariser Erklärung, wie gehandicapt er auch immer sein mag. Dabei steht mehr Hoffnung als Vertrauen Pate, dass dieser Prozess die notwendi-

Vor diesem Hintergrund gibt es wohl gegenwärtig keine Alternative zum Prozess der Pariser Erklärung.

gen politischen Prozesse im Süden wie im Norden befördert. Hilfreich wäre dabei, wenn das komplizierte internationale Hilfesystem endlich einmal gründlich reformiert würde, damit es nicht nur von Experten, wenn überhaupt, verstanden wird, sondern es sich auch dem Normalbürger, der es größtenteils über Steuern finanziert, erschließt.

Das dritte High Level Forum (HLF 3) war eine Mammutveranstaltung von ca. 800 Ministern und Regierungsvertretern sowie über 600 – andere Quellen sprechen von 1000 – weltweit angereisten Mitgliedern von ca. 350 zivilgesellschaftlichen Organisationen (NRO/CSO) aus 88 Ländern. Offiziell waren nur 50 NRO-Vertreter zu den HLF-Sitzungen und Roundtables zugelassen, tatsächlich wurden dann aber knapp 150 akzeptiert. Zum Vergleich: In Paris beim HLF 2 in 2005, das zur *Paris Declaration* führte, waren lediglich 14 NRO-Vertreter anwesend bzw. zugelassen worden. Obwohl die Ergebnisse des HLF 3, die Accra Agenda of Action (AAA), weit hinter den Erwartungen der NRO zurückbleiben, bestätigte Bundesministerin Heidemarie Wiecek-Zeul, dass ohne den Druck der NRO die Fortschritte, mit denen sie sich anlässlich eines Treffens deutscher EZ-Organisationen letztlich zufrieden zeigte, nicht möglich gewesen wären. Die endgültigen Positionen der NRO waren auf einem *CSO Parallel Forum*, das vom 31. August bis zum 1. September 2008 in Accra stattfand, festgelegt worden.

Insbesondere die USA – in deren Schlepptau auch die Weltbank – und Japan zeigten keinen wirklichen Willen, die Entwicklungshilfe (EZ) effektiver zu gestalten: „Man könnte sogar meinen, es sei ihnen gleichgültig, ob die EZ ihre Ziele erreicht oder nicht“, so Peter Lanzet, VENRO-Vertreter in Accra. Es war dann das einheitliche Auftreten der Europäer, das einen weitgehenden Stillstand gegenüber der Pariser Erklärung aus 2005 verhinderte. Die Endversion der AAA ist zwar gegenüber dem vor der Konferenz vorliegenden Entwurf nicht mehr radikal verändert worden, aber am Ende waren dann doch einige Verbesserungen zu verzeichnen. Und das ist den europäischen Ministern zu verdanken, die letzte Änderungen im Sinne der Forderungen der NRO und der Entwicklungsländer erzwangen. Fazit: Der verabschiedete Accra Plan of Action (AAA) ist besser als er schlimmstenfalls hätte sein können.

Es ist auch interessant – aber letztlich nicht verwunderlich –, dass sich die afrikanischen Länder, die es sich offensichtlich

nicht mit der WB verderben wollten, im Gegensatz zu den asiatischen und südamerikanischen Ländern vollkommen bedeckt hielten. Es war auch nicht zu erkennen, dass sie irgendeinen Abstimmungsmechanismus im Vorfeld und während des HLF 3 aufgebaut hätten, z. B. über die Afrikanische Union (AU). Auch die afrikanischen Kirchen pflegten eher einen *low profile*-Ansatz, obwohl sie mit sechs NRO-Vertretern repräsentiert waren und im Vorfeld ein afrikaweites zivilgesellschaftliches Kirchennetzwerk und während des HLF3 umfangreiche Positionspapiere erarbeitet hatten.

Auch die afrikanischen Kirchen pflegten eher einen *low profile*-Ansatz.

Was waren nun die unterschiedlichen Positionen, um die gerungen wurde?

Das weltweite CSO-Netzwerk, koordiniert von der CSO International Steering Group, hatte unter aktiver Mitarbeit des deutschen NRO-Netzwerks VENRO im Vorfeld klare Forderungen an die Regierungsvertreter des HLF 3 artikuliert. Daran gemessen wurden die Defizite der dann verabschiedeten AAA in einer Erklärung nach dem HLF 3 wie folgt gelistet:¹³

- Removing harmful policy conditionality that undermines democratic processes;
- Ensuring aid doesn't bypass domestic processes and scrutiny;
- Making aid much more predictable over the medium term so that they can plan effectively;
- Untying all aid from the purchase of rich country goods and services, including food aid and technical assistance. 75 % of food aid comes directly from rich countries, undermining local markets and developing countries are often forced to contract expensive consultants from donor countries rather than drawing on their own expertise.

Es ist inzwischen Gemeinplatz – oder sollte es sein –, dass EZ nur ein Teil einer Gleichung ist und daher im weiteren weltwirtschaftlichen Kontext analysiert werden muss. Ohne die

13 | CSO International Steering Group, Donor Governments Continue to Ignore Developing Country Demands for Aid Reform, Accra, 3. September 2008

Beseitigung von strukturellen Defiziten in anderen Sektoren – Interaktion mit Handel (Stichwort: Dohar-Runde), Verschuldung/Schuldenabbau, interne und internationale Ressourcenmobilisierung sowie internationales *Governance System* – bleibt der eher technische Ansatz der HLF 3-Prozesse bestenfalls unwirksam, schlimmstenfalls schadet er den EL.

Wenn hier öfters die Positionen der NRO herangezogen werden, muss dennoch kritisch angemerkt werden, dass sich die NRO mit dem Ruf nach mehr EZ-Geldmitteln mit den offiziellen Positionen einig sind. Es geht auch ihnen um – verständliche – Eigeninteressen. Viele Forderungen der NRO, insbesondere zu basisnahen Beteiligungsprozessen, die den Ruf nach mehr Geld rechtfertigen sollen, sind zwar im Kern politisch korrekt, erscheinen bei genauerem Hinsehen aber oft als unrealistisch. Sie blenden die politische Realität und die Machtstrukturen – vor allem auch deren Beharrungskräfte, die oft noch von der offiziellen EZ gestärkt werden – in den Ländern des Südens größtenteils aus. Letzteres – d.h. schwache Institutionen in den Empfängerländern, mangelnde technische Kompetenz und Korruption auf allen Ebenen des Regierungshandelns – ist wiederum die Begründung für Länder wie die USA und Japan sowie Institutionen wie die Weltbank, auf *Conditionalities* etc. zu beharren. Die NRO sagen zwar zu Recht, dass es trotzdem Aufgabe der Geberländer ist, ihre Entwicklungshilfe zu verbessern und effizienter zu gestalten, auch um gegen solche Missstände anzugehen. Es handelt sich hier allerdings um den sprichwörtlichen Teufelskreis, den *circulus vitiosus*, der bisher von EZ-Theoretikern nur im Zusammenhang mit der Entstehung und Verfestigung des Armutsproblems bemüht wurde. Er muss aber aufgrund des Versagens der EZ, diesen Zustand zu überwinden, umfassender gesehen werden.

Viele Forderungen der NRO, insbesondere zu basisnahen Beteiligungsprozessen, die den Ruf nach mehr Geld rechtfertigen sollen, sind zwar im Kern politisch korrekt, erscheinen bei genauerem Hinsehen aber oft als unrealistisch.

Im mehr technokratisch-administrativen Kontext von Aid Effectiveness ist zunächst die Fragestellung auf den umfassenderen Ansatz von *Development Effectiveness* zu erweitern. Vor diesem Hintergrund erhebt sich dann zwangsläufig die Frage, inwieweit die auf den HLF 1/2/3 behandelten Themen die eigentlichen Probleme der Entwicklungszusammenarbeit, die zur Krise in der EZ geführt haben, abdecken. Das führt dann direkt zur eigentlichen Problematik der EZ, nämlich *Aid Dependency* bzw. zur Frage, wie die EL sich von dieser Ab-

hängigkeit befreien können. Alle an diesem Prozess Beteiligten – auf der Geberseite EZ-„Experten“, Diplomaten, UNCTAD-¹⁴ und EU-Mitarbeiter etc. und auf der EL-Seite Mitarbeiter auf der Arbeitsebene in den Ministerien, Akteure in der Wirtschaft, aufgeklärte Politiker sowie NRO-Vertreter – äußern immer wieder ihr Unbehagen, ja ihre Frustration an der gegenwärtigen Praxis der internationalen EZ.

Gerhard Wahlers, Leiter der Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit, Stellvertretender Generalsekretär der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) und Herausgeber dieser Zeitschrift, hat das Unbehagen an der herkömmlichen EZ unter anderem in einem Vorwort einer KAS-Veröffentlichung, die zusammen mit der Danish International Development Agency (DANIDA) und der Brenthurst Foundation (Südafrika) herausgegeben wurde, folgendermaßen beschrieben:

„Aid seeks to build internal capacity. However, it can produce a set of negative incentives, including rent-seeking, crowding out of private investments, and an unrealistic faith that international actors will always provide development aid. Instead of focusing on increasing aid flows to developing countries, the donor community should consider strategies to reduce dependency on aid. For some international donors, aid seems to be an excuse not to make tough domestic concessions on trade policy. Similarly, African leaders might not consider it necessary to put sufficient effort into promoting free trade, since they believe that their path to survival and development depends on aid.“¹⁵

Vor diesem Hintergrund kommt einer politischen Stiftung somit als *Think Tank* eine wichtige Aufgabe bei der Erarbeitung alternativer EZ-Strategien zu. Allerdings, anstatt sich an die offizielle EZ der Weltbank oder der Bundesregierung anzuhängen – erstere fällt durch teilweise EZ/EL-abträgliche Eigeninteressen auf und letztere ist durch viele politische

14 | Anlässlich der UNCTAD-Konferenz im April 2008 in Accra sagte mir ein in Genf tätiger deutscher UNCTAD-Mitarbeiter: „Wir haben viel zu wenige Querdenker in der UNCTAD. Die jungen Diplomaten bei uns sind zu stromlinienförmig und wegen Karrierefragen blind für und unfähig zu Kritik.“

15 | Proceedings of two international conferences held under the joint auspices of the Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), the Danish International Development Agency (DANIDA), and The Brenthurst Foundation. Johannesburg, January 2008.

Neue, alternative Leitbilder in der EZ Rücksichtnahmen gehandicapt –, sollten vielmehr vor dem Hintergrund der oben skizzierten Problematik neue, alternative Leitbilder in der EZ entwickelt werden, um einen Paradigmenwechsel herbeizuführen.

Das Kernproblem formulierte ein Diplomat am Rande der UNCTAD-Konferenz treffend folgendermaßen: „Developing countries reliant on aid want to escape from this dependence, and yet they appear unable to do so.“

Benjamin W. Mkapa, 1995 bis 2005 Präsident von Tansania, beschreibt das daraus abgeleitete Ziel folgendermaßen:¹⁶

„The primary and long-term objective [should be] to initiate a debate on development aid, and to lay out a double strategy for ending aid dependence.“

Theoretischer Ausgangspunkt könnte das zitierte, von Yosh Tandon vom South Centre/Genf herausgegebene Büchlein *Ending Aid Dependency* sein. Die Beschäftigung mit dieser Materie beinhaltet die Überprüfung und das Überdenken alter Konzepte und Methoden der EZ, die dem Süden seit den sechziger Jahren keine eigenständige Entwicklung ermöglicht, sondern eine entwicklungshemmende Abhängigkeit vom Norden eingebracht hat. Das führt dann zwangsläufig zu radikal geänderten EZ-Ansätzen.

Kurzfristiges Ziel muss es dabei sein, das Momentum des HLF 3 zu nutzen und einen Dialog über die Pariser Erklärung der OECD zur Effektivität der EZ auf der Basis der Accra Agenda of Action (the ‚Triple A‘) zu starten. Die EL sollten über die für sie abträglichen Implikationen aufgeklärt werden, die eine Umsetzung der AAA für sie nach sich ziehen wird. Das trifft vor allem für afrikanische Länder zu, deren korrupte Eliten den Zufluss der Hilfgelder nicht aufs Spiel setzen wollten und daher auf dem HLF 3 lieber geschwiegen haben, um die Weltbank nicht zu verärgern. Das zeigt aber auch ein Grundproblem derartiger Politdialoge auf: Wer ist der Adressat? Denn in den offiziellen Regierungsverhandlungen sind diese Themen aus völkerrechtlichen Gründen schwer unterzubringen. Auch hier ergeben sich gerade für politische Stiftungen erhebliche operative und Kompetenzvorteile.

16 | Im Vorwort zu einem Buch von Yash Tandon, *Ending aid dependence*, das vom South Centre (Genf) während des HLF 3 in Accra am 1. September 2008 vorgestellt wurde.

Da die AAA auch nicht nur annähernd Antworten auf die Frage gibt, wie die Hilfeabhängigkeit abgebaut werden kann, ist die Entwicklung einer *Exit-Strategy* für Hilfe angezeigt, die realistischerweise einen Zeithorizont von mehreren Jahrzehnten umspannen müsste. Es sei am Rande erwähnt, dass hier Erfahrungen aus Ländern wie Indien, China, Brasilien oder Malaysia wenig hilfreich sind, da in diesen Ländern der Hilfeanteil immer nur einen verschwindend geringen Anteil am Gesamthaushalt bzw. ihrer Wirtschaftskraft ausgemacht hat. Sie sind daher nie in die Hilfe-Falle getappt, sondern haben sich aufgrund eigener interner Ersparnisse und der Entwicklung nationaler Märkte bei Schutz eigener Unternehmen und lokaler Innovationen entwickelt. Erst in den letzten Jahren haben sie sich nach außen geöffnet, um sich den Herausforderungen einer globalisierten Weltwirtschaft zu stellen.

Erfahrungen aus Ländern wie Indien, China, Brasilien oder Malaysia sind wenig hilfreich.

Das sieht vor allem in Afrika vollkommen anders aus. Dort werden schwache Wirtschaften ohne jeden bzw. nur mit zweifelhaftem Schutz (z.B. bei den EPAs) in die Weltwirtschaft gezwungen. Hieran sind auch die Europäer beteiligt. Obwohl das Gegenteil behauptet wird, führen die *Economic Partnership Agreements* (EPAs), die Ende 2007 die auslaufenden AKP-Abkommen (Lomé, Cotonou) ablösen sollten, im Endergebnis zu fatalen Folgen für die afrikanischen EL. Auch hier haben die Afrikaner, genauer die afrikanischen Führer, nicht mit einer Stimme gesprochen, als sie in Lissabon im Dezember 2008 über deren Annahme oder Ablehnung abstimmen mussten (wobei Ablehnung seitens der EU erst gar nicht vorgesehen war).

Das vorliegende Papier soll nur ein paar Denkanstöße geben, um den Prozess zur Entwicklung alternativer EZ-Strategien anzuregen. Der Verfasser sieht gerade bei den politischen Stiftungen gute Voraussetzungen, sich dieser Herausforderung zu stellen.

LITERATUR

B. Bornhorst (2007), „Zivilgesellschaftliche Anforderungen an eine Reform der Entwicklungszusammenarbeit – wird die Paris Declaration ihnen gerecht?“, in: VENRO, *Paris Deklaration, Armutsbekämpfung, Partizipation – passt das zusammen? 2015 im Gespräch*, Nr. 12; Bonn und Berlin, Dezember 2007, S. 12–21

C. Cavalcanti (2007), *Reducing the Transaction Costs for Development Assistance. Ghana's Multi-Donor Budget Support (MDBS) experience from 2003 to 2007*, The World Bank. Policy Research Working Paper 4409 (2007), URL: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/11/21/000158349_20071121_100622/Rendered/PDF/wps4409.pdf, 29.01.2008.

P. L. Fedon (2006), „Die Paris Declaration - Schritte in die richtige Richtung“, in: *E+Z* 7/2006, S. 241–243

T. Feidieker und J. Kadel (2007), „Die Rolle der Zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Umsetzung der Paris Declaration on Aid Effectiveness“, in: *VENRO, Paris Deklaration, Armutsbekämpfung, Partizipation – passt das zusammen? 2015 im Gespräch*, Nr. 12; Bonn und Berlin, Dezember 2007, S. 5–11

S. Leiderer (2005), „Analyse und Reform des öffentlichen Budgetmanagements: Ein zentrales Querschnittsthema für die programmorientierte Entwicklungspolitik“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Hrsg.), *Analysen und Stellungnahmen*, 3/2005; Bonn

J. Martens (2007), *Armutszeugnis – Die Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen; Halbzeitbilanz – Defizite – Perspektiven*, Herausgeber: Global Policy Forum Europe / Bonn und terre des hommes / Osnabrück

T. Rauch (2007), „Von Basic Needs zu MDGs; Vier Jahrzehnte Armutsbekämpfung in Wissenschaft und Praxis und kein bisschen weiter“, in: *Peripherie* Nr. 107, 27. Jg. 2007, Münster, S. 216–245. URL: http://www.zeitschrift-peripherie.de/Rauch_Basic-Needs.pdf, 30.07.2008

F. Schmidt und J. Schönfeld (2008), „Die Ausplünderung Westafrikas“, in: *E+Z* 05/2008, S. 202–205

N. Schulz, „Nicaragua: a rude awakening for the Paris Declaration“, *FRIDE Comment*, November 2007

C. Six, M. Langthaler und M. Obrovsky (2007), „Die Pariser Erklärung und ihre bisherige Umsetzung – (Irr-)Wege zu mehr Wirksamkeit in der EZA“, Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung (ÖFSE), Working

Paper 17, Wien; URL: http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP_Pariser_Erklaerung.pdf, 30.07.2008

Y. Tandon (2008), „Unbehagen des Südens“, in: E+Z 07/2008, S. 299 - 300

A. Tujan Jr. (2008), „Towards Achieving Authentic National Ownership“, URL: http://betteraid.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=138, 30.07.2008

Das Manuskript wurde am 21. September 2008 abgeschlossen.