



# Informationsbrief

# Weltwirtschaft & Entwicklung

Hg. v. Elmar Altwater, Dieter Boris, Tatjana Chahoud, Hans-Joachim Döring, Rainer Falk, Thomas Fues, Bernd Hamm, Gunther Hilliges, Uwe Hoering, Hartwig Hummel, Jens Martens, Klaus Milke, Doris Peschke, Christoph Scherrer, Frithjof Schmidt, Herbert Schui, Heffa Schücking, Barbara Unmüßig, Peter Wahl, Christa Wichterich

**Vom 2.-4. September findet in Accra/Ghana das 3. Hochrangige Forum zur Umsetzung der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit statt. Es geht darum, wie die Eigenverantwortung („ownership“) der Nehmer erhöht und die Koordination zwischen den Gebern verbessert werden kann. Wie ein roter Faden zog sich die Frage nach Ownership und politischem Gestaltungsspielraum („policy space“) der Entwicklungsländer durch die Konferenzvorbereitung. Eveline Herfkens zeigt, dass die Geber nur widerwillig Abschied nehmen von überkommenen Gewohnheiten. Demonstrationseffekte und Kontrolle stehen für viele immer noch über der Ausrichtung der Hilfe an den Bedürfnissen vor Ort. Die Pariser Erklärung zeigt Wege, wie dies zu ändern wäre. Dabei ist der dort verankerte Ansatz selbst nicht unproblematisch. In sieben Thesen hat Claudia von Braunmühl die kritischen Seiten der Paris-Agenda herausgearbeitet. Das den Nehmern in Paris versprochene Mehr an Eigenverantwortung wird auf vielfältige Weise von außen wieder eingeschränkt – insgesamt keine guten Voraussetzungen für echte Fortschritte auf der Accra-Konferenz.**

**Die Verbesserung der Entwicklungshilfe stagniert:**

## Was die Geber den Nehmern so alles zumuten

Internationale Hilfe ist zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) notwendig, weil sie die heimischen Ressourcen der armen Länder ergänzt und ihnen erlaubt, die Quantität und Qualität ihrer öffentlichen Dienstleistungen – wie Bildung und Gesundheitsvorsorge – zu steigern und die entwicklungspolitisch notwendigen Investitionen zu finanzieren. Doch die Hilfe einfach nur zu erhöhen, ist von begrenztem Wert, wenn diese nicht wirksam genutzt wird. Ein großer Teil der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) wird aufgrund der Praktiken der Geber nicht sinnvoll ausgegeben – nicht wegen der Korruption oder Inkompetenz der Empfänger. Die Verbesserung der Geberpraktiken, vor allem durch Harmonisierung, kann deshalb einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der MDGs leisten.

### Hilfe für wen und wofür?

Ein großer Teil der Hilfe fließt in Länder mit mittlerem Einkommen, die keine konzessionären Mittel von außen brauchen, um die MDGs zu erreichen. Deutschland gibt fast die Hälfte seiner ODA an Länder mit mittlerem Einkommen.

Ein substantieller Teil der Hilfe wird innerhalb der Geberländer ausgegeben. Ein Beispiel dafür ist die Finanzierung von Studienplatzkosten für Studierende aus Entwicklungsländern aus den Entwicklungshilfeetats an die Universitäten der Geberländer – ein Milliardenzuschuss Jahr

für Jahr und ein Beitrag zu Brain Drain aus den Entwicklungsländern.

Von der verbleibenden ODA wiederum wird ein erheblicher Teil auf nicht eine Weise geleistet, die die Ländern ermöglichen würde, sie effektiv zu nutzen, da sie zeitlich nicht vorhersagbar ist oder nicht programmierbar ist. „Programmierbare Hilfe“ (CPA: „country programmable aid“) ist ein neues Konzept des Entwicklungshilfe-Ausschusses (DAC) der OECD, um das Niveau der Hilfe zu messen. Dabei handelt es sich um die Hilfe, die übrig bleibt, nachdem all das abgezogen wurde, was im Geberland selbst verbleibt, was unvorhersagbar ist und/oder anderweitig von den Nehmern im Rahmen ihrer Entwicklungspläne nicht programmiert werden kann. Nach Berechnungen der OECD können 2005 gerade mal 48,8% der bilateralen ODA-Leistungen als CPA gelten. Bei Deutschland liegt der Wert mit 30% sogar darunter.

Die Wirksamkeit der Hilfe zu steigern läuft darauf hinaus sicherzustellen, dass diese den Entwicklungsländern dabei hilft, jene öffentlichen Dienstleistungen und wirtschaftliche Chancen bereitzustellen, die den Menschen gestattet, dem Griff der Armut zu entkommen. Doch selbst die Hilfe, die die CPA-Kriterien erfüllt, ist oft eine Herausforderung für die Empfängerländer, da die Gebergemeinschaft sich nur schwer von ihren schlechten alten Gewohnheiten trennt.

Ein prototypisches Hilfeprogramm der Geber bestand in der Vergangenheit aus einer Reihe von Einzelprojekten, die nach Prioritäten und Präferenzen der Geber entwickelt, umgesetzt und gemanagt wurden. Diese Projekte entsprachen nicht notwendigerweise den Bedürfnissen und Prioritäten, die im Land von lokalen Akteuren identifiziert worden waren.

Darüber hinaus zierten sich die Geber oft, die laufenden Kosten, wie Instandhaltungskosten und Löhne, zu übernehmen. Sie bevorzugten ‚investive‘ Ausgaben wie neue Krankenhausbauten, um das Engagement der Geber besser zu demonstrieren. Doch solche neuen Investitionen brachten in der Regel einen Anstieg der laufenden Kosten mit sich, die von den finanziell ohnehin strapazierten Nehmern geschultert werden mussten, lange nachdem die Geber das Land schon verlassen hatten.

### Von Monterrey nach Doha (III)

Unterdessen beseitigen diese Einzelprojekte nicht die Ursachen der schlechten Versorgung mit Dienstleistungen: Ein einzelnes Projekt (oder Dorf) wird nicht Entwicklung auslösen, wenn es die Gesamtpolitik und -verantwortung der Regierung des Landes umgeht und ignoriert. Der geberorientierte Projektansatz führte zu einer Fülle kleiner, unkoordinierter Projekte, die – selbst wenn sie erfolgreich waren – der Gesamtentwicklung kaum einen Stempel aufdrücken konnten; sie waren kleine Inseln der Perfektion in einem Meer der Verzweiflung, die in dieses Meer zurückfielen, kaum hatten die Geber das Land wieder verlassen.

Tausende von separaten Projekten brachten darüber hinaus einen massiven und verschwenderischen Administrationsaufwand für die ohnehin schwachen lokalen Regierungen mit sich, vor allem weil die verschiedenen Geber alle ihre eigenen Vorschriften und Prozeduren hatten, z.B. für die Rekrutierung von Personal, die Auftragsvergabe, das Monitoring, das Berichtswesen und die Evaluierung. Die Empfänger müssen buchstäblich tausende komplizierter Vorschriften befolgen und haufenweise Berichte für verschiedene Geber schreiben, die alle dasselbe wissen wollen. Die Anzahl der Entwicklungsländer mit über 40 öffentlichen Gebern ist

von Null 1990 auf heute über 30 gestiegen. Nach OECD-Angaben ist die Anzahl der Hilfeaktivitäten von 20.000 im Jahre 1997 auf 60.000 im Jahre 2004 nach oben geschneit. Die durchschnittliche finanzielle Größenordnung der Projekte fiel zwischen 1997 und 2004 von rund 2 Mio. Dollar auf 1,5 Mio. Dollar. Und zu dieser verwirrenden Vielfalt von Gebern kamen noch neue Länder (wie China) und neue Typen von Gebern (wie private Stiftungen oder kommunale Behörden aus reichen Ländern hinzu).

Hilfe zu bekommen bedeutet für die Empfänger ein lächerliches Ausmaß an Arbeit, das für Länder mit ohnehin überstrapazierten lokalen Kapazitäten verheerend sein kann. Lokale Beamte sind ständig damit beschäftigt, die Forderungen der Geber zu erfüllen, so dass sie sich um die normalen Verwaltungsaufgaben oder um die wirklichen Belange und Förderung ihrer Bürger kaum noch kümmern können.

### Hartnäckige Gewohnheiten

Die Geber haben die Projektfinanzierung nicht nur bevorzugt, weil mit ihnen ein größerer Demonstrationseffekt einher geht. Grundlegender noch ist, dass sie meinen, sie hätten bei Projekten die Kontrolle und seien so besser in der Lage, ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber den eigenen Parlamenten und Steuerzahlern nachzukommen. Doch indem sie Finanzmittel außerhalb der nationalen Haushalte zur Verfügung stellen, wiegen die Geber nur sich selbst in einem trügerischen Gefühl von Sicherheit.

Ein Argument der Geber für die Finanzierung außerhalb der Haushalte lautete immer, sie könnten auf diese Weise sicherstellen, dass Ausgaben ‚richtig‘ getätigt werden, z.B. für die medizinische Grundversorgung statt für Militärausgaben. Aber

indem sie Finanzmittel für die ‚richtigen‘ Ausgabenbereiche bereitstellen, entlassen sie die Regierungen aus ihrer Verantwortung, diese Dienstleistungen bereitzustellen, dafür Ressourcen innerhalb des Haushalts aufzubringen, die ansonsten für andere Dinge ausgegeben werden. Der Versuch, die Entwicklungshilfe einzuzäunen, indem man sie in ein Projekt statt in den Haushalt fließen lässt, schafft für die Geber einfach nur ein falsches Sicherheitsgefühl. *Keine externe Intervention kann in Isolation vom Gesamtkontext vorgenommen werden.*

Statt sich nur eng auf die Nutzung von Entwicklungsfonds oder von einzelnen Projekten zu konzentrieren, sollten sich die Geber gemeinsam für die entwicklungspolitische Gesamtstrategie eines Landes engagieren. Der einzige Weg, wie die Geber sicherstellen können, dass ihr Geld sinnvoll ausgegeben wird, besteht darin, das Budget der Nehmer insgesamt zu überwachen und das System des Managements öffentlicher Finanzen im Nehmerland aktiv zu verbessern.

### Accra: Von der Bilanz zur Aktion?

Die Besorgnis um die Wirksamkeit der Hilfe ist Jahrzehnte alt. Neu ist der breite Konsensus darüber, was die Geber tun müssen, um sie zu verbessern (s. Kasten). Dieser Konsens basiert auf gut dokumentierten Schlussfolgerungen, die aus Fehlern und Fehlschlägen des letzten halben Jahrhunderts gezogen wurden. Im September 2008 werden Minister, Leiter von Entwicklungsagenturen und zivilgesellschaftliche Organisationen in Accra zum 3. Hochrangigen Forum über die Wirksamkeit der Hilfe zusammenkommen. Das gerade fertiggestellte OECD-Survey von 2008 unterstreicht, was getan werden muss, um die Ziele der Pariser Erklärung

bis 2010 zu erreichen. Doch die Ergebnisse des Survey zeigen, dass die Fortschritte nicht bei allen Ländern und Gebern gleich sind, und bei vielen Indikatoren zeigt sich gegenüber dem Ausgangsjahr 2005 überhaupt keine Veränderung.

Es gibt etwas Fortschritt: Vor allem die neuen EU-Leitlinien zur Komplementarität und Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedsstaaten in der Entwicklungszusammenarbeit sind vielversprechend. Die generelle Umsetzung der Pariser Agenda scheint gleichwohl zu stagnieren: Das Survey zeigt keine Zunahme der Nutzung lokaler Systeme, während die Vorhersagbarkeit der Hilfe (nur zwei Drittel der Hilfe kommt rechtzeitig an) und die Nutzung gemeinsamer Arrangements rückläufig sind. Die Geber klammern sich daran, ihre Flagge an ihre Beiträge zu heften, und an illusionäre Kontrollmechanismen, da sie zu risikoscheu sind, um sich auf ein anderes Land oder ein anderes Gebersystem zu stützen und reale Macht an ihr Personal vor Ort zu delegieren. Wichtiger noch ist, dass sie es nicht schaffen, ihre Parlamente und die öffentliche Meinung über die wichtigsten Aspekte der Wirksamkeit der Hilfe aufzuklären. Auf diese Weise schränken sie ihren eigenen Handlungsspielraum ein.

Die Botschaft ist klar: Um die versprochenen Ergebnisse zu bekommen, muss politischer Wille in ernsthaftes Handeln umgesetzt werden, und aus Prinzipien müssen Aktionen werden. Es ist höchste Zeit, dass aus Rhetorik Handeln wird. Denn die Glaubwürdigkeit der Debatte über die Wirksamkeit – ja, die Entwicklungshilfe selbst – steht auf dem Spiel.

**Eveline Herfkens** □

Eveline Herfkens leitet die Millenniumskampagne der Vereinten Nationen.

## Die Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Hilfe

2005 beschlossen über 100 Länder und Geberorganisationen in der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Hilfe eine Reihe spezifischer Maßnahmen zur Umsetzung und Messung des Fortschritts ihrer Leistungsfähigkeit. 56 Partnerschaftsverpflichtungen sind um fünf grundlegende Prinzipien herum organisiert.

● **Ownership/Eigenverantwortung:** Die Entwicklungsländer – nicht nur die Regierungen, sondern auch die Parlamente und die Zivilgesellschaft – müssen ihre eigenen Entwicklungsstrategien entwickeln, ihre Institutionen verbessern und die Korruption bekämpfen. Die Geber sollten diese Eigenverantwortung respektieren. *Die Geber müssen sich klar machen, dass nicht sie es sind, die die Entwicklungsländer entwickeln – diese entwickeln sich selbst!* Hilfe an sich wird nicht in Entwicklung münden und die MDGs ‚erkaufen‘.

Die Geber müssen damit aufhören, in Kategorien wie ‚unsere‘ deutschen oder japanischen Projekte zu denken, und stattdessen beginnen, sich auf ‚deren‘ Entwicklungsprozess (den der Entwicklungsländer) zu konzentrieren. Das bedeutet Abkehr von Bau ‚unsere‘ Schulen und Krankenhäuser und Unterstützung von ‚deren‘ Bildungs- oder Gesundheitspolitik. Die Geber sollten mit dem Mikromanagement aufhören und von Konditionalitäten Abstand nehmen. Sie sollten sich engagieren und mehr zuhören, um ihr Verständnis des politischen Kontexts vor Ort zu verbessern.

● **Alignment/Partnerausrichtung:** Die Geberländer müssen ihre Unterstützung in Einklang

mit diesen Zielen bringen und die Systeme vor Ort nutzen. Wo es die lokalen Bedingungen erlauben, sollten die Geber das Management der Hilfe an die Partnerregierung übertragen und ihr gestatten, ihre eigenen Verfahren zu nutzen und sicherzustellen, dass dieser Finanzmittel der Kontrolle durch Bürger und Parlamente des Entwicklungslandes unterliegt.

Auch sollte die Hilfe ausreichend flexibel vergeben werden, um den Bedürfnissen des Landes gerecht zu werden, einschließlich den laufenden Kosten, die im Gesundheits- und Bildungswesen den Hauptbedarf darstellen. Nach Oxfam und seiner Studie „Paying for people“ (s. W&E-Hintergrund Apr-Mai 2007) werden derzeit von einem Dollar Hilfe nur acht Cent so flexibel vergeben, dass damit PflegerInnen und Ärzte bezahlt werden können.

Effektive Partnerorientierung heißt auch, dass die Hilfe *vorhersagbar* sein muss. Die Entwicklungsländer müssen, wie viel Finanzmittel sie wann erwarten können, und die Geber müssen Zeitpläne für die Auszahlung vorlegen. Sonst kann der Empfänger nicht planen und die entwicklungspolitisch notwendige langfristige Politik umsetzen. Wie kann man den Regierungen zumuten, in einem Jahr Lehrer einzustellen oder freie medizinische Versorgung der unter AIDS Leidenden versprechen, wenn sie die Leute im nächsten Jahr wieder entlassen und die Arzneiversprechen wieder zurückziehen müssen, weil die versprochene Hilfe ausbleibt?

● **Harmonisierung:** Angesichts der Last der

Empfänger, mit der zunehmenden Vielfalt der Geber und ihren Forderungen umzugehen, müssen die Geber ihre Aktivitäten koordinieren, die Verfahren vereinfachen und zur Vermeidung von Doppelarbeit Informationen untereinander austauschen. Sie sollten ihre Hilfsverfahren vereinheitlichen und harmonisieren sowie die Zusammenarbeit untereinander verbessern. Unter eigenverantwortlicher Führung der Empfängerregierung müssen sich die Geber besser koordinieren und zur Sicherung von mehr Konkurrenz und Komplementarität eine länder- und sektorübergreifende Arbeitsteilung entwickeln. Sie sollten mehr gemeinsame Analysen erstellen, gemeinsame Missionen unternehmen und zusammenarbeiten, um Wege zu einer gemeinsamen Praxis zu finden, damit sich die Empfänger weniger Verfahren gegenübersehen. Sie können Programme gemeinsam betreiben, indem sie Finanzmittel so poolen, dass der Empfänger nur mit einem großen Programm zu tun hat anstatt mit vielen kleinen und nur mit einem Verfahren. Harmonisierung erfordert ebenfalls, dass das örtliche Personal der Geberagentur die Autorität und Flexibilität besitzt, Gelegenheiten für bessere Arbeitspraktiken auf Landesebene zu ergreifen.

● **Ergebnisorientiertes Management:** Entwicklungsländer und Geber sollten sich darauf konzentrieren, messbare Ergebnisse zu erzielen.

● **Gegenseitige Rechenschaftspflicht:** Verantwortlich für die entwicklungspolitischen Ergebnisse sind die Geber und ihre Partner im Süden.

# Eigenverantwortung und politischer Gestaltungsraum

## 1. Die Erklärung von Paris vom März 2005 über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit setzt an erste Stelle die Eigenverantwortung („ownership“) der Partnerländer, unmittelbar gefolgt von der Partnerausrichtung („alignment“) der Geber.

Im Wortlaut heißt es dort: „Die Partnerländer übernehmen eine wirksame Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und -strategien und koordinieren die entwicklungspolitischen Maßnahmen.“ Und zur Partnerausrichtung: „Die Geber gründen ihre gesamte Unterstützung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer.“ Seitdem sind umfangreiche Aktivitäten im Gang, an denen die Schweiz (s. Hinweis) wesentlichen Anteil hat, die der Überprüfung und Verbesserung von Modalitäten und Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit dienen. Im September dieses Jahres soll in Accra/Ghana auf der Basis der bisherigen Erfahrungen eine „Accra Action Agenda“ verabschiedet werden.

## 2. Eigenverantwortung steht in doppelter Rechenschaftspflicht gegenüber der eigenen Bevölkerung und gegenüber der Gebergemeinschaft.

Eigenverantwortung enthält also drei Dimensionen:

- \* die Bestimmung der entwicklungspolitischen Grundlinien;
- \* den Modus ihrer Umsetzung;
- \* die Koordination der Geber.

Nicht zuletzt im Sinne auch der gleichermaßen von den Gebern unterstrichenen entwicklungsnotwendigen Anforderungen an *good governance*, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie kann jede dieser Dimensionen schwerlich eine Angelegenheit nur der Regierungen sein kann. Eigenverantwortung muss demokratisch strukturiert sein und mithin auf breiter Bürgerbeteiligung bei der Formulierung und Umsetzung von Politiken und Programmen beruhen. M. a. W. Regierungsentscheidungen und Regierungshandeln müssen sich in demokratisch legitimierten Mechanismen vollziehen und der Rechenschaftspflicht gegenüber Parlament und Wählerschaft unterliegen. Keinesfalls darf sich die externe Rechenschaftspflicht vor die interne schieben.

## 3. Die Eigenverantwortung der Partnerländer wird in vielfältiger Weise von außen eingeschränkt.

Wirkliche Eigenverantwortung verlangt Selbstbestimmung in der Ausgestaltung des Entwicklungsweges, im Rahmen der von allen UN-Mitgliedsstaaten eingegangenen menschen- und völkerrechtlichen Verpflichtungen, versteht sich. Dem indes stehen vielfältige Wirkmächte entgegen. Von ihnen seien hier nur die wesentlichsten aufgezählt:

(1) Internationale, im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO angesiedelte Vertragswerke, wie TRIPs (Trade Related International Property Rights), das im internationalen Handel Rechte auf geistiges Eigentum schützt, TRIMs (Trade Related Investment Measures), das internationale Investitionsrechte regelt, GATS (General Agreement in Trade in Services), in dem es um die Regelung von Handel mit Dienstleistungen geht, bzw. deren faktische Auslegung und Umsetzung. Zudem werden zunehmend bilaterale Verträge abgeschlossen, die z. T. weit über den Regelungsrahmen der WTO hinausgehen. Generell lässt sich sagen, dass die Entwicklungsländer in den letzten 15 bis 20 Jahren in allen den internationalen Handel berührenden Fragen dem Liberalisierungsdruck eben der Länder ausgesetzt sind, die zugleich ihre „Geber“ sind.

(2) Als wesentlicher Pfeiler der Wahrnehmung von Eigenverantwortung und vorrangiger Indikator von *ownership* nennt die Pariser Erklärung die Armutsstrategiepapiere. Diesen Papieren vorausgehend oder sie begleitend werden Kreditabkommen mit dem mit dem Internationalen Weltwährungsfonds (IWF) im Rahmen der *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) bzw. mit der Weltbank die *Poverty Reduction Support Credits* (PRSC) geschlossen. Alle Evaluierungen belegen, dass diese Abkommen nach wie vor die uniformen makroökonomischen Vorgaben der herkömmlichen Strukturanpassungspolitik und sehr häufig erkennbar interessengesteuerte detaillierte Privatisierungsaufgaben enthalten. Das Versprechen größerer Flexibilität hat sich bislang nicht materialisiert. Noch, auch das ist vielfach belegt, sind die Prozesse der Erarbeitung der Armutsstrategiepapiere selber, sowohl was Parlamente als auch Organisationen der Zivilgesellschaft betrifft, hinreichend partizipativ gestaltet. Die zentralen Steuerungspapiere – *letter of intent*, *letter of development policy* – unterliegen keiner parlamentarischen Debatte und Kontrolle. (Angesichts der Tatsache, dass Wahlen als das Herzstück von Demokratisierung gelten, ist das ein besonders absurder Widerspruch – oder aber ein Kommentar zur Ernsthaftigkeit parlamentarischer Repräsentanz seitens aller Beteiligten.)

(3) In Budgethilfe sehen maßgebliche Organisationen – von OECD bis UNDP – erhebliches Potenzial, den haushaltspolitischen Gestaltungsspielraum der Empfängerländer zu erweitern und ihre Eigenverantwortlichkeit zu stärken. Derzeit liegt laut Angaben der OECD der Anteil der Budgethilfe bei ca. 20%. UNDP fordert in seinem Bericht zur menschlichen Entwicklung von 2005, ihn bis 2010 auf 70% zu erhöhen. Von Budgethilfe wird erwartet, dass sie

\* sich dem nationalen Haushaltsprozess und den im Haushalt zum Ausdruck kommenden Zielen, Strategien und Verfahrensweisen unterwirft;

\* parallele Projektstrukturen, deren attraktive Ausstattung und relativ kurzer Dienstweg zu bilateralen Instanzen die eigentlich zuständigen nationalen Administrationen aushöhlt und an den Rand drängt, vermeidet;

\* Transaktionskosten reduziert und Hilfe längerfristig berechenbar und verlässlich macht.

Seitens der Geberorganisationen ist die Budgethilfe an Voraussetzungen gebunden:

\* Die Empfängerstaaten von Budgethilfe sollen eine positive Leistungsbilanz hinsichtlich ihrer institutionellen Kapazitäten, ihrer Reformpolitik und Entwicklungsorientierung, einschließlich einer effektiven Fokussierung auf die Millenniums Entwicklungsziele aufweisen.

\* Budgethilfe bedarf einer die Grundrichtung festhaltenden, Indikatorenbewehrten Rahmenvereinbarung (*Performance Assessment Framework*), und sie soll von einem fortlaufenden, unter den Gebern abgestimmten (*harmonisation*) Dialogprozess über die faktische Regierungspolitik und die im Einzelnen im Budget gesetzten Prioritäten begleitet sein.

Aber: Verschiedene Evaluierungen der letzten Jahre kommen zu dem Ergebnis, dass die Rahmenvereinbarungen faktisch eine weitgehend unkoordinierte Ansammlung von Geber-Konditionen darstellen, die im sog. Politikdialog ohne Beteiligung von Parlamenten und zivilgesellschaftlichen Organisationen der Partnerländer formuliert werden. Primärer Indikator ist in der Regel die volle Erfüllung der von IWF und Weltbank gesetzten und von ihnen gemonitornten Konditionalitäten. Budgethilfe trägt in der derzeit praktizierten Form mithin dazu bei, die Rechenschaftspflicht der Regierung von der eigenen Gesellschaft weg auf die Geber zu lenken. Auch hier ist der Einfluss von Zivilgesellschaft und Parlamenten sehr gering. Sie sind nach wie vor nicht informiert über und eingebunden in Geber-Nehmer-Politikdialoge.

(4) Die InhaberInnen leitender Regierungsfunktionen – das gilt insbesondere für Sub-Sahara Afrika – sind direkt von Weltwährungsfonds und Weltbank entsandt, unter deren intensiver Mitwirkung für Posten wie Führung der Zentralbank, Finanz- oder Planungsminister benannt oder haben jahrelang bei ihnen gearbeitet. Sie erweisen sich als besonders empfänglich für die externen Politik- und Ordnungsvorgaben. Deren Umsetzung in nationale Regelwerke wird sehr häufig im Wege Technischer Assistenz von internationalen Consultings bewerkstelligt, die sich auf vielfältige Weise den internationalen Finanzierungsinstitutionen verpflichtet fühlen.

(5) Träger von Direktinvestitionen drängen ihrerseits auf die Umsetzung von Liberalisierung im Bereich von Handel, Währung und Finanzen, Industrie und Dienstleistungen, auf die Einrichtung von Sonderproduktionszonen mit ihren großzügigen Regelungen in Sachen Gewinntransfer und Steuerbefreiung und ihrer repressiven Handhabung von Arbeitnehmerrechten, einschließlich das Recht zur gewerkschaftlichen Vertretung u.ä..

In summa, die von den Partnerländern verfolgten Politiken sind in großen Zügen weder selbstbestimmt, noch wirken sie den Dynamiken von Armutsproduktion entgegen.

## 4. Es ist nicht gesichert, dass die von den Regierungen der Partnerländer verfolgten Politiken den Interessen der armen Bevölkerung dienen und Prozesse demokratischer Rechenschaftslegung durchlaufen.

Unter para 3, Abs. iii postuliert die Pariser Erklärung die „Erhöhung der Rechenschaftspflicht von Gebern und Partnerländern gegenüber ihren jeweiligen Bürgern und Parlamenten im Hinblick auf ihre Entwicklungspolitiken, -strategien und -ergebnisse“. Damit bekräftigt sie für die Partnerländer die Forderung nach „transparenter, verantwortlicher, rechenschaftspflichtiger und partizipativer Regierung“, also nach *good governance*, wie sie seit 1989 von der Weltbank bis zur UN-Menschenrechtskommission erhoben wird. Der Referenzrahmen für gute Regierungsführung sind die internationalen Konventionen und Standards, welche die Regierungen in aller Regel unterzeichnet und formell anerkannt haben.

Die internationale Gebergemeinschaft hat seit langem anerkannt, dass Armut und soziale Ungerechtigkeit vor allem eine Folge extrem ungleicher Zugänge zu politischer Entscheidungsgewalt sind. Auf diesem Hintergrund hat sie sich vom sog. bedarfsbasierten (*needs-based*) Ansatz zu einem rechtsbasierten (*rights-based*) zubewegt. Bürgerinnen und Bürger haben ein Recht auf Bedingungen, die ihre persönliche Lebensentfaltung ermöglichen

und begünstigen und sie müssen dieses auf den Menschenrechten basierende Recht auch einfordern können. Es bedarf tiefgreifender Strukturreformen, um politische und sozio-ökonomische Asymmetrien abzubauen und eine demokratisch legitimierte (*domestic accountability*) und armutsorientierte Wahrnehmung von Eigenverantwortung zu erreichen.

##### **5. Die Partnerländer brauchen den politischen Gestaltungsraum, der es ihnen ermöglicht, ihre nach innen und nach außen gerichteten Politiken am demokratisch ermittelten Gemeinwohl der Bevölkerung zu orientieren.**

Aus der Entwicklungssoziologie ist der Begriff Glokalisierung in die öffentliche Debatte eingegangen. Er will deutlich zu machen, dass die Globalisierung sich in der Vielfalt lokaler Kontexte und ihrer Lebenswelten sehr unterschiedlich auswirkt. Dieser Vielfalt und den aus ihr resultierenden verschiedenartigen Bedarfslagen kann eine einheitliche Blaupause nicht gerecht werden. Auf dem Hintergrund der katastrophalen sozialen Folgen des Einheitsrezepts der Strukturanpassung und unter dem weiterhin auf sie ausgeübten Druck in Richtung Liberalisierung und Privatisierung haben die Entwicklungsländer seit Beginn der Doha-Entwicklungsrunde 2001 den politischen Gestaltungsraum (*policy space*) für eine ihren spezifischen Entwicklungsbedingungen angemessene Politik gefordert. Die Forderung gründet sich auf

\* das der UN-Charta zugrunde liegende Recht auf die Gleichheit souveräner Staaten;

\* das Recht auf Entwicklung;

\* und das in der Doha-Erklärung festgehaltene Recht auf *special and differential treatment*, also das Recht auf eine den Besonderheiten ihrer Lage gerecht werdende Behandlung in internationalen Verträgen.

Bezugspunkt von politischer Gestaltung und Rechenschaftspflicht sind Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung. Unter den je spezifischen Bedingungen von Topographie, Klima, Stand von Bildung und technologischer Ausstattung, historischen Erblasten, wie Monokulturen und hochgradig ungleichen Gesellschafts- wie Geschlechterverhältnissen etc., sind Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung nur zu sichern mit Hilfe von differenzierten Politiken, wie z.B.

\* öffentliche Investitionen ggfs. auch Subventionen in Bereich der Grundversorgung;

\* Schutz lokaler ProduzentInnen in Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungssektor;

\* einer aktiven Politik der Ressourcennobilisierung (Steuersystem);

\* Schaffung einheimischer Beschäftigungsmöglichkeiten.

*Policy space* meint also die Freiheit, auf dem Weg zu Armutsbekämpfung und nachhaltiger Entwicklung eigene Entwicklungsstrategien auszuarbeiten. Nur

wenn diese Freiheit gegeben ist, macht die in der Pariser Erklärung festgelegte demokratische Rechenschaftspflicht von Regierungen gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung überhaupt Sinn. Dabei ist zu bedenken: Der effektive politische Handlungsspielraum einer Regierung ist das Ergebnis der Interaktion externer und interner politischer Kräfte.

##### **6. Internationale Regelwerke, multi- und bilaterale Selbstverpflichtungen sowie nicht zuletzt die für die Schweiz gültigen strategischen Vorgaben enthalten un- und untergenutzte Anknüpfungspunkte für größeren Handlungsspielraum der Partnerländer.**

Das Welthandelsabkommen selber lässt *special and differential treatment*, also den besonderen Belangen von Entwicklungsländern entgegenkommende Regelungen zu. Das Gleiche trifft auf die Sektorabkommen zu. TRIPS wie GATS geben der Möglichkeit Raum, spezifische Bedarfslagen (z. B. Medikamentenversorgung im TRIPS) bzw. staatliche Gemeinwohlverpflichtungen (GATS) geltend zu machen, die ein Aussetzen der in den Abkommen angelegten Liberalisierungsverpflichtung ermöglichen. Hier lässt der Rahmen der Welthandelsorganisation übrigens viel mehr Spielraum als die immer häufiger abgeschlossenen bilateralen Abkommen. Multilaterale wie bilaterale Organisationen – von der OECD über die Vereinten Nationen bis zu den einzelstaatlichen Gebern – haben sich in unzähligen Texten, die grundlegendes Verständnis, strategische Orientierungen und Verfahrensweisen festlegen, zu Achtung und Förderung nationaler Entscheidungs- und Verantwortungsräume bekannt. Hier ist insbesondere auch an Bereiche zu denken wie Förderung von Demokratie und Gleichberechtigung von Frauen und Männern, *good governance*, Korruptionsbekämpfung, Themen also, die nur eine Chance auf nachhaltig tragfähige Lösungen haben, wenn sie in soziale Lebenswelten in all ihrer Vielfalt eingebettet sind.

##### **7. Entwicklungszusammenarbeit muss auf demokratisch legitimierte Eigenverantwortung hinwirken und die Eröffnung entwicklungsadäquater Gestaltungsräume ermöglichen.**

Wenn also die Daten zeigen, dass Wachstum als solches nicht Armutsbekämpfung sichert, sondern die Minderprivilegierten und Ausgeschlossenen gerechtere Wachstumsprozesse und -ergebnisse erkämpfen müssen, dann ist es Aufgabe von Entwicklungszusammenarbeit, in dieser Auseinandersetzung in einer Weise wirksam zu sein, die praktischen Bedürfnissen gerecht wird und zugleich dem strategischen Interesse weniger asymmetrischer Verhältnisse auf nationaler wie internationaler Ebene Genüge tut.

M.a.W. Eigenverantwortung (*ownership*), wenn sie stabil und nachhaltig sein soll, darf nicht als Aneignung und technischer Vollzug externer Vorgaben verstanden

werden, sondern muss auf in spezifischen Kontexten demokratisch ermittelten und kontrollierte Politiken aufrufen. Entwicklungszusammenarbeit, die auf demokratisch legitimierte Eigenverantwortung hinwirken will, wird auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen:

● Sie muss so strukturiert sein, dass sie die Menschen in den Partnerländern, Männer und Frauen, befähigt, im friedlichen Konfliktaustrag für ihre sozialen und politischen Rechte einzustehen und sie auszufüllen (*claim making*). Dazu gehört auch die Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen.

● Sie wird die Anspruchsempfindlichkeit (*responsiveness*) der politischen Systeme der Partnerländer – Regierungssysteme, Parlament, Justiz, Rechnungshof – in einer Weise stärken, die demokratische Formen der Machtausübung und soziale Inklusion festigt. Hier ist vor allem das Instrument der Technischen Hilfe gefordert, auf die notwendige Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber den BürgerInnen hinzuwirken, wie auf die Sicherung entwicklungsförderlicher Gestaltungsräume in internationalen Abkommen und nationalen Gesetzen.

● Während Eigenverantwortung und Politikconditionalitäten weitgehend unvereinbar sind, trifft dies auf Prozessconditionalitäten nicht zu. Auf Transparenz und Rechnungslegung zielende, von entsprechender Förderung begleitete Bedingungen dienen gleichermaßen der umfassenden Beteiligung von Parlament und Zivilgesellschaft wie der den Gebern zustehenden Kontrolle.

● Auf die entwicklungsfreundliche Kohärenz von wesentlichen Rahmenbedingungen (Finanzmärkte, Klimapolitik, Investitionen etc.) hat Entwicklungszusammenarbeit als solche nur bedingt Einfluss. Umso mehr ist es ihre Pflicht, in entwicklungspolitischer Anwaltschaft (*advocacy*) aus der Komplexität ihrer Aktivitäten und Erfahrungen heraus couragiert auf nachteilige Auswirkungen hinzuweisen und im politischen Raum auf Veränderungen zu dringen.

● In diesem Sinne muss sie sich bei den „Gebern“ wie bei ihrer eigenen Regierung für die Akzeptanz von lokalen, regionalen und nationalen Problem- und Bedarfslagen entsprechenden Entwicklungslösungen einsetzen.

**Claudia von Braunmühl** □

*Dr. Claudia von Braunmühl* ist Honorarprofessorin an der FU Berlin. Ihre Thesen trug sie in Kurzform bei einer Anhörung der Außenpolitischen Kommission des Schweizer Ständerats zur Entwicklungszusammenarbeit am 19. Juni 2008 vor.

Beide Beiträge dieser Ausgabe sind für AbonnentInnen in einer Langfassung unter [www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org](http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org) zugänglich.