



# **Transparenzinitiativen für mehr Wirksamkeit in der EZ**

**Dokumentation der internationalen  
Fachveranstaltung am 5. Mai 2010**



# Inhalt

<b>Dokumentation der Fachworkshops am 5. Mai 2010</b>	<b>03</b>
<b>Workshop I: Transparenz im Kontext der Paris-Erklärung und Accra-Agenda</b>	<b>04</b>
<b>Zusammenfassung der Diskussion</b>	<b>13</b>
<b>Workshop 2: Transparenz im Rahmen der G8-Zusagen</b>	<b>15</b>
<b>Zusammenfassung der Diskussion</b>	<b>23</b>
<b>Podiumsdiskussion zu wirksamer Entwicklungspolitik von morgen</b>	<b>25</b>

## Dokumentation der Fachworkshops am 5. Mai 2010

Am 5. Mai 2010 hatte ONE Experten aus der Entwicklungszusammenarbeit eingeladen, um mit Ihnen über Transparenzinitiativen für mehr Wirksamkeit in der EZ zu diskutieren.

### Einführung

Die Debatte um verbesserte Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist nicht neu, aber im Jahr 2010 in Deutschland besonders aktuell. Die neue Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag zu einer Qualitätssteigerung der EZ verpflichtet, deren Wirksamkeit in diesem Jahr zudem von der OECD durch den DAC Peer Review überprüft wird. Gleichzeitig müssen internationale Vereinbarungen zur Steigerung der Wirksamkeit der EZ wie die Paris-Erklärung und der Accra Aktionsplan weiter umgesetzt werden.

Anstrengungen für mehr Transparenz auf Seiten der Geber- und der Partnerländer sind in diesem Kontext von besonderer Bedeutung. Eine erhöhte Transparenz von Mittelfläßen kann Korruption und ineffizienter Mittelallokation vorbeugen. Der Zugang zu Informationen über die Mittelverwendung erlaubt Parlamentariern, der Zivilgesellschaft und Medienvertretern in Geber- und in Partnerländern, Zusagen zu überprüfen und ggf. Unregelmäßigkeiten zu kritisieren. So kann sichergestellt werden, dass Regierungen in den Partnerländern nicht nur gegenüber den Geberstaaten, sondern auch und insbesondere ihrer eigenen Bevölkerung gegenüber Rechenschaft ablegen. Dies ist von besonderer Bedeutung um gute Regierungsführung und demokratische Teilhabe zu stärken.

Das BMZ hat im März 2009 einen Operationsplan zur Umsetzung der Paris-Erklärung 2005 und des Accra Aktionsplans 2008 verabschiedet. Der Plan sieht als Schwerpunkte u.a. mehr Transparenz, mehr Rechenschaftspflicht sowie eine verbesserte Vorhersagbarkeit der Mittelfläße vor.

Die G8 haben auf dem Gipfel in Toronto im Juni 2010 erstmals einen *Donor Accountability Report* vorgestellt, der unter anderem mehr Transparenz hinsichtlich geplanter und erfolgter Mittelauszahlungen aufzeigt.

Internationale Initiativen von Regierungen und Zivilgesellschaft, wie die in Accra gegründete *International Aid Transparency Initiative*, der auch Deutschland angehört, *Publish What You Fund* oder die *TRACK Prinzipien* für mehr Transparenz der Mittelfläße leisten einen wichtigen Beitrag dafür, dass sich die internationale Gemeinschaft auf verpflichtende Standards für die Transparenz finanzieller Zusagen einigt und diese auch umsetzt.

Bei unserer Veranstaltung zu „Transparenzinitiativen für mehr Wirksamkeit in der EZ“ wurde in zwei Workshops mit internationalen Fachexperten diskutiert. Die Teilnehmer sprachen einerseits über die Bedeutung und über bisher erzielte Fortschritte bei der Herstellung von mehr Transparenz für verbesserte Wirksamkeit in der EZ, zeigten andererseits auch klar die aktuellen Herausforderungen in diesem Bereich auf.

## Workshop 1: Transparenz im Kontext der Paris-Erklärung und Accra-Agenda

### Clare Denvir: Die Bedeutung von Transparenz und Vorhersehbarkeit für mehr Wirksamkeit in der EZ

*Policy Analyst Aid Effectiveness Division, Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD-DAC*

#### Einführung

Clare Denvir ruft zu Beginn ihres Vortrags den Teilnehmern die Ursprünge und Entwicklung der „Aid Effectiveness Debatte“ ins Gedächtnis, in deren Rahmen seit Beginn des 21. Jahrhunderts große Fortschritte im Bereich der Qualitätssteigerung der EZ erreicht werden konnten. Diese Entwicklung begann im Jahr 2002 in Monterrey und führte über die Stationen Rom (2003), Paris (2005) und Accra (2008) bis zu Dili und Bogotá in diesem Jahr, bevor sie Ende 2011 im Rahmen des 4. High Level Forums in Südkorea eine weitere Stufe erreichen wird. Die Referentin hebt den besonderen Status der Paris-Erklärung und des Accra-Aktionsplans (AAA) als einzige internationale Rahmenabkommen hervor, die die qualitative Ebene der EZ ins Blickfeld nehmen und damit die quantitativ orientierten Abkommen etwa der UN entscheidend ergänzen. Außerdem hat dieser Prozess weitere Abkommen inspiriert, die von anderen Akteuren wie Ländern mit niedrigem bis mittlerem Einkommen, z.B. China, Indien und Brasilien, getragen werden (Bogotá). Auch die Dili-Deklaration, die auf die Verbesserung der Qualität der EZ mit fragilen Staaten abzielt, ist in diesem Sinne zu verstehen.

Mit dem AAA und der Paris-Erklärung wurde darüber hinaus ein zentraler, von allen Akteuren in der EZ akzeptierter Maßstab gesetzt, der nationale und internationale Rechenschaft betont und den Rahmen für eine effektive Verwendung der globalen ODA (rund US\$ 120 Mrd.) schafft. Beide Abkommen werden seit 2005 bzw. 2008 in der Praxis angewandt und optimiert. Clare Denvir unterstreicht, dass es sich somit bei dem Ringen um eine Verbesserung der Effektivität von EZ keinesfalls um eine Geheimwissenschaft handelt, sondern es vielmehr darum geht, das zu tun, was alle Beteiligten bisher auch schon getan haben – nur besser. Zusätzlicher Verwaltungsaufwand sollte deshalb nicht nötig sein. Rückblickend auf das bisher Erreichte räumt sie ein, dass der Fortschritt in einigen Teilen der Agenda noch nicht sehr groß ist, wofür unter anderem eine übermäßige Bürokratie auf Seiten einiger Geber verantwortlich ist. Andererseits ist Vieles möglich, und konkrete Fortschritte sind durchaus realistisch, vorausgesetzt, dass politischer Wille und insbesondere gegenseitiges Vertrauen gegeben sind.

In Hinblick auf die **Bedeutung von Transparenz** hebt die Referentin die unterschiedlichen Informationsbedürfnisse der beteiligten Akteure hervor, damit sie ihre jeweilige Aufgabe im Entwicklungsprozess erfüllen können: Demnach benötigen die Regierungen der Partnerländer Informationen, um effektiv zu planen und ihre Entwicklungsprogramme angemessen zu lenken, während die Regierungen der Geberländer vor allem zur Koordinierung und Harmonisierung ihrer Zusammenarbeit informiert sein müssen. Die Parlamente wiederum brauchen Informationen, um ihrer Aufgabe der Überwachung und Bereitstellung von Mittelfläßen gerecht



zu werden. Organisationen der Zivilgesellschaft und Bürger in den Entwicklungsländern benötigen Informationen, um ihre Regierungen zur Verantwortung ziehen zu können, und schließlich sollten die Bürger der Geberländer sich angemessen darüber informieren können, was mit ihren Steuergeldern passiert. Angesichts des derzeitigen Drucks auf die Budgets für EZ ist es wichtig, dass jeder jederzeit herausfinden kann, welche Mittel für EZ bereitgestellt werden, wo sie hinfließen und was sie bewirken. Nur mit derartiger Transparenz kann eine breite öffentliche Unterstützung aufrecht erhalten werden.

Weiterhin kommt der **Vorhersehbarkeit der Mittel** eine entscheidende Rolle zu, was Clare Denvir anhand verschiedener Szenarien der Entwicklung der ODA an Ruanda bis 2012 verdeutlicht. Die Finanzierungslücke zwischen den beiden Extremszenarien beträgt in diesem Beispiel bis zu US\$ 800 Mio. wodurch verlässliche Planung für die ruandische Regierung unmöglich wird. Nur wenn die Partnerländer – besonders solche, die von EZ weitgehend abhängig sind – genaue Kenntnis über die zu erwartenden Mittel haben, können sie ihre Entwicklungsprogramme effektiv steuern und in den nationalen Haushalt einbinden.

### Arbeit der OECD-Arbeitsgruppe

In diesen beiden zentralen Bereichen – Transparenz und Vorhersehbarkeit von EZ – sieht die Arbeitsgruppe zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit (WP-EFF) einen ihrer Schwerpunkte. Zur Erhöhung der Transparenz bemüht sich die WP-EFF unter anderem um qualitativ bessere und leichter zugängliche Daten sowie um ein Maß für die mittelfristige Vorhersehbarkeit von Mitteln. Das Sekretariat der OECD wiederum arbeitet an einer weltweit einzigartigen Übersicht, welche die von jedem DAC Geber in den nächsten drei Jahren zu erwartenden EZ-Mittel erheben wird. Die in Accra gegründete International Aid Transparency Initiative (IATI) trägt auch zu diesen Bemühungen bei, indem sie standardisierte Vorgaben für die Veröffentlichung von Informationen über Mittelflüsse erarbeitet. Die Statistik-Arbeitsgruppe der OECD plant, das in den Partnerländern kaum bekannte CRS (Creditor Reporting System), welches detaillierte Daten zu von DAC-Mitgliedern betriebenen Programmen enthält, über Workshops in diesen Ländern vorzustellen. Der DAC-Vorsitzende schließlich überwacht die Umsetzung der so genannten „beginning-now commitments“ wie der kohärenteren und standardisierten Veröffentlichung der zwischen Geber- und Partnerstaaten vereinbarten Bedingungen.

### Ausblick

Die zentrale Aufgabe liegt nun darin, so Clare Denvir mit Blick auf das High Level Forum in Südkorea, allen Beteiligten eine kritische Beurteilung der in der Paris-Erklärung verankerten Elemente zu ermöglichen und so die Prioritäten in der Umsetzung festzulegen. Somit wird der Rahmen für die Verbesserung der Qualität von EZ für die nächsten Jahre festgelegt. Sie betont, dass die Geber, einschließlich Deutschland, alle nötigen Anstrengungen unternehmen müssen, um die in Paris formulierten Ziele zu erreichen. Abschließend regt sie an, den Mitarbeitern in den einzelnen Ländern mehr Entscheidungsbefugnis und Spielraum zu geben, so dass

auch auf dieser Ebene ein Beitrag zu Transparenz und Vorhersehbarkeit geleistet werden kann.

### **Ronald Meyer: Zur Bedeutung von Transparenz bei der Umsetzung der Paris Erklärung und des Accra Aktionsplans**

*Leiter des BMZ – Referat 220: Grundsätze und Qualitätssicherung der Zusammenarbeit mit Ländern und Regionen*

Ronald Meyer betont, dass Transparenz und Rechenschaftspflicht wesentliche Voraussetzungen für Entwicklungsergebnisse und somit zentrale Aspekte bei der Umsetzung der Wirksamkeitsagenda sind.

### **Umsetzung der Ziele von Accra und Paris durch das BMZ**

In Bezug auf den AAA und die Paris-Erklärung hebt Ronald Meyer die hochgradig komplexen Implikationen jedes einzelnen dort fixierten Ziels hervor und gibt einen Überblick über das bisher von Deutschland Erreichte. So hat Deutschland im April 2009 als eines der ersten Geberländer einen Operationsplan verabschiedet, der aus der Fülle der Ziele des AAA einige herausgreift, um diese zunächst prioritär umzusetzen. Bei dieser Auswahl spielten einerseits politische Überlegungen eine Rolle, andererseits wurde aber auch versucht, Felder mit besonderem Verbesserungs- und Nachholbedarf in der deutschen EZ zu identifizieren. Vorhersehbarkeit und Transparenz bilden eines von sieben Kapiteln dieses Operationsplans. In Hinblick auf die Bereitstellung von Informationen über Zusagen und tatsächliche Auszahlungen ist der aktuelle Stand, dass den Partnerländern die Informationen über Zusagen für einen Zeitraum von 2-3 Jahren vorliegen; Daten über geplante zukünftige Auszahlungen werden hingegen, weil sich die Nachfrage der einzelnen Länder voneinander erheblich unterscheiden können, aufgrund des derzeit noch aufwändigen manuellen Erstellungsprozesses bei Bedarf und auf Nachfrage vor Ort zur Verfügung gestellt. „Bei Bedarf“ meint in diesem Zusammenhang auch, dass das BMZ die Kosten der Ermittlung der Daten damit abgleicht, ob das Partnerland die angefragten Daten tatsächlich verarbeiten kann, um nicht mit großem Aufwand „Datenfriedhöfe“ zu erzeugen. Um den realen Nutzen der vom BMZ bereitgestellten Daten im Partnerland zu vergrößern ist es z.B. erforderlich, dass die die Daten oftmals abfragenden Planungseinheiten und Sektorministerien im Partnerland und die für die Haushaltsplanung und –umsetzung verantwortlichen Finanzministerien gut zusammenarbeiten.

### **Gemeinsame Datenstandards**

Auch indikative Ausgaben- und/oder Umsetzungsplanungen für die jeweils nächsten drei Jahre (rollierend) für Partnerländer werden derzeit auf Nachfrage vor Ort der Partnerregierung mitgeteilt. Das BMZ überarbeitet derzeit grundlegend und in einem mehrjährigen Prozess sein internes Daten- und Finanzmanagementsystem für die Finanzielle und Technische Zusammenarbeit. In diesem Prozess werden auch Überlegungen eingespeist, die eine bessere Generierung von regelmäßig von

Partnern nachgefragten Daten erlaubt. Unabhängig von Datensystemen gilt allerdings generell, dass die Verlässlichkeit der verfügbaren Daten sinkt, je weiter der Vorhersagezeitraum in der Zukunft liegt.

Die Erarbeitung von gemeinsamen Datenstandards, u.a. in Kooperation mit der Transparenzinitiative IATI, der das BMZ seit ihrer Gründung in Accra angehört, wird als große Chance verstanden und soll zukünftig die nachfrageorientierte Generierung und Bereitstellung von derartigen Informationen über die vorhandenen IT-Systeme in einem von den Partnern genutzten Format erleichtern. Innerhalb von IATI sollten aus Sicht des BMZ darüber hinaus auch die Partner eine größere Rolle spielen und ihre spezifizierte Nachfrage formulieren. Allerdings ist der Anspruch von IATI in Bezug auf Spektrum und Inhalte sowie den Zeithorizont, den die bereitzustellenden Daten und Dokumente umfassen sollen, sehr ambitioniert, weshalb dieser Anspruch gegebenenfalls auf ein realistisches Maß gebracht werden muss.

### Pragmatische Umsetzung

In seinem Ausblick betont Ronald Meyer, dass das BMZ in den Themenkomplexen Rechenschaftspflicht und Transparenz einen politischen Mehrwert sieht. Es kommt nun darauf an, realistische Minimalstandards zu erreichen, da die derzeitige internationale Vielfalt der Anforderungen auch die Geber zum Teil überfordert. Auch die Harmonisierung von Definitionen und Systemen ist weiterhin nötig, zumal allein in Deutschland unterschiedliche Datensysteme z.B. zwischen BMZ und den staatlichen Durchführungsorganisationen bzw. zwischen BMZ und anderen Ressorts existieren. Allerdings geht es in diesem Kontext nicht nur um technische Fragen, vielmehr kommt es auch darauf an, unter den Mitarbeitern ein Bewusstsein für die konkrete Relevanz der Bereitstellung von Daten und Berichten (z.B. über durchgeführte Aktivitäten) zu schaffen. Pragmatische Prioritätensetzung mahnt Meyer schließlich angesichts der Breite der in internationalen Abkommen formulierten Bestimmungen an: Manchmal sei es besser, von fünfzig Zielen zehn vernünftig zu erreichen, als sich allen Zielen nur ein wenig zu nähern.

### Bashiru Jumah: Transparenz und Wirksamkeit in der EZ aus zivilgesellschaftlicher Perspektive des Südens: Das Ghana Aid Effectiveness Forum und der Beitrag von SEND.

*Senior Project Officer, Social Enterprise Development Foundation West-Africa, SEND (Ghana) und Koordinator des Ghana Aid Effectiveness Forum*

### Mobilisierung der Zivilgesellschaft

Zunächst erinnert Bashiru Jumah an das dritte High Level Forum (HLF3) zur Verbesserung der Wirksamkeit von EZ im September 2008 in Accra. Damals sei eines der Schlüsselergebnisse gewesen, dass der Zivilgesellschaft als entwicklungspolitischem Akteur in diesem Prozess eine zentrale Rolle zukommt.



Bashiru Jumah, Senior Project Officer, Social Enterprise Development Foundation West-Africa, SEND (Ghana) und Koordinator des Ghana Aid Effectiveness Forums

Im Vorfeld des HLF3 veranstaltete SEND Ghana damals eine Konferenz mit internationalen NGOs und Community-Based Organisations (CBOs). Im Rahmen dieses sogenannten Ghana Aid Effectiveness Forums (AEF) wurden die Zivilgesellschaft und ihre Organisationen mobilisiert, um den HLF3 positiv mit zu beeinflussen. Auch dadurch gelang es, das AEF zu institutionalisieren – das AEF als das ghanaische zivilgesellschaftliche Forum, das sich mit Wirksamkeit von EZ befasst. Im Vorfeld wurden folgende Strategien verfolgt:

- Mobilisierung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen (Forschungs- und Interessenverbände, Grassroots-Akteure, CBOs u.a.)
- Verwendung und Vertiefung bestehender Netzwerke
- Politische Bildung und Sensibilisierung auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene
- Regionale und nationale Evaluationskonferenzen
- Forschung und Berichte
- Nutzung der Medien unter Verwendung einer starken Kommunikationsstrategie

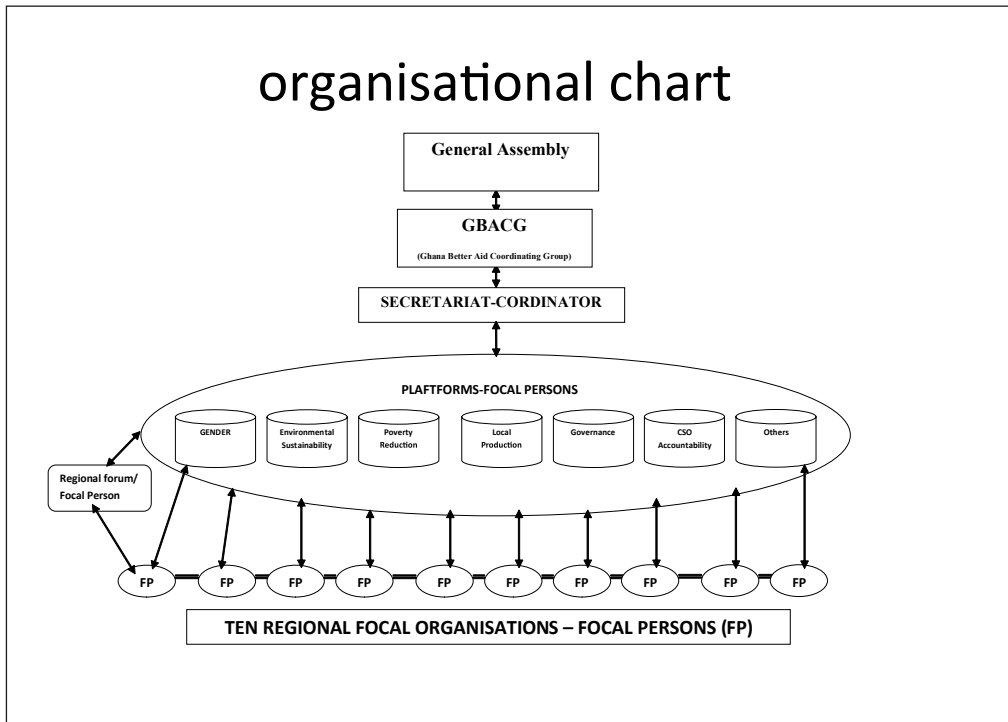
Als **Ergebnisse** dieses vereinten Engagements nennt Jumah:

- Aufbau eines ständigen AEF-Sekretariats
- Regionale Konsultationen; Veröffentlichung eines Berichts über die Umsetzung der Ziele der Paris-Erklärung
- Entwicklung eines zusammenfassenden Berichts über den Stand der Forschung zur Wirksamkeit der EZ in Ghana
- Organisation der zivilgesellschaftlichen Parallelkonferenz mit mehr als 800 Teilnehmern aus 88 Ländern
- Entsendung von 80 Delegierten zum HLF3, die die Empfehlungen der Zivilgesellschaft präsentierten
- Durchführung einer effektiven Medienstrategie, mit der die zivilgesellschaftlichen Anliegen für das HLF3 einer breiten Öffentlichkeit kommuniziert wurden.

### **Das Plattform-Modell des AEF**

Seit Abschluss des HLF3 hat sich das Ghana Aid Effectiveness Forum reorganisiert und konzentriert sich nun darauf, die Verwendung von EZ-Mitteln und deren Überwachung strategisch zu beeinflussen. Ziel des AEF ist es, zivilgesellschaftliche Akteure dabei zu unterstützen, die Wirksamkeit der EZ zu erhöhen. So kann Armut in Ghana verringert und schließlich beendet werden.

Dazu bedient sich das AEF eines Plattform-Ansatzes. Es nutzt bereits bestehende **thematische Netzwerke**, so genannte Plattformen, um die nationale Umsetzung der in Paris und Accra formulierten Bestimmungen zu überwachen und konkrete Aktivitäten zu entwickeln. Das bei einer landesweit arbeitenden NGO – derzeit bei SEND Ghana – angesiedelte Sekretariat übernimmt die nationale Koordination der



Plattformen, während jede Plattform von einer Steuerungsorganisation koordiniert wird. So wird die Plattform zur CSO Accountability von der Antikorruptionskoalition koordiniert und die Plattform zu Umweltfragen von Friends of the Earth Ghana.

Das Modell basiert auf fünf **Prinzipien**:

- Einhaltung der Ziele der Paris-Erklärung und des Accra-Aktionsplans
- Dezentralisiertes Management
- Synergien bei der Ausarbeitung der organisationsinternen Programmatik der Mitglieder
- Aufbau auf bestehenden Kanälen der Interessenartikulation
- Effektive Koordination durch gemeinsamen Zugriff auf Wissen und Informationen

Konkrete **Ziele** des Ghana Aid Effectiveness Forums:

- Beitrag zur konkreten Armutsverringern durch partizipationsorientierte Beratung
- Förderung des in der Paris-Erklärung und dem Accra-Aktionsplans festgeschriebenen Ziels der Geschlechtergleichheit und der nachhaltigen Entwicklung
- Verbesserung demokratischer Regierungsführung bei der Umsetzung der Ziele von Paris und Accra
- Verbesserung der verantwortlichen Leitung, Rechenschaft und Transparenz auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Organisationen

Seit dem HLF3 hat das reorganisierte AEF eine Reihe von **zentralen Ergebnissen** erzielt. So wurde zunächst eine „Landkarte der Entwicklungsarchitektur“ in Ghana erstellt, um beteiligte Akteure zu identifizieren und die Mittelflüsse im Land besser zu verstehen. Zudem konnte die Beteiligung an zwei bedeutenden EZ-Evaluationsprozessen auf nationaler Ebene erreicht werden, wodurch die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure anerkannt und gestärkt wurde. Nicht zuletzt aufgrund dieser Erfolge können zivilgesellschaftliche Organisationen mittlerweile an relevanten Konferenzen und Verhandlungen mit Gebern teilnehmen, die zuvor nur Regierungsvertretern offen standen. Außerdem konnte sichergestellt werden, dass sie an der gerade beginnenden Entwicklung guter Regierungsführung in Ghana mitwirken. Im Kontext gegenseitiger Rechenschaftspflicht ist es darüber hinaus ein großer Erfolg, dass das AEF an der Ausarbeitung eines Rahmens für die Bewertung der Qualität der EZ auf Seiten der Geber (Development Partner Performance Assessment Framework, DP-PAF) beteiligt ist.

### Die Arbeit von SEND Ghana

SEND Ghana ist eine auf Bürgerbeteiligung ausgerichtete Watch Dog-Organisation. Sie verfolgt die Vision eines Ghana, in dem Rechte und Wohlergehen der Menschen garantiert sind. Dazu will SEND durch die Förderung von Good Governance und Geschlechtergerechtigkeit beitragen. Die Organisation beobachtet die Umsetzung von auf die ärmsten Bevölkerungsschichten ausgerichteten Politiken und leitet die Ergebnisse an die relevanten staatlichen Akteure, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu optimieren. Dazu hat die Organisation 50 lokale *District Citizens' Monitoring Committees* (DCMCs) eingesetzt, in denen zentrale gesellschaftliche Akteure wie etwa Kleinbauern, Frauen, Jugendliche, NGOs und traditionelle Autoritäten (z.B. das Stammesoberhaupt) vertreten sind. Zudem nutzt SEND Evaluationsmethoden wie Fallstudien, Vor-Ort-Untersuchungen und die Befragung von Experten. Aus den konkreten Ergebnissen entwickelt SEND schließlich strukturelle Forderungen an die Regierung. Jumah betont, dass es jedoch nicht im Interesse seiner Organisation ist, die Akzeptanz der nationalen Regierung in Frage zu stellen. Vielmehr soll durch die Übermittlung der gewonnenen Erkenntnisse an staatliche Akteure auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene eine wirksame, auf die Bedürfnisse der Menschen ausgerichtete Politik unterstützt werden.

### Herausforderungen und Erfolge

Eine der Schwierigkeiten, mit denen sich SEND bei seiner Monitoring- und Evaluationsarbeit konfrontiert sieht, besteht in der geringen Qualifikation der Basisgruppen bei technischen Fragestellungen im Rahmen des Monitoring. Trotz Bemühungen um die Rückkopplung der Ergebnisse an den Staat registriert SEND Misstrauen und konflikthafte Beziehungen zwischen der Zivilgesellschaft und dem Staat. Jumah erklärt dies mit dem unter Regierungsvertretern verbreiteten Empfinden, zivilgesellschaftliche Kontrolle ihrer Aktivitäten sei die überkritische Suche nach Fehlern. Auch praktische Probleme wie die schwierige Beschaffung der nötigen Daten und die Forderungen einiger ehrenamtlicher Mitglieder der Komitees nach einer Aufwandsentschädigung behindern die Arbeit der Organisation.

Dennoch konnte SEND durch die Kooperation mit Basisgruppen wichtige Erfolge erzielen, etwa im Bereich der Sensibilisierung und Qualifizierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und in der Bereitstellung eines strukturellen Rahmens für die gemeinsame Evaluationsarbeit. Ebenso konnte das Selbstbewusstsein der Zivilgesellschaft gegenüber dem Staat gestärkt und so ein effektiver Dialog zwischen beiden Akteuren ermöglicht werden.

### **Rachel Rank: Transparenz und Wirksamkeit von EZ verbessern: Fortschritte bei internationalen Verpflichtungen**

*Research and Monitoring Manager, Publish What You Fund*

#### **Publish What You Fund – Die Kampagne**

Publish What You Fund wurde im September 2008 in Accra von mehreren Organisationen – darunter ONE – aus den Bereichen gute Regierungsführung, Wirksamkeit von EZ und Zugang zu Informationen gegründet. Es handelt sich um die weltweit einzige Kampagne, die sich in ihrer Lobbyarbeit (hauptsächlich gegenüber den USA, der EU und der Weltbank) auf die Forderung nach mehr Transparenz in der EZ konzentriert. Publish What You Fund lässt sich von vier Prinzipien leiten:

1. Informationen über EZ-Mittel sollen vorausschauend veröffentlicht werden.
2. Informationen über EZ-Mittel sollen in verwendbarer Art und Weise veröffentlicht werden (umfassend, rechtzeitig, leicht zugänglich und vergleichbar).
3. Jeder hat das Recht, Informationen über EZ-Mittel anzufordern und zu erhalten.
4. Die Existenz des Rechts auf Zugang zu Informationen soll bekannt gemacht werden.

Damit soll ein nachhaltiges Bewusstsein dafür geschaffen werden, wie wichtig es ist, dass Geber ihre Finanzflüsse öffentlich machen.

#### **Die Bedeutung von Transparenz**

Mehr Transparenz, so Rachel Rank, ist eine Voraussetzung dafür, das Versprechen der EZ einzuhalten, nämlich die Menschen für den Kampf gegen Armut zu befähigen. Derzeit können Länder, die Mittel aus der internationalen EZ erhalten, nur schwerlich Details über deren Höhe und Verwendung in Erfahrung bringen, während Geber vor der Schwierigkeit stehen, zu entscheiden, wo und wie ihre Mittel am effektivsten einzusetzen sind. Beispielsweise habe die afghanische Regierung keine Kenntnis davon, wofür ein Drittel der seit 2001 ins Land geflossenen EZ-Mittel ausgegeben wurde – ein Betrag von rund US\$ 5 Mrd. Als weiteres Beispiel für die Bedeutung von Transparenz wird Uganda angeführt, wo 2005 festgestellt wurde, dass etwa doppelt so viel Projekthilfe im Land ausgegeben wurde wie ursprünglich verbucht. Die jährliche globale ODA in Höhe von etwa US\$ 110 Mrd. stellt folglich zwar einen unerlässlichen Beitrag zur Finanzierung vieler Entwicklungsländer dar, zugleich aber sind sich Geber und Empfänger

gleichermaßen bewusst, dass EZ nicht immer optimal gestaltet wird. Um diese Problematik zu lösen hat die Mehrzahl der Geberländer verschiedene Abkommen, wie die Paris-Erklärung und den Accra-Aktionsplan, zur Erhöhung der Wirksamkeit von EZ unterzeichnet. Viele dieser Abkommen betonen zu Recht die Verantwortung der Partnerländer in Bezug auf die Verbesserung ihrer Regierungsführung, Korruptionsbekämpfung und Einbindung der Zivilgesellschaft in ihre Haushaltsplanung. Allerdings, hebt die Referentin hervor, ist es ebenso wichtig, dass auch die Geberländer ihren Teil beitragen, indem sie den Partnern Informationen über aktuelle und geplante Aktivitäten in einer Form zur Verfügung stellen, die ihnen die sinnvolle Gestaltung ihrer Politik ermöglicht. Vergleichbare und leicht zugängliche Informationen würden in diesem Sinne Geber- und Partnerländern gleichermaßen zugutekommen: Beide können so die Effektivität ihrer Programme überprüfen, die gegenseitige Rechenschaft wird gestärkt und das Korruptionsrisiko gesenkt.

### **Herausforderungen und Chancen**

Rachel Rank konstatiert ein wachsendes Bewusstsein für die Bedeutung von Transparenz in der EZ: Nicht zuletzt infolge der andauernden Finanzkrise bemühen sich die Geber um finanzielle Transparenz und die effektive Verwendung ihrer Mittel, was zu der Einsicht geführt hat, dass Transparenz auch auf der Seite der Geber verbessert werden muss. Konkrete Reaktionen von Regierungen auf diese Einsicht sind etwa die G20-Initiative und die US-Seite [www.recovery.gov](http://www.recovery.gov).

Die öffentliche Zustimmung zur Entwicklungszusammenarbeit erreichte ihren absoluten Höhepunkt mit der erfolgreichen *Make Poverty History*-Kampagne und dem G8-Gipfel in Gleneagles 2005. Der von der Finanzkrise verursachte Druck auf die EZ-Budgets gefährdet diese Erfolge allerdings. In diesem Zusammenhang ist die Transparenzinitiative IATI ein wichtiges Forum für Geberländer, um gemeinsam ihren Willen zu einer wirksamen EZ unter Beweis zu stellen.

### **Schlussbemerkungen**

Die Referentin betont, dass die Veröffentlichung von Informationen und Daten ein wichtiger Baustein ist, um eine höhere Wirksamkeit der EZ zu erreichen. Ohne deutlich verbesserte Transparenz auf Seiten der Geber ist es unwahrscheinlich, dass diese ihre wegweisenden Verpflichtungen zu mehr Wirksamkeit in die Tat umsetzen. Abschließend fordert Rachel Rank die deutsche Regierung auf, eine Führungsrolle bei der Umsetzung von IATI zu übernehmen und ihre in Paris und Accra gemachten Zusagen einzuhalten.

## Zusammenfassung der Diskussion

### Der Ausblick: Optimistisch oder pessimistisch?

Dr. Jörg Faust bezweifelt, dass der aus den Vorträgen von Clare Denvir und Ronald Meyer erkennbare vorsichtige Optimismus angebracht sei, da die realen Daten eher auf abnehmende Harmonisierung bei zunehmender Projektanzahl und verstärkt bilateraler Orientierung der EZ hindeuteten, während neue Geber die Harmonisierungsbemühungen zusätzlich erschwerten. Clare Denvir räumt ein, dass die Entwicklungen etwa in Bezug auf die MDGs und ODA-Zielvorgaben sowie bei der Umsetzung von *democratic ownership* und in Zusammenhang mit der zunehmenden Fragmentierung der internationalen EZ zu wünschen übrig lassen, zugleich warnt sie aber davor, nur auf diese Daten zu schauen: In einer Reihe von Bereichen (Lieferaufbindung, Qualität der technischen Zusammenarbeit, Umsetzung der Agenda für mehr Wirksamkeit von EZ) seien Fortschritte zu konstatieren. Die OECD fordere nun von ihren Mitgliedern, in den verbleibenden 18 Monaten bis zum HLF4 in Seoul ihre Zusagen einzulösen. Allerdings stelle das DAC auch fest, dass einige Länder ihre Zusagen vorbildlich umsetzen, so dass ein vertiefter Dialog zwischen Geberländern die Qualität der EZ aller Staaten verbessern könnte. In Bezug auf neue Geber merkt sie an, dass die Konferenz zur Süd-Süd-Kooperation in Bogotá (März 2010) als deutliches Zeichen einer positiven Entwicklung zu werten sei.

Auch Ronald Meyer sieht in der Bereitschaft einiger der neuen Geber wie z.B. der globalen Fonds oder auch von Ländern wie Süd-Korea, entsprechend ihrer Spezifika gemeinsam in Richtung einer an Transparenz und Wirksamkeit orientierten EZ zu arbeiten, eine Entwicklung, die grundsätzlichen Optimismus rechtfertige. Darüber hinaus sei das Bemühen um erhöhte Wirksamkeit der EZ eine klare Priorität der neuen Regierung.

### Hindernisse bei der Umsetzung der politischen Rhetorik zur Wirksamkeit von EZ in die Realität

Eine grundsätzliche Schwierigkeit bei der Realisierung von rhetorisch postulierter erhöhter Wirksamkeit besteht Ronald Meyer zufolge in der Komplexität und Auffächerung des Themas in viele Unterthemen, was es politisch schwer verkäuflich mache. Im Vorfeld des High-Level Forum IV 2011 in Seoul sei es daher wichtig, dass die WP-EFF und das DAC-Sekretariat aus der Vielzahl der Ziele einige Schlüsselbotschaften formulieren, um auch dem deutschen Steuerzahler verständlicher zu machen, warum er die aufwändigen Bemühungen der Geberregierungen mit den Partnern um erhöhte Wirksamkeit unterstützen sollte.

Laut Clare Denvir sollten sich die Geber auf ihre Stärken konzentrieren, um bis Seoul möglichst viele handfeste Fortschritte zu erreichen. Außerdem sollten EZ-Mitarbeiter auf allen Ebenen in diesem Kurs einbezogen und übermäßige Koordinierung und Überbürokratisierung verhindert werden. Rachel Rank hingegen identifiziert eine problematische kommunikative Lücke zwischen der in internationalen Verhandlungen und Konferenzen verwendeten Terminologie und den tatsächlichen Bedürfnissen der Partnerländer. Um sicherzustellen, dass die vor Ort benötigten Daten und Informationen verfügbar sind, müssten die Partnerländer gehört werden.

Bashiru Jumah sieht die Schwierigkeiten bei der Umsetzung auf zwei Ebenen: Erstens mangle es an politischem Willen, die durch den AAA eingegangenen Verpflichtungen einzuhalten; Zweitens verfüge die Zivilgesellschaft über ungenügende Kenntnisse über die sie betreffenden politischen Prozesse, so dass sie diese kaum beeinflussen könne.

Aus dem Plenum wird ferner angemerkt, dass größere Transparenz über den Transparenzprozess nötig sei, um so auch die Zivilgesellschaft mit einzubeziehen. Selbst unter Mitarbeitern im EZ-Bereich mangle es mitunter an Wissen über die Transparenzinitiativen. Den Handlungsbedarf in dieser Hinsicht unterstreicht auch Ronald Meyer, vor allem die Kernziele von Accra müssten besser kommuniziert werden. Das BMZ stehe zu diesem Zweck in regelmäßigem Dialog mit zivilgesellschaftlichen Organisationen wie z.B. VENRO.

### **Die Arbeit von SEND Ghana im regionalen Kontext**

In Hinblick auf die nationale und regionale Vernetzung von SEND erläutert Bashiru Jumah auf Nachfrage, dass die zivilgesellschaftlichen Initiativen in Ghana zum Monitoring von EZ und der Verbesserung der Wirksamkeit auf Vernetzung in Form des Plattform-Modells basierten. Dadurch stehe man in Verbindung mit Aktivitäten auf globaler Ebene und könne die Erfahrungen nutzen, um die Arbeit auch in Hinblick auf die eigene Effektivität zu verbessern. Da man von Gebern und Entwicklungspartnern Transparenz verlange, müsse sich auch die Zivilgesellschaft darum bemühen.

Die Arbeit in Ghana, auch die Kooperation mit der Regierung, funktioniere mittlerweile gut, was vor 1992 undenkbar gewesen sei. Dies zeige, dass Demokratie eine zentrale Voraussetzung ist, um die Themen Transparenz und Rechenschaft anzusprechen. Die SEND Vertreter in Sierra Leone und Liberia haben hier, so Jumah, zur Zeit größere Probleme, da die nötigen Strukturen noch zu schwach seien.

## Workshop 2: Transparenz im Rahmen der G8-Zusagen

### **Dr. Jörg Faust: Geber-Governance als Einflussfaktor auf entwicklungs- politische Qualität**

*Leiter der Abteilung Governance, Staatlichkeit, Sicherheit beim Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE)*

#### **Einführung**

Dr. Faust resümiert, dass transparente politische Prozesse und demokratische Partizipation grundsätzlich ein stärker am Gemeinwohl orientiertes Handeln politischer Entscheidungsträger nach sich ziehen. Im Kontext der EZ bedeutet dies, dass ein geringeres Korruptionsniveau und ein höheres Demokratieniveau in den Partnerländern zentrale entwicklungspolitische Zielgrößen (Wachstum, Armutsorientierung, inklusives Bildungs- und Gesundheitssystem) positiv beeinflussen. Wie aber beeinflusst derartige Good Governance auf Seiten der Geber die Qualität der EZ?

#### **(Zu) lange Wirkungs- und Feedbackkette**

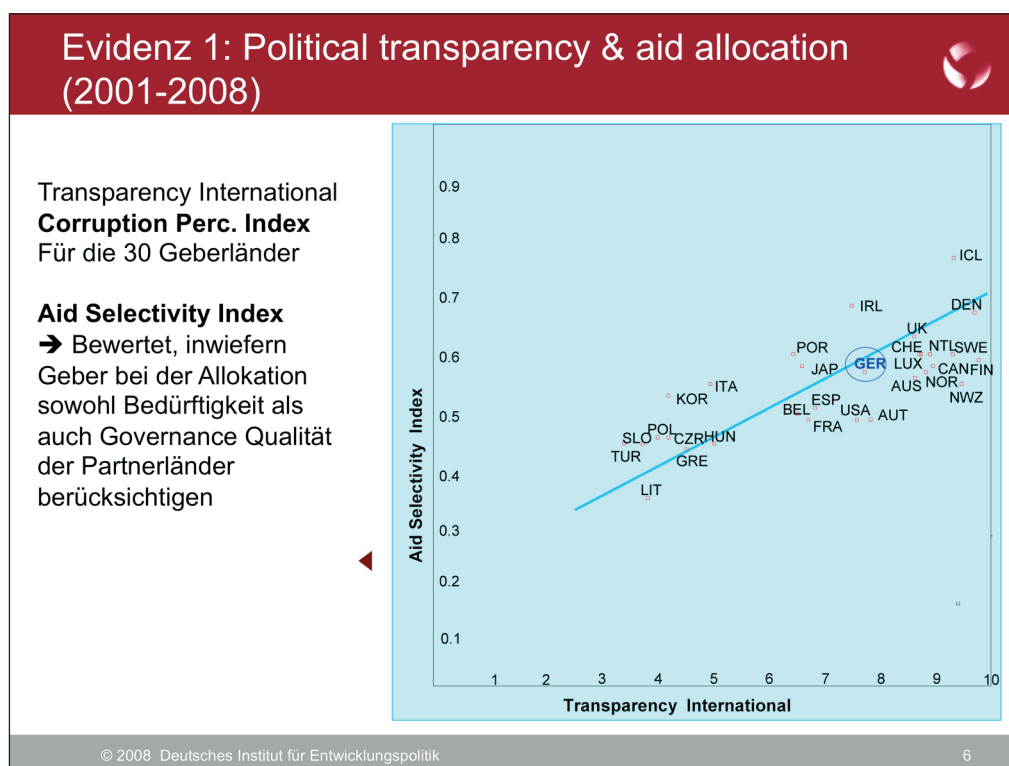
In der EZ besteht die grundsätzliche Problematik einer sehr komplexen Wirkungskette, die ausgehend vom Steuerzahler bzw. dem Parlament über die Geberregierung und Durchführungsorganisationen führt, bevor sie im Partnerland über dessen Regierung und dortige Durchführungsorganisationen die „bedürftige“ Zielgruppe erreicht. Ebenso komplex und indirekt ist die Feedbackschleife zwischen den Financiers der EZ und ihrer Wirkung bei der Zielgruppe. Beispielsweise, so Dr. Faust, weiß ein deutscher Steuerzahler in der Regel so gut wie nichts darüber, was sein Geld in der EZ konkret bewirkt. Im innenpolitischen Kontext jedoch hat er durchaus eine Vorstellung davon, ob etwa das Gesundheitssystem in Deutschland funktioniert, er kann daher einschätzen, ob der Teil seiner Steuern, der ins Gesundheitssystem fließt, in seinem Sinne verwendet wird. Die Feedbackschleife in der Innenpolitik ist also viel enger. Das Fehlen eines direkten Feedbacks verursacht zudem ordnungspolitische Probleme: So existieren auf jeder Ebene der Wirkungskette Sonderinteressen und es gibt deutliche Informationsasymmetrien zwischen den Beteiligten. All das führt zu einem starken Einflusspotential für Lobbys und Sonderinteressen auf Seiten der Geber- wie der Partnerländer.

#### **Die Bedeutung von gegenseitiger Rechenschaftspflicht**

Das klassische Problem in der skizzierten Wirkungskette hängt mit der überdurchschnittlich stark ausgeprägten schlechten Regierungsführung in den Partnerländern zusammen, die ein eher geringes Interesse daran haben, EZ-Mittel gemeinwohlorientiert zu verwenden. Aus diesem Grund ist die EZ hier weniger effektiv. Neuerdings, betont der Referent, wird aber zusätzlich die Frage gestellt, wie sich wenig transparente und schlecht regierte EZ-Strukturen selbst auf die Effektivität auswirken. Dem liegt die Annahme zu Grunde, dass in schlecht regierten Geberländern Lobbys und Sonderinteressen besonders starken Einfluss haben

und somit die Wirksamkeit verringern. Diese beiden Dimensionen der Good Governance adressiert das Prinzip der gegenseitigen Rechenschaftspflicht.

Im weiteren Verlauf unterfüttert Herr Faust seine These mit empirischer Evidenz. So zeigt sich, dass bilaterale Geber mit einem höheren Ausmaß an politischer Transparenz ihre ODA Ressourcen allozieren. Geber, die ein höheres Maß an politischer Transparenz - gemessen an den Welbank Governance Indikatoren oder am Index von Transparency International - aufweisen, vergeben ihre ODA in deutlich stärkerem Maße an vergleichsweise arme und vergleichsweise gut regierte Entwicklungsländer.



## Schlussfolgerungen

Dr. Faust stellt fest, dass Transparenz und demokratische Qualität aus entwicklungs-politischer Perspektive auch für die Geberländer wichtige Einflussfaktoren auf die Qualität der EZ sind.

Die Qualität der Entwicklungspolitik im breiteren Sinne, die ein Geberland betreibt, wird zu 70% durch das Demokratieniveau des Landes bestimmt: Democracy matters – auch auf Geberseite. Die an Bedürftigkeit und guter Regierungsführung orientierte Vergabe von EZ-Mitteln wird zu 50-60% durch die Transparenz der politischen Prozesse des Geberlandes erklärt. Die konsequente Umsetzung von gegenseitiger Rechenschaftspflicht als Gestaltungsprinzip dürfte von zentraler Relevanz für die Wirksamkeit der EZ sein. Da Entwicklungspolitik aber in die politischen Strukturen eines Geberlandes eingebettet ist, dürfte sich ein Wandlungsprozess hin zu mehr Transparenz und demokratischer Rechenschaft ähnlich schwierig und langsam gestalten wie in den Partnerländern.

### Achim Johannsen: Transparenz und Rechenschaftslegung im Kontext der G8

BMZ – Referat 304: G8

#### Erfolge der G8

Einführend zieht Achim Johannsen ein Zwischenfazit bezüglich der bei den G8-Gipfeln seit 2005 gemachten Zusagen und betont, dass es um deren Umsetzung keineswegs so schlecht stehe, wie Teile der Medien und der Fachöffentlichkeit es mitunter darstellen.

Beispielhaft nennt er zwei in Heiligendamm 2007 getroffene Vereinbarungen:

- 1) Gesundheit: \$60 Mrd. sollen im Zeitraum von fünf Jahren bis 2012 für die Stärkung des Gesundheitssektors und die Bekämpfung von Infektionskrankheiten bereit gestellt werden. Hier verlaufe die Umsetzung nach Plan, laut einer Projektion wird die Summe von 60 Mrd. sogar übertroffen werden.
- 2) Unterstützung der Privatsektorentwicklung in Afrika: In diesem Zusammenhang wurden der *Regional Micro Small and Medium Enterprises Investment Fund for Sub-Saharan Africa* (REGMIFA) und der *Currency Exchange Fund* zur Abfederung von lokalen Währungsrisiken ins Leben gerufen. Hiermit haben die G8 auch jenseits konkreter Finanzausgaben wichtige Impulse geliefert.



Achim Johannsen  
BMZ DAC Referat

Johannsen zitiert aus einem ONE-Papier (März 2010), in dem es heißt: “Achieving the MDGs and reducing poverty in the long-term will require much more than just increasing the quantity and quality of aid: trade, investment, climate change policies, domestic resource mobilization [...] must all be enhanced [...].” Dies sei genau die Auffassung des BMZ: Es gelte, im Rahmen der G8 gemachte Zusagen zu erfüllen, gleichzeitig gebe es aber eine Vielzahl weiterer Bereiche jenseits von ODA-Leistungen, in denen Geber- und Partnerländer Entwicklung fördern können.

Mit Hilfe der G8 konnten in etlichen Sektoren Fortschritte erzielt werden (z.B. durch die Gründung des *Globalen Fonds zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose*, mit dessen Mitteln laut eigener Evaluierung des Fonds rd. 5 Mio. Menschenleben gerettet werden konnten oder durch die Ausbildung von mehr als 75.000 Soldaten für Friedens- und Sicherheitseinsätze in Afrika), auch wenn die Bilanz in anderen Bereichen gemischt ausfällt.

#### Der G8-Rechenschaftsbericht

Aktuell wird ein G8-Rechenschaftsbericht erarbeitet, woran Achim Johannsen als deutsches Mitglied der G8-Arbeitsgruppe beteiligt ist. Dieser soll mehr Transparenz über die Umsetzung der Vereinbarungen herstellen und zum diesjährigen G8-Gipfeltreffen vorliegen. Für den Bericht wurden rd. 50 seit 2005 formulierte Ziele der G8 ausgewählt, zu denen jeder Geber seine Bilanz vorgelegt hat. Die Ergebnisse wird der Bericht sowohl in aggregierter als auch auf die Länderebene disaggregierter Form darstellen.

Eine solche gemeinsame Bestandsaufnahme, so Johannsen, ist mit Sicherheit im Sinne der Transparenz gut und wichtig. Er räumt unumwunden ein, dass nicht alle G8-Staaten die in Gleneagles 2005 zugesagten Erhöhungen ihrer ODA-Quote bis 2010 erreichen.

Während der Vertreter des BMZ diese Art von Transparenz befürwortet, bezweifelt er, dass es zielführend ist, daraus sehr konkrete Handlungsempfehlungen abzuleiten, wie dies etwa ONE mit seinen *TRACK-Prinzipien* getan hat.

Es sei richtig, dass die G8-Ziele oft nicht präzise formuliert wurden und werden. Die Frage sei jedoch, ob dies so schlimm ist. Bezug nehmend auf das eingangs erwähnte Beispiel der \$60 Mrd. für den Gesundheitssektor erläutert Johannsen, dass sich die Staats- und Regierungschefs womöglich nicht auf diese Zusage hätten einigen können, wenn man sie nach konkreten *Smart-/* oder *TRACK-*Richtlinien hätte formulieren müssen. Die politischen Prozesse der Konsensfindung, denen jede G8-Veranstaltung unterliegt, führen dazu, dass manchmal nur etwas unpräzise Formulierungen die Einigung ermöglichen. Angesichts dieses politischen Charakters der G8-Zusagen sollte man also unterscheiden zwischen Zusagen auf politischer Ebene wie bei den G8 und Zusagen auf durchführungsnäheren Ebenen, auf denen Projektziele und Programmdesign sinnvollerweise konkretisiert werden sollten.

### Fazit

Johannsen lobt, dass der Prozess der Rechenschaftslegung auch bei den G8 läuft und es eine gemeinsame und öffentliche Bestandsaufnahme gibt, bei der Erfolge und Defizite der Umsetzung aufgezeigt werden. Die zu diskutierende Frage bleibe aber, ob es sinnvoll sei, Anforderungen im Sinne von *Smart-* und *TRACK-*Prinzipien an den G8-Prozess zu richten. Mit Blick auf die G20 berichtet er abschließend, dass sich die britische Präsidentschaft im letzten Jahr sehr um eine Bestandsaufnahme bemüht hat, insofern ist Rechenschaftslegung auch auf dieser Ebene als wichtiges Thema erkannt worden.

### Laura Kelly: Die TRACK-Prinzipien von ONE

*Policy Director Europe, ONE*

In Bezug auf die von Achim Johannsen vorgetragene kritischen Einwände auf die *TRACK-Prinzipien* betont Laura Kelly zunächst, dass die Prinzipien als ein Instrument zu verstehen sind, um Transparenz und dadurch Rechenschaft zu verbessern. Sie haben nicht das vorrangige Ziel, die Formulierung konkreter Ziele zu betreiben. Im Folgenden greift sie die ebenfalls von Herrn Johannsen genannte Zahl von über fünfzig G8-Zusagen in den vergangenen fünf Jahren auf und bezweifelt, dass es sich dabei um einen effektiven Mechanismus handelt, mit dem Geberländer ihre EZ steuern können. Seit dem Jahr 2005 überprüft ONE die Zahlungen von Seiten der G8 und veröffentlicht seine Ergebnisse im jährlichen *DATA-Bericht*. Während dieses Prozesses wurde zunehmend deutlich, dass die ODA-Quoten nur ein kleiner Teil der EZ sind und dass andere Politikfelder der G8-Staaten (Handel, Investitionsflüsse, Regierungsführung) ebenfalls entwicklungsrelevant sind. Zudem werden diese Aspekte in dem Maße wichtiger, in dem die BRIC-Staaten bzw. die G20 zu zentralen Akteuren in der EZ werden.



Laura Kelly  
EU policy chief at ONE

Aus dieser Erkenntnis heraus suchte ONE nach einer Möglichkeit, um zu bewerten, wie robust Zusagen der Geberländer sind und entwickelte als Rahmen für neue, aber auch als Evaluierungsinstrument für bisherige Zusagen, die **TRACK-Prinzipien**.

**Transparency:** Wie transparent ist eine Zusage?

Für jede finanzielle Zusage muss transparent gemacht werden, über welchen Zeitraum sie sich erstreckt und wann sie ausläuft; ferner sollte das Basisjahr, auf das sich die Höhe der Zusage bezieht, spezifiziert werden.

In Hinblick auf die Transparenz schneidet beispielsweise die Zusage von Gleneagles recht gut ab: Es gab einen Zieltermin, und im Anhang wurde die Verpflichtung für jedes einzelne Land aufgeschlüsselt, so dass Regierungen und Zivilgesellschaften der Partnerländer erkennen konnten, worum es ging. Im Gegensatz dazu waren die (von Herrn Johannsen bereits lobend erwähnte) 2007 beschlossenen \$60 Mrd. für den Gesundheitssektor ursprünglich eine sehr schwache Zusage (mittlerweile gab es Konkretisierungen), aus der betroffene Regierungen unmöglich ableiten konnten, was das für sie bedeuten würde. Für die in L'Aquila getroffene Zusage zur Ernährungssicherheit gilt Ähnliches, da sie z.B. nicht transparent macht, in welchem konkreten Zeitraum die versprochenen Mittel fließen sollen.

**Results:** Ist die Zusage ergebnisorientiert?

Bei finanziellen Zusagen müssen die Ausgaben an praktische Ergebnisse geknüpft werden, die von den Empfängerländern definiert werden sollten.

Auch in diesem Bereich ist die Gleneagles-Zusage ein eher positives Beispiel, da sich die G8 um eine Evaluierung der Bedürfnisse bemühten und afrikanische Regierungen mit einbezogen wurden. Dennoch waren einige der Zusagen (z.B. in den Bereichen Handel, Investitionsförderung) zu unspezifisch in Bezug auf das angestrebte Ergebnis. Demgegenüber fehlte es der Zusage von Heiligendamm für die Gesundheitsförderung an Ergebnisorientierung, die z.B. über eine Fokussierung auf einen bestimmten Gesundheitsbereich hätte erreicht werden können.

**Additionality:** Handelt es sich um zusätzliche Mittel?

Gerade im aktuellen Kontext der unter starkem Druck stehenden Staatshaushalte kommt dieser Frage eine Schlüsselposition zu. Sollten die Mittel nicht zusätzlich sein, käme man in eine Situation, in der man – so zitiert Laura Kelly ein britisches Sprichwort – die Liegestühle an Deck eines sinkenden Schiffes verschiebt.

Das Gleneagles-Abkommen sah sicherlich eine starke zusätzliche Erhöhung der EZ-Mittel vor, allerdings zeigt sich bei der Umsetzung ein gemischtes Bild: Einige Länder halten ihre sehr niedrigen Zusagen ein, während andere Länder sehr großzügige Versprechen gemacht hatten, die sie nun nicht umsetzen. Die Frage sei nun, mit welcher von beiden Situationen für die Planung in den Partnerländern besser umzugehen ist.

**Conditionality:** Ist die Zusage an Bedingungen geknüpft?

Im Gegensatz zum früheren eher negativen Verständnis von Konditionalität als Diktieren von Bedingungen wird dieses Thema heute im Zusammenhang mit partnerschaftlicher Zusammenarbeit verstanden. Jede Art von Bedingungen muss deutlich ausgewiesen werden.

Gleneagles ist auch hier ein positives Beispiel, da dort eine klare Betonung der Partnerschaft mit jenen Ländern stattfand, die sich auf Wachstum und Armutsminderung konzentrieren, eine solide Finanzpolitik betreiben und sich um transparente Regierungsführung bemühen. Das Heiligendamm-Abkommen hingegen enthält keine derartigen Bestimmungen. In Bezug auf L Aquila ist positiv zu verbuchen, dass sowohl Geber als auch Empfänger sich einigen Bedingungen unterwarfen, allerdings wurden diese nicht in ausreichender Weise spezifiziert. Laura Kelly erkennt insgesamt eine positive Entwicklung im Rahmen der intensivierten Bemühungen um partnerschaftliche Abkommen, nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit der sich ändernden Rolle der G20.

**Kept:** Wie wissen wir, ob die Zusage eingehalten wird?

Die Fortschritte bei der Umsetzung sollen – idealerweise unabhängig – gemessen und überwacht werden. Angesichts der auch innerhalb der vorangegangenen Diskussionen deutlich gewordenen komplexen Fragen um Erhebung und Vergleichbarkeit der Daten ist die Notwendigkeit für leicht zugängliche Monitoringmechanismen leicht ersichtlich. Initiativen wie IATI und *Publish What You Fund* kommt deshalb große Bedeutung zu.

Um die Einhaltung der Zusagen übersichtlich zu bewerten, hat ONE schließlich ein Ampelsystem entwickelt, das für die vier vergangenen G8-Gipfel zu folgendem Ergebnis kommt:

Gleneagles: grün

Heiligendamm: rot

L'Aquila: gelb (noch steht die endgültige Bewertung aus)

Kopenhagen: rot (nach vorläufiger Bewertung)

### **Ausblick**

Abschließend betont Laura Kelly ihre Hoffnung, dass die TRACK-Prinzipien einen Beitrag leisten werden zu der Diskussion darüber, was „gute Zusagen“ ausmacht. Sie fordert die G8 auf, die Prinzipien bei ihren Überlegungen, wie sie den guten Ansatz ihres Rechenschaftsberichts nutzen und in konkrete Ergebnisse umsetzen wollen, zu bedenken.

### Craig Fagan: G8-Zusagen zu Transparenz und Vorhersehbarkeit

Senior Policy Coordinator, Transparency International

#### Einführung

Craig Fagan hebt einleitend die wesentliche Bedeutung von Entwicklungsfragen für die Arbeit von Transparency International (TI) hervor: Bei der Gründung der Organisation vor 17 Jahren war die Einsicht, dass Entwicklung durch Korruption drastisch behindert wird, eines der zentralen Motive. Entwicklung ist daher für TI nicht ein Arbeitsfeld von vielen, sondern eine wesentliche Triebkraft ihres Engagements. Für das Korruptionsverständnis von TI ist es zudem wichtig, im Hinterkopf zu behalten, dass es bei Korruption sowohl eine Angebots- als auch eine Nachfrageseite gibt.



Craig Fagan  
Transparency International

#### Zusagen der G8 zur Korruptionsbekämpfung

Die G8 beschäftigten sich erstmals 2002 mit dem Thema Korruptionsbekämpfung und machten seitdem folgende Zusagen:

- Stärkung der Einhaltung von Gesetzen gegen Bestechung
- Höhere Anforderungen zur Unterstützung von Exportkrediten, um Bestechung zu unterbinden
- Ratifizierung und Implementierung der UN-Antikorruptionskonvention UNCAC
- Unterstützung der Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft (EITI)
- Missbrauch finanzieller Institutionen und der Finanzmärkte durch höhere Transparenz und verbesserte Aufsicht verhindern

Auf dem G8-Gipfel in Evian 2003 wurde der *G8 Action Plan on Fighting Corruption and Improving Transparency* beschlossen. Seit 2007 veröffentlicht TI regelmäßige Berichte, mit denen die Einhaltung der Zusagen der G8 überprüft wird. Fagan zeigt sich erfreut darüber, dass die G8 2009 selbst einen Bericht zu ihren diesbezüglichen Fortschritten verfassten. Der geplante Rechenschaftsbericht der G8 ist ein weiterer Schritt in die richtige Richtung, dennoch bleibt reichlich Raum für Verbesserungen (z.B. muss das Format der Berichte besser quantifizierbar, standardisierter, transparenter und partizipativer ausgerichtet sein). Craig Fagan übt deutliche Kritik an Deutschland, das bisher die UNCAC noch nicht ratifiziert hat und somit – in Laura Kellys Farbtypologie – ein klares Rot verdient.

#### Zusagen bezüglich Entwicklung

Craig Fagan erinnert an die in den vergangenen Jahren getätigten Zusagen der G8 zum Thema Entwicklung, da Transparenz auch Erinnern bedeute: Man muss klare Informationen über das, was versprochen wurde, festschreiben, um die Einhaltung später überprüfen zu können. Derzeit stagnieren die Ausgaben für EZ, in Deutschland gibt es sogar einen realen Rückgang der ODA-Mittel, womit getätigte Zusagen offensichtlich missachtet werden. Das zuvor von Laura Kelly zitierte Bild

der hektisch verschobenen Liegestühle an Deck eines sinkenden Schiffes ist insofern durchaus zutreffend. Nach einem Ende April stattgefundenen Treffen der G8-Entwicklungsminister in Kanada erklärten die Minister, dass vorhersehbare, transparente und kosteneffizientere EZ in Reichweite sei. Damit wird die Bedeutung, die diesen Themen von Seiten der G8 beigemessen wird, nochmals unterstrichen.

Die **Überprüfung** der Umsetzung von Zusagen ist ein konkreter Weg, auf dem die Rechenschaft durch die Auswertung transparenter Informationen gestärkt werden kann. TI untersucht in diesem Zusammenhang in einem jährlichen Bericht, inwiefern die OECD-Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger ausgeführt wird.

### Handlungsbedarf

Was bedeutet die Einsicht, dass durch Transparenz die Rechenschaftslegung und schließlich auch die Effektivität der EZ verbessert wird, in Hinblick auf Neue Geber, die weder Teil der Paris-Deklaration oder des AAA noch der IATI sind? Wie lassen sie sich „ins Boot holen“? Craig Fagan schlägt vor, Abkommen wie UNCAC, das von China und vielen weiteren Gebern unterzeichnet wurde, als eine Art Sprungbrett zu verwenden: Eine Reihe der Bestimmungen, z.B. gegen Geldwäsche, könnten für die Verbesserung der Transparenz in der EZ fruchtbar gemacht werden.

Durch Zugang zu Informationen können NGOs ebenso wie Akteure innerhalb von Regierungen besser **Rechenschaft** ablegen und dies auch von anderen einfordern. Fagan warnt jedoch vor übertriebenen Erwartungen: Transparenz sei in der EZ der Schlüssel zu einer Tür: Durch sie gelangt man jedoch nicht durch die Tür hindurch, und sie richtet auch nicht von alleine die Unordnung im Inneren des Zimmers.

Der **Vorhersehbarkeit** von EZ-Mitteln misst der Referent nicht nur für die EZ im engeren Sinne, sondern auch für Entwicklung und Nachhaltigkeit an sich eine große Bedeutung bei: Ohne verlässliche Informationen darüber, wann mit Mitteln in welcher Höhe zu rechnen ist, sind Haushaltsplanungen schlicht nicht möglich. Die Geberländer verlangen durch mangelnde Gewährleistung von Vorhersehbarkeit etwas von Regierungen, deren Partner sie sein wollen, was sie selbst nicht tun würde.

### Zusammenfassung der Diskussion

#### Die Problematik konkreter Zusagen

Achim Johannsen bestätigt auf Nachfrage aus dem Plenum, dass die G8-Staaten die in Heiligendamm beschlossene Bereitstellung von \$60 Mrd. für den Gesundheitssektor bis 2012 umgesetzt haben werden. Damit werde das Gesamtziel der G8 drei Jahre früher erreicht, als in Heiligendamm prognostiziert. Deutschland werde seine dort gegebene Zusage, jährlich 500 Mio. bereit zu stellen, einhalten und somit bis 2015 einen Beitrag in Höhe von 4 Mrd. leisten. Tatsächlich habe Deutschland in den vergangenen Jahren seine Verpflichtung sogar überschritten: Im Jahr 2008 beispielsweise seien \$936 Mio. und somit deutlich mehr als 500 Mio. ausbezahlt worden.



In Hinblick auf die Bedeutung konkret formulierter Zusagen gibt Johannsen zu bedenken, dass auch spezifischere Zusagen der G8 die Vorhersehbarkeit für das einzelne Partnerland nicht verbessern würden, da Zusagen der G8 immer sektoral und nicht länderbezogen seien. Zudem sei es womöglich kontraproduktiv, von G8-Gipfeln konkrete Verpflichtungen einzufordern: Er halte es für wahrscheinlich, dass z.B. 2007 in Heiligendamm kein Konsens über eine Zusage möglich gewesen wäre, wenn man diese an Kriterien wie den *TRACK-Prinzipien* hätte ausrichten müssen. Darüber hinaus empfiehlt er, einen G8-Gipfel nicht danach zu bewerten, ob dort eine gute Formulierung der Zusagen gewählt wurde, sondern vielmehr die von ihm ausgehenden entwicklungswirksamen Aktivitäten zu betrachten.

#### Evaluierung von EZ

Aus dem Plenum wird mehrfach betont, dass Evaluierungen eine wichtige Rolle in Hinblick auf die Transparenz von EZ spielen. Allerdings seien Evaluierungen für die Öffentlichkeit oftmals schwer zugänglich und häufig auch nur für ausgewiesene Experten verständlich. Wichtig sei daher, dass die Zivilgesellschaften sowohl in den Geber-, als auch in den Partnerländern Zugang zu Evaluierungen haben, um so auch die Feedbackschleifen zu verkürzen. Dr. Faust hebt hervor, dass erst in den letzten Jahren bei Qualität, Unabhängigkeit und Transparenz von Evaluierungen Verbesserungen sichtbar werden. Craig Fagan schließlich bemerkt, dass sich bei der Evaluierung der OECD im Rahmen der Paris-Deklaration die Regierungen gegenseitig bewerteten und regt an, auch Zivilgesellschaft und Parlamente in diesen Prozess einzubinden.

#### Transparenz und Rechenschaftspflicht bei Gebern

In der Diskussion wird deutlich, dass es im Bereich Transparenz und Rechenschaftslegung auf Seiten der Geberländer noch viel zu tun gibt: Beispielsweise wird eine rudimentäre und somit intransparente Beschreibung der von Deutschland betriebenen Projekte in der CRS-Datenbank der OECD kritisiert. Im Sinne einer Vorbildfunktion und im Interesse der partnerschaftlichen Beziehungen sei es wichtig, dass die Geberländer ernsthaftes Bemühen um Transparenz signalisierten.



Dr. Faust erläutert die Ursachen dafür, dass seit etwa einer Dekade die Themen Rechenschaft und Transparenz zunehmend in der Diskussion stehen. Dies sei eine Folge der generellen Debatte über die Wirksamkeit von EZ, in deren Verlauf die Frage nach der Qualität von EZ und damit auch nach der Qualität von Governance-Strukturen auf der Geberseite aufkam. Hier komme auch zivilgesellschaftlichen Akteuren in den Geberländern große Bedeutung zu, da sie Verbesserungen in diesen Bereichen von ihren Regierungen einforderten. Darüber hinaus sei auch der Einfluss der DAC *peer reviews* und nicht zuletzt kritischer Akteure in den Partnerländern, die verbesserte Qualität und Transparenz einfordern, positiv zu bewerten.



**Wirksame  
Entwicklungspolitik  
von morgen:  
Antworten der Politik**

**Dokumentation der Podiumsdiskussion  
am 05. Mai 2010  
Katholische Akademie Berlin**

## Dokumentation der Podiumsdiskussion am 05. Mai 2010 Katholische Akademie Berlin

### Begrüßung: Tobias Kahler

*Direktor ONE Deutschland*

Tobias Kahler weist einleitend auf den DATA-Bericht hin, den ONE seit 2006 jährlich herausgibt, um die Einhaltung der Zusagen der G7/G8 in den Bereichen Gesundheit, Bildung, allgemeiner Entwicklungsfinanzierung, und seit einigen Jahren auch im Bereich der Wirksamkeit von EZ zu überprüfen. Dort lag Deutschland 2009 im Mittelfeld, was sich, so Kahlers Hoffnung, noch verbessern sollte. Das Thema Wirksamkeit der EZ sei in diesem Jahr sehr präsent. Es fände sich etwa in den Reden des Entwicklungsministers und im Koalitionsvertrag. Zudem findet in diesem Jahr die Evaluation der deutschen EZ durch den DAC Peer Review statt. 2005 wurde vom Peer Review beispielsweise die hohe Fragmentierung der deutschen EZ-Landschaft kritisiert. Aus Sicht von ONE sei die gerade auf den Weg gebrachte Vorfelddreform zu begrüßen, obgleich noch viel zu tun bliebe.

Allen Beteiligten sei klar, so Kahler weiter, dass EZ so wirksam wie möglich sein muss. Die Debatte um mehr Wirksamkeit dürfe jedoch nicht davon ablenken, dass es Bereiche gibt, in denen echte Erfolge erzielt wurden und Interventionen tatsächlich wirksam sind. Beispielsweise hat die globale Impfstoffallianz GAVI in den vergangenen zehn Jahren 250 Millionen Kinder geimpft und dadurch ungefähr 5 Millionen Kinderleben retten können. Aber, betont Kahler, es bleiben noch große Herausforderungen, etwa in den aktuell im Rahmen von Paris und Accra stark diskutierten Themen Harmonisierung, Geberkoordinierung und Eigenverantwortung. Fortschritte in diesen Bereichen müssten nun vorangetrieben werden.

Mit Bezug auf die vorangegangenen Workshops zu den Themenfeldern Transparenz und Rechenschaftspflicht spricht Kahler eine mögliche Gefahr von staatlicher EZ an: Partnerländer könnten sich eher den Geberstaaten als ihrer eigenen Bevölkerung verpflichtet fühlen. Um dem entgegenzuwirken sei Transparenz der Mittelflüsse unerlässlich, damit Zivilgesellschaften, Medien und Parlamente diese nachvollziehen könnten. In Uganda beispielsweise gebe es Aushänge in den Schulen, anhand derer nachvollzogen werden könne, wie die Mittelflüsse von den nationalen Budgets bis hin zu den einzelnen Schulklassen verlaufen. Durch solche Praktiken werde die Zivilgesellschaft bestärkt und es können Partner- und Geberstaaten in die Pflicht genommen werden, was die beste Vorbeugung gegen Korruption und Fehlallokation von Geldern ist.



Tobias Kahler  
Direktor ONE Deutschland

## Impuls: Hans-Jürgen Beerfeltz

Staatssekretär im BMZ

Hans-Jürgen Beerfeltz betont die aktuelle und auch in Zukunft zentrale Bedeutung der Wirksamkeit, die er als „Gretchenfrage“ für die deutsche EZ bezeichnet. Diese Bedeutung spiegelt sich auch im Koalitionsvertrag, der zum ersten Mal seit langem wieder ein Kapitel zur Entwicklungspolitik enthält. Das BMZ verfolgt in seiner Politik das grundsätzliche Ziel, Menschen die Freiheit zu geben, ohne materielle Not ihr Leben in Eigenverantwortung zu gestalten. Die deutsche EZ muss daher dafür sorgen, dass Globalisierung für möglichst alle Menschen zur Chance wird. Das BMZ versteht Beerfeltz in diesem Sinne als Bundesministerium für globale Verantwortung.

Nötig sind, so der Staatssekretär, zusätzliche Investitionen in Bildung, ländliche Entwicklung, Good Governance und insgesamt eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, wobei der Schutz der Menschenrechte ein übergeordnetes Prinzip darstellt. Darüber hinaus hat das Ministerium sechs konkrete **Schwerpunkte** formuliert, welche die deutsche EZ in den nächsten Jahren verfolgen wird:



Hans-Jürgen Beerfeltz  
Staatssekretär im BMZ

1. *Armut und Bildungsarmut nachhaltig bekämpfen.* Die MDGs können nur erreicht werden, wenn das BMZ nicht nur als ein auf Armut ausgerichtetes Ministerium verstanden wird, sondern als eines, das Chancen vermittelt.
2. *Strukturdefizite in Deutschland abbauen.* Von den Partnerländern wird Good Governance erwartet, während Deutschland ihnen zum Teil mit undurchschaubaren Mehrfachstrukturen begegnet. Aus diesem Grund ist die Reform der Vorfeldorganisationen so wichtig, die auch zusätzliche Rendite bringt, welche – falls das Finanzministerium zustimmt – in die EZ fließen kann. Strukturdefizite abbauen bedeutet auch, Agrarsubventionen abzubauen, wie es der Koalitionsvertrag vorsieht, um so tatsächlich nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen.
3. *Engagement der Zivilgesellschaft in Deutschland und den Partnerländern stärken.* Das BMZ unternimmt vielfältige Maßnahmen mit diesem Ziel, die von einer Anzeigenkampagne bis hin zur Öffnung des Ministeriums reichen. Hier ist besonders das am 3. September in Bonn stattfindende „Festival des Engagements“ hervorzuheben, das eine mediale Chance bietet, die wertvolle Arbeit der NGOs und auch von Teilen der deutschen Wirtschaft einer breiten Öffentlichkeit zu präsentieren. Dies ist insofern besonders wichtig, als intensiver Druck der Öffentlichkeit nötig ist, um angesichts der absehbar knappen Haushaltslage die EZ zu stärken. Es muss daher noch besser gelingen, in der Öffentlichkeit darzustellen, wie wichtig und in unser aller Interesse es ist, entwicklungspolitische Arbeit zu leisten.
4. *Engagement der Wirtschaft stärker einbeziehen.* Das Interesse der deutschen Wirtschaft, im Kontext wachsender Corporate Social Responsibility ihren Produkten einen ethischen Wert zu geben, will das BMZ nutzen. Unternehmen sollen bei Investitionen in Partnerländern dabei unterstützt werden, eigene Projekte, z.B. zur Stärkung der Zivilgesellschaft, oder Projektpatenschaften zu gründen.

5. *Sichtbarkeit der Erfolge verbessern.* Nur wenn dargestellt wird, wie gut und wirkungsvoll die deutschen Anstrengungen in den Partnerländern sind, kann erreicht werden, dass eine breite Mehrheit in Deutschland hinter den Zielen der EZ steht. Die nach wie vor deutliche Unterstützung in der Bevölkerung für EZ, die regelmäßig aus Umfragen hervorgeht, ist ein sehr positives Zeichen in diesem Kontext.
6. *Wirksamkeit der deutschen EZ stärken.* Dieses, gewissermaßen alles andere überspannende Ziel will das BMZ erreichen, indem es in noch engeren Kontakt zu deutschen NGOs tritt, zuhört und auch gemeinsame Projekte vorantreibt. Der Wille des Ministeriums, Impulse aus der Gesellschaft offen aufzunehmen, drückt sich im gestiegenen Budget für NGOs, Kirchen und CSR-Aktivitäten der deutschen Wirtschaft aus. Das BMZ will dies auch in seinem Auftreten zeigen, es möchte eine Drehscheibe des entwicklungspolitischen Diskurses in Deutschland und eine Bühne für die beachtlichen ehrenamtlichen Aktivitäten im Land darstellen.

Als eine ganz konkrete Maßnahme wurde innerhalb des Ministeriums ein Strategiebarometer eingeführt, auf dem jeder Mitarbeiter bewertet, inwiefern eine vorgeschlagene Maßnahme zur Steigerung der Wirksamkeit beiträgt. Damit ist gewährleistet, dass dieses Ziel bei allen Vorhaben des Ministeriums und auch der Vorfeldorganisationen konsequent beachtet wird.

Das Bemühen um verbesserte Wirksamkeit der deutschen EZ bedeute jedoch nicht, versichert Beerfeldt, dass dieses Thema gegen das **0,7%-Ziel** ausgespielt wird, welches von Regierung, Kanzlerin und dem Koalitionsvertrag bekräftigt wird. In Hinblick auf die Berechnung der ODA-Quote regt er an, über klarere und möglichst auch internationale Standards dafür zu diskutieren, welche Ausgaben hier berücksichtigt werden sollten.

Bei der **Reform der Vorfeldorganisationen** GTZ, DED und InWent sei dem Ministerium daran gelegen, nicht alles auf einen festgelegten Fusionstag auszurichten, sondern vielmehr von vornherein auf ein Leitbild einer modernen deutschen EZ hinzuarbeiten. Die MitarbeiterInnen sollen in die Diskussion einbezogen werden, um ihre hohe eigene Motivation nicht zu beschädigen. Im Kontext der Neuausrichtung würden auch bestimmte Bereiche stärker betont, etwa der dezentrale Ansatz des DED und die Kompetenz von InWent im Bildungsbereich, da das *capacity building* intensiviert werden soll. Darüber hinaus sei es sinnvoll, *watchdog principles* zu integrieren, wobei wiederum zivilgesellschaftliches Engagement dazu beitragen kann, zusätzliche Rendite zu generieren. Diese Mittel könnten dann ebenfalls, so Beerfeldt abschließend, für die Teile der Welt eingesetzt werden, für die Deutschland eine ganz besondere Verantwortung trägt.

## Podiumsdiskussion

Teilnehmer auf dem Podium:

Die entwicklungspolitischen SprecherInnen der Bundestagsfraktionen:

- **Heike Hänsel, Die Linke**
- **Ute Koczy, Bündnis90/Die Grünen**
- **Holger Haibach, CDU/CSU-Fraktion**
- **Harald Leibrecht, FDP-Fraktion**
- **Sascha Raabe, SPD-Fraktion**



Gesprächsleitung: Torsten Mandalka

## Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die geplante Reform der deutschen technischen Zusammenarbeit in Form der Fusion von GTZ, DED und InWent wird grundsätzlich von allen entwicklungspolitischen SprecherInnen begrüßt. Holger Haibach betont die Komplexität des Vorhabens, es gelte, drei Organisationen mit insgesamt 15.000 Mitarbeitern, unterschiedlichen Arbeitsabläufen und über lange Zeit gewachsenen Strukturen zusammenzuführen. Daher könne ein tatsächliches und nicht nur organisatorisches Miteinander nicht über Nacht erreicht werden. Die Schaffung einer funktionierenden Organisation sei die Voraussetzung dafür, die vielfältigen Herausforderungen der Zukunft zu meistern. Ähnlich äußert sich Harald Leibrecht, der zudem hervorhebt, dass das BMZ in intensivem Dialog mit den Mitarbeitern stehe und sie in den Reformprozess einbezogen seien. Das Ziel der Fusion sei es, Mittel einzusparen, die dann für die Projektarbeit zur Verfügung stünden. Eine Integration des BMZ ins Auswärtige Amt, ergänzt Leibrecht, stehe hingegen derzeit nicht mehr zur Debatte, da die Kooperation zwischen beiden Ministerien mittlerweile sehr gut funktioniere.

Heike Hänsel, Sascha Raabe und Ute Koczy halten die geplante Fusion allerdings lediglich für eine „kleine Lösung“, da die finanzielle Zusammenarbeit in Gestalt der KfW-Entwicklungsbank nicht mit einbezogen wird. Laut Frau Koczy ist die Reform zwar ein Anfang, löst aber nicht das Problem, dass Deutschland vor Ort in einer Dreiergruppe von BMZ, GTZ und KfW auftritt, was für die Partnerländer problematisch sei. Sascha Raabe bewertet die Reform als eine Ablenkung von der misslungenen Entwicklungspolitik der neuen Bundesregierung, etwa in Hinblick auf die Verfehlung des Ziels, 0,51% des BNE für die EZ zu verwenden, oder beim Thema Geberharmonisierung und die Nutzung effizienter multilateraler Kanäle.

## Die Ausrichtung der deutschen EZ: Koordinierung, Budgethilfe, bi- und multilaterale EZ

Heike Hänsel berichtet, dass aus den Partnerländern Kritik an der asymmetrischen Beziehung zu den Gebern in Hinblick auf Konditionen und Sanktionen geübt werde. Demnach würden Konzepte wie Good Governance von den Geberländern definiert, aber nicht auf sich selbst angewendet. Sascha Raabe erkennt in der Vielzahl der

Geberländer und ihrer Programmanforderungen ein Problem für die Partnerländer, da ihnen so ein hoher bürokratischer Aufwand entstehe. Es würde Eigenverantwortung, Rechenschaftspflicht und democratic ownership stärken und somit den Demokratieaufbau unterstützen, wenn die Länder mehr eigene Entscheidungsbefugnis hätten. Aus dieser Problematik wurde in Accra die Konsequenz gezogen, mehr multilaterale EZ zu betreiben und möglichst Budgethilfe zu leisten.

Auch Ute Koczy spricht sich für Budgethilfe und multilaterale Unterstützung aus und kritisiert, ebenso wie Frau Hänsel, in diesem Zusammenhang die im Koalitionsvertrag festgeschriebene Aufteilung, wonach ein Drittel der Mittel für multilaterale und zwei Drittel für bilaterale Zusammenarbeit verwendet werden sollen. Dies verhindere, dass Deutschland sich an den großen internationalen Systemen, etwa im Gesundheitssektor, beteiligen könne und laufe den Zielen von Paris und Accra zuwider.

Demgegenüber versichert Herr Leibrecht, dass Deutschland sich auch zukünftig in großem Maße multilateral engagieren werde und verweist darauf, dass die Quotierung bisher zu keinerlei Kürzungen geführt habe. Auch Budgethilfe werde Deutschland nach entsprechender Prüfung weiterhin leisten. In diesem Sinne warnt auch Herr Haibach vor allzu aufgeregten Reaktionen auf die Bestimmungen des Koalitionsvertrages, es gehe schließlich stets darum, Mittel dort einzusetzen, wo sie am wirksamsten sind, was im multilateralen Bereich nicht automatisch der Fall sei. Das Ziel sei, die Politik auf multi- und bilateraler Ebene zu harmonisieren.

## Finanzierung der deutschen EZ

Ute Koczy und Sascha Raabe fordern angesichts der angespannten Haushaltslage die Einführung einer Finanztransaktionssteuer, mit der, so Koczy, Gelder generiert werden könnten, die niemandem schaden und in der EZ großen Nutzen hätten. Herr Raabe fügt hinzu, dass eine derartige Steuer etwa €10-20 Mrd. pro Jahr einbringen könnte. Würde nur die Hälfte dieses Betrags der EZ zu Gute kommen, wäre das 0,7%-Ziel erreicht. Es sei daher sehr problematisch, dass der Entwicklungsminister die Steuer explizit ablehne.

Dem hält Herr Leibrecht entgegen, dass eine Finanztransaktionssteuer nicht nur die Exporte, sondern auch jede Transaktion in ein Entwicklungsland verteuern würde. Er bekräftigt das Ziel von 0,7% und zeigt sich zufrieden damit, dass trotz der finanziellen Situation der EZ-Haushalt in diesem Jahr aufgestockt werden konnte. Holger Haibach verweist auf den Emissionshandel als mögliche Einnahmequelle für die EZ, aus dessen Erträgen Klimaprojekte in den Partnerländern finanziert werden sollten. Darüber hinaus sei die entscheidende Frage, auf welche Art gespart werde, ob also in allen Ressorts gleichmäßig gekürzt werde, oder ob gewisse Bereiche wie Bildung und eben EZ als Zukunftsthemen von Kürzungen ausgenommen würden. Hierzu bedürfe es aber eines starken politischen Willens.

## Kohärenz der deutschen Politik

Die Diskussionsteilnehmer sind sich einig, dass die Kohärenz zwischen der deutschen EZ und anderen Politikfeldern verbesserungsbedürftig sei, wobei sie insbesondere die Themen EU-Agrarsubventionen und Welthandel in den Mittelpunkt stellen. Sascha Raabe betont die Gefahren, die für die Partnerländer von einer zu



Ute Koczy  
Grünen Obfrau im AWZ



Dr. Sascha Raabe  
SPD-Obmann im AWZ



Harald Leibrecht  
FDP-Obmann im AWZ

weitgehenden Marktliberalisierung ausgehen. Die sich entwickelnden Wirtschaftssektoren in diesen Ländern müssten durch Zölle geschützt werden dürfen, anderenfalls könnten entwicklungspolitische Maßnahmen zunichte gemacht werden. Darüberhinaus äußert er vor dem Hintergrund mangelnder Abschlusserfolge in der Doha-Runde Zweifel daran, ob die EU tatsächlich 2013 ihre Agrarexportsubventionen abschaffen wird.

Heike Hänsel kritisiert, dass die EU Freihandelsabkommen vorantreibt und zudem eine Verschärfung des Patentrechts im Rahmen ihrer *Global Europe*-Strategie anstrebt. In diesem Zusammenhang sei zudem mangelnde Transparenz ein Problem, da die EU den Inhalt der Verhandlungen etwa im Rahmen der EPAs nicht öffentlich mache, so dass selbst Parlamentarier die Unterlagen nicht ohne weiteres einsehen könnten. Harald Leibrecht sieht dies als ein Beispiel dafür, dass mitunter bilaterale und somit direkte Kontakte mit Partnerländern von Vorteil sind. Darüber hinaus lobt er, dass mittlerweile bei entwicklungsrelevanten Verhandlungen mit Partnerländern auch Vertreter anderer Ressorts, etwa aus Umwelt- und Wirtschaftsministerium oder dem Auswärtigen Amt, mit am Tisch saßen, wodurch gemeinsam an der Lösung von Problemen gearbeitet werde.



Heike Hänsel  
LINKE Obfrau im AWZ

### Schwerpunkt Bildung

In Hinblick auf den von Herrn Beerfeldt vorgetragenen ersten Schwerpunkt der deutschen EZ, die Bekämpfung von Bildungsarmut, wird aus dem Publikum berichtet, dass sich die Qualität der Bildung in Malawi seit 2003 nicht verbessert habe. Die Frage sei daher, wie die qualitative Wirkung im Bildungsbereich gemessen wird.

Herr Haibach unterstreicht die Bedeutung einer guten Ausbildung, da sie – in Deutschland und den Partnerländern gleichermaßen – gesellschaftliche Teilhabe sichere. Die Wirkung von EZ-Maßnahmen im Bildungsbereich könne man an der Anzahl derer ablesen, die nach ihrem Abschluss über größere gesellschaftliche Teilhabe verfügten, was über verschiedene wirtschaftliche Indikatoren zu erfassen sei.



Holger Haibach  
CDU-Obmann im AWZ

Herr Raabe äußert die Sorge, dass im Rahmen der MDGs zwar das quantitative Ziel erreicht werde, dabei aber die qualitative Seite aus dem Blick geraten könnte. Man müsse daher nicht nur Schulgebäude bauen und ausstatten, sondern z.B. auch nach Ausbildung, Versorgung und Bezahlung der Lehrer fragen. Zudem beziehe sich das Millenniumsziel nur auf die Grundschulbildung, gefördert werden müsse aber ebenso die Sekundar- und Berufsausbildung. Harald Leibrecht regt in diesem Zusammenhang an, auch die Angebote für ausländische Studenten in Deutschland auszubauen um so etwa in den Bereichen Management und Verwaltung qualifizierte Fachkräfte für die Partnerländer auszubilden.

Auf die Frage des Moderators, warum Deutschland im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung seinen Schwerpunkt auf Bildung gesetzt habe, gibt Frau Koczy zu bedenken, dass die Bundesrepublik zuvor andere Prioritäten verfolgt habe (z.B. Umwelt, Wasser, Erneuerbare Energien), wofür große Expertise im Land zur Verfügung stehe, und spricht sich für eine Schwerpunktsetzung im Bereich Klimaschutz aus. Allerdings werde, so ihre Erfahrung, aus vielen Partnerländern Zusammenarbeit im Bildungssektor angefragt. In jedem Fall müsse in diesem Bereich Qualität zukünftig noch deutlicher vor Quantität gestellt werden.