

Entwicklungshilfe:
Kompensation für Unrecht
oder Instrument für mehr Ge-
rechtigkeit?

■ CIDSE-Arbeitspapier zur Wirksamkeit
der
Entwicklungszusammenarbeit
April 2008

Impressum Positionspapier:

Herausgeber: CIDSE, Bischöfliches Hilfswerk Misereor e.V.

Redaktion (verantwortlich): Dr. Martin Bröckelmann-Simon, Geschäftsführer Internationale

Zusammenarbeit Bischöfliches Hilfswerk Misereor

Erscheinungsort: Brüssel/Aachen

Datum: März/April 2008

Titel des Originaldokumentes: Development Aid: Compensation for Injustice or Instrument for Justice?/CIDSE Working Paper on the Aid Effectiveness Agenda. (www.cidse.org)

Übersetzung: Barbara Kochhan, Duisburg, und MISEREOR 04/08

Hinweis zum Urheberrecht:

Für jegliche Weiterverwendung und Vervielfältigung ist die Zustimmung einzuholen.

50 MISEREOR
IHR HILFSWERK
Mit Zorn und Zärtlichkeit an der Seite der Armen

CIDSE
Coopération Internationale pour le
Développement
et la Solidarité



FASTENOPFER

Vorwort	5
Entwicklungshilfe: Kompensation für erlittenes Unrecht oder Instrument für mehr Gerechtigkeit?	6
CIDSE-Arbeitspapier zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit	6
Kurzdarstellung	6
Entwicklungshilfe: Kompensation für erlittenes Unrecht oder Instrument für mehr Gerechtigkeit?	11
Einleitung:.....	11
Die Pariser Erklärung – Chancen und Grenzen einer Regierungsagenda	12
Eine alternative Auffassung von der Wirksamkeit von Entwicklungshilfe	14
Wirksame Entwicklungshilfe erzielt positive Wirkungen, die im Leben der Menschen spürbar sind.....	15
Wirksame Entwicklungshilfe unterliegt einer Rechenschaftspflicht und fördert das Lernen	15
Wirksame Entwicklungshilfe legt einen Schwerpunkt auf Chancengleichheit und Gleichberechtigung und erreicht die am stärksten marginalisierten / ärmsten Bevölkerungsgruppen.....	16
Wirksame Entwicklungshilfe fördert Empowerment und demokratische Eigenverantwortung (Ownership).....	17
Wirksame Entwicklungshilfe ist zwischen allen Stakeholdern abgestimmt	18
Wirksame Entwicklungshilfe ist nachhaltig.....	18
Empfehlungen.....	19

Vorwort

Geld alleine verbessert nicht die Welt. Das gilt auch für Entwicklungshilfe. Es kommt darauf an, wie und wofür sie ausgegeben wird. Und es kommt auf die zahlreichen Rahmenbedingungen an, die sich einer rein ökonomischen Logik entziehen. Entwicklungszusammenarbeit muss, gerade bei zunehmenden globalen Verflechtungen und Herausforderungen, diese Zusammenhänge in den Blick nehmen.

Deshalb ist es wichtig, dass die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen im Jahr 2000 und die anschließende Konferenz zur Finanzierung von Entwicklung im Jahr 2002 neue Impulse sowohl für die Quantität als auch für die Qualität von Entwicklungshilfe gesetzt haben. Für beide Bereiche gibt es inzwischen erstmals messbare Vorgaben mit einem klaren zeitlichen Rahmen: die Millenniums-Entwicklungsziele und die Pariser Erklärung.

Die „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ von 2005 ist zunächst eine Agenda von Regierungen für Regierungen. Ihr Ziel ist es, die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel der bilateralen und multilateralen offiziellen Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen. Dafür sollen Geber- und Empfängerregierungen sowie multilaterale Institutionen zusammenarbeiten.

Zivilgesellschaftliche Organisationen, die insgesamt auf eine mindestens ebenso lange Erfahrung in der Entwicklungszusammenarbeit blicken können wie staatliche Einrichtungen, begrüßen diese Bemühungen im Grundsatz. Sie äußern aber auch Bedenken. Neben einzelnen Kritikpunkten und Verbesserungsvorschlägen geht es dabei um die grundsätzliche Frage, welche Rolle die Zivilgesellschaft bei der Entwicklung einer Gesellschaft und in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit spielt. Es geht um das Verständnis von Entwicklung selbst.

Dazu meldet sich im folgenden die CIDSE zu Wort, der Dachverband von 15 katholischen Entwicklungshilfswerken aus Europa und Nordamerika. MISEREOR hat als deutsches CIDSE-Mitglied dieses Positions-Papier mit erarbeitet. Aus lang-jährigem Dialog mit Partnerorganisationen im Süden und auf der Grundlage katholischer Soziallehre sehen wir die Notwendigkeit, die Steigerung der Wirksamkeit von Entwicklungshilfe in den weiteren Zielhorizont gerechter und ganzheitlicher humaner Entwicklung zu stellen. Das erfordert mehr als technische Maßnahmen zur Effizienzsteigerung. Es erfordert politische Prozesse, um Entwicklung für alle Menschen auf der Grundlage von Menschenwürde, Menschenrechten und ökologischer Nachhaltigkeit gerecht zu gestalten. Eine plurale und unabhängige Zivilgesellschaft ist dafür unverzichtbar.

Entwicklungshilfe: Kompensation für Unrecht oder Instrument für mehr Gerechtigkeit?

CIDSE-Arbeitspapier zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit

05. März 2008

Kurzdarstellung

Die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern, ist ein grundlegendes Ziel aller in diesem Bereich tätigen Akteure. Die gegenwärtige Diskussion, die von der „Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“ von 2005 (nachstehend „Pariser Erklärung“¹ genannt) bestimmt wird, hat jedoch einen eingeschränkten Blickwinkel, weil sie sich in technokratischer und unpolitischer Weise auf die Effizienz der Hilfeleistungen konzentriert. Wir erkennen an, dass die Reichweite der Pariser Erklärung und der anschließenden Verhandlungsrunden naturgemäß auf die Bereitstellung öffentlicher Entwicklungshilfe² (Official Development Assistance, ODA) begrenzt ist und dass weitergehende Überlegungen über Entwicklung und entwicklungspolitische Ansätze außerhalb ihres Mandats liegen. Unserer Ansicht nach verkürzt dies aber die Diskussion über die Entwicklungszusammenarbeit und ihren Zweck und lässt eine Reihe von Faktoren außer Acht, die in jeder Debatte über Entwicklung einen zentralen Stellenwert haben sollten. Deshalb versuchen wir, mit diesem Arbeitspapier eine breiter angelegte Definition der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit vorzulegen, die nicht nur auf die effiziente Abwicklung der Hilfe abzielt, sondern auch die nachhaltigen Wirkungen der Ent-

¹ In anderen deutschsprachigen Veröffentlichungen auch „Paris Erklärung“ oder „Paris Deklaration“; vgl. z.B. Bernd Bornhorst, *Zivilgesellschaftliche Anforderungen an eine Reform der Entwicklungszusammenarbeit – wird die Paris Deklaration ihnen gerecht?*, in: Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), *Paris Deklaration, Armutsbekämpfung, Partizipation – passt das zusammen?*, Bonn 2007, 12-21. Anm. d. Übers.

² Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA): „Zuschüsse oder Darlehen an die in der DAC-Liste der ODA-Empfänger aufgeführten Länder und Gebiete sowie multilaterale Entwicklungsstellen, die vom öffentlichen Sektor zu vergünstigten Bedingungen (d.h. mit einem Zuschusselement von mindestens 25%) vergeben werden, und in erster Linie der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Verbesserung des Lebensstandards von Entwicklungsländern dienen“, wobei bei der „Messung des Vergünstigungsgrads eines Darlehens“ ein Referenzzins von 10% angesetzt wird (*Entwicklungszusammenarbeit: Bericht 2007, OECD 2008, Glossar, S. 232-234*). ODA-Leistungen können von allen Ebenen öffentlicher Stellen in den Geberländern stammen und sind für Entwicklungsländer („bilaterale ODA“) oder multilaterale Institutionen bestimmt. ODA-Einnahmen umfassen Auszahlungen durch bilaterale Geber und multilaterale Institutionen (vgl. OECD, Glossary of Statistical Terms). Wenn im folgenden von „Entwicklungshilfe“ die Rede ist, ist die Vergabe von ODA-Mitteln gemeint. Der Begriff „Entwicklungszusammenarbeit“ verweist darüber hinaus auf den gesamten Bereich entwicklungsrelevanter Kooperationen und Politikgestaltung.

wicklungszusammenarbeit und den sozialen Wandel mit ins Blickfeld rückt.

Die gegenwärtige Diskussion über eine bessere Wirksamkeit von Entwicklungshilfe ist technokratisch und unpolitisch

Die Pariser Erklärung ist ein Instrument, das Regierungen entwickelt haben, um die Effizienz der ODA zu verbessern. Trotz dieser sehr spezifischen Zielsetzung wird die Pariser Erklärung in der weltweiten Diskussion über die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe zunehmend zur Messlatte, zum Referenzparadigma, und hat dadurch erhebliche Auswirkungen auf den gesamten Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und Konsequenzen auch für die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen. Im Zuge der derzeitigen Überprüfung der Umsetzung der Pariser Erklärung ist es daher entscheidend wichtig, alternative Konzepte von Wirksamkeit in die Diskussion einzubringen.

Ein alternativer Referenzrahmen zur Ermittlung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit

Die CIDSE vertritt im Hinblick auf die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit eine breit angelegte Sichtweise, geprägt von den Werten der katholischen Soziallehre. Aufgrund ihrer Wertvorstellungen definieren die Mitglieder der CIDSE wirkungsvolle Entwicklungszusammenarbeit als eine Hilfe, die

- positive Wirkungen erzielt, die im Leben der Menschen spürbar sind,
- einer Rechenschaftspflicht unterliegt und das Lernen fördert,
- einen Schwerpunkt auf Chancengleichheit und Gleichberechtigung legt und die am stärksten marginalisierten / ärmsten Bevölkerungsgruppen erreicht,
- zu einer Stärkung der Fähigkeiten der benachteiligten Bevölkerungsgruppen zur Veränderung ihrer Situation führt (Empowerment),
- zwischen allen Akteuren und Betroffenen (Stakeholdern) abgestimmt, und
- nachhaltig ist.

Die Mitglieder der CIDSE bemühen sich, ihre Entwicklungszusammenarbeit an diesen Grundsätzen zu orientieren und ihre Wirksamkeit daran zu messen. Natürlich ist Effizienz ein wichtiger Aspekt bei der Beurteilung von Wirksamkeit, aber auch Prozessveränderungen, die Menschenrechtsthematik, soziale und ökonomische Veränderungen sind wichtige Elemente, die gemessen werden bzw. in die Bewertung mit einfließen müssen. Die Wirksamkeit (Effektivität) der Entwicklungszusammenarbeit zu gewährleisten, ist eine Herausforderung und erfordert eine ehrliche Bewertung unserer Arbeit. Die CIDSE begrüßt den Anstoß, den uns die Pariser Erklärung gegeben hat, als zivilgesellschaftliche Organisationen über die Wirksamkeit unserer Entwicklungszusammenarbeit nachzudenken. Gleichzeitig ist uns bewusst, dass sich Zielsetzungen und Umfang der ODA deutlich von den Beiträgen unterscheiden, die Akteure der Zivilgesellschaften in Nord und Süd zum Entwicklungsprozess beizusteu-

ern haben. So erkennen wir z. B. an, dass Wirtschaftswachstum und Faktoren, die dieses begünstigen, legitime Anliegen der ODA sind, während sich angesichts des vergleichbar kleinen Volumens an Ressourcen, die Akteuren der Zivilgesellschaft zur Verfügung stehen, das Ziel des Wirtschaftswachstums außerhalb ihrer Reichweite befindet, außer vielleicht in einem spezifischen, lokal bezogenen Kontext. Demgegenüber interessiert sich die Zivilgesellschaft zu Recht lebhaft für die Qualität des Wirtschaftswachstums und dafür, dass sichergestellt ist, dass auch die ärmsten Teile der Bevölkerung an den daraus resultierenden Verbesserungen teilhaben.

Dieses Arbeitspapier präsentiert einen inhaltlichen Referenzrahmen mit der Absicht, den Blick von Zivilgesellschaft und Regierungen auf die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit im Sinne einer ganzheitlichen Entwicklung zu weiten und zu vertiefen. Ausgangspunkt ist die Überzeugung, dass Entwicklungshilfe der Entwicklung nur dann wahrhaft förderlich sein kann, wenn sie mit anderen Maßnahmen Hand in Hand geht, die auf wirtschaftliche Gerechtigkeit abzielen, wie etwa eine Reform des Welthandelssystems. *Entwicklungshilfe muss ein wesentliches Instrument für mehr Gerechtigkeit sein, nicht eine bloße Kompensation für erlittenes Unrecht.*

Empfehlungen

Unsere größte Herausforderung besteht darin, sicherzustellen, dass unsere Entwicklungszusammenarbeit wirksam zur Armutsbekämpfung, zur Wahrung der Menschenrechte und zu mehr Gerechtigkeit beiträgt. Wollen wir einen Ansatz verfolgen, mit dem wir die Wirksamkeit unserer Arbeit vor dem Hintergrund unserer Vision von Entwicklungszusammenarbeit und unserer Wertvorstellungen messen wollen, dann sollten wir unsere Tätigkeit und unsere Ergebnisse ehrlich reflektieren und dabei die Komplexität aller Bemühungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigen. Gleichzeitig sollten dabei Lernen und Rechenschaftslegung gefördert werden.

Die CIDSE hofft, dass die folgenden Empfehlungen einen konstruktiven Beitrag zur Diskussion über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit leisten können:

- Über die in der Pariser Erklärung enthaltenen hinaus gibt es unseres Erachtens weitere Grundsätze hinsichtlich der Wirksamkeit von Entwicklungshilfe, die Beachtung verdienen.
- Wirkungen können auch mit Instrumenten nachgewiesen werden, die nicht notwendigerweise in einen vorgefassten Rahmen passen, der sich an der Pariser Erklärung orientiert. Regierungen/Geber sollten zivilgesellschaftlichen Organisationen keine Standards zur Bewertung der Wirksamkeit aufzwingen, die unsere eigenen Bemühungen um Wirkungserfassung behindern bzw. diese tendenziell auf eine rein technische Effizienzkontrolle reduzieren würden.

- Die Zivilgesellschaft spielt eine unabhängige Rolle; sie ergänzt gelegentlich die Bemühungen von Regierungen um eine bessere Wirksamkeit der Hilfe, ist aber diesen Bestrebungen keinesfalls untergeordnet. Die Anerkennung der Rolle der Zivilgesellschaft sollte sich nicht nur auf ihre Funktion als Erbringer von Dienstleistungen beziehen. Alle Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit sollten sich bemühen, Wege einer verbesserten Zusammenarbeit zu suchen und dabei sowohl sich ergebende, gegenseitige Ergänzungen als auch Unterschiede in bestehenden Ansätzen für ganzheitliche und nachhaltige Entwicklung angemessen zu berücksichtigen.
- Wirkliches Bemühen um demokratische Eigenverantwortung (Ownership) sollte sich darin ausdrücken, dass in Empfängerländern auf einer langfristigen Basis Raum gelassen wird für die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der öffentlichen Diskussion, vor allem dort, wo für die Gebergemeinschaft die allgemeine Budgethilfe das Mittel der Wahl ist.³
- Die Geber staatlicher Entwicklungshilfe sollten sich höchsten Standards von Offenheit und Transparenz verschreiben und neue, konkrete Ziele und Verpflichtungen auf eine mehrjährige, berechenbare und fest zugesagte Auszahlung der Mittel für Entwicklungshilfe verabschieden. Ebenso sollten ehrgeizigere, von unabhängigen Stellen überwachte und zeitlich fixierte Ziele für ein Auslaufen gebundener Hilfe („tied aid“) definiert werden. Die Gebergemeinschaft sollte sich weiterhin auf der Grundlage eines konkreten Zeitplans verpflichten, alle auferlegten, für die Empfängerseite schädlichen Konditionen zu beenden.

Die CIDSE begrüßt die Bemühungen, die von einigen öffentlichen Gebern unternommen wurden, um die Wirksamkeit ihrer Hilfe zu verbessern. Um aber die unserer Auffassung nach anzustrebende Effektivität zu erreichen, scheint uns eine tiefgreifendere und weitreichendere Veränderung der grundlegenden Perspektive und des konkreten Verhaltens, und insgesamt eine breitere, umfassendere Sichtweise der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit erforderlich zu sein. Wir hoffen, dass dieses Papier dazu beitragen kann, die Prinzipien zu erläutern, die der Perspektive der CIDSE zugrunde liegen, und darüber hinaus staatliche und nicht-staatliche Anstrengungen für eine bessere Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu vertiefen und weiterzuentwickeln.

³ Siehe auch CIDSE-Caritas Internationalis, *PRSP as Theatre: Backstage policy-making and the future of the PRSP approach* (2004).

Entwicklungshilfe: Kompensation für erlittenes Unrecht oder Instrument für mehr Gerechtigkeit?

Einleitung:

„Der Kampf gegen das Elend, so dringend und notwendig er ist, ist zu wenig. Es geht darum, eine Welt zu bauen, wo jeder Mensch, ohne Unterschied der Rasse, der Religion, der Abstammung, ein volles menschliches Leben führen kann, frei von Versklavung seitens der Menschen oder einer noch nicht hinreichend gebändigten Natur; eine Welt, wo die Freiheit nicht ein leeres Wort ist, wo der arme Lazarus an derselben Tafel mit dem Reichen sitzen kann.“⁴

Die CIDSE ist ein Netzwerk von 15 katholischen Entwicklungsorganisationen aus Europa und Nordamerika. Wir wirken durch sozial und kulturell sensible Entwicklungszusammenarbeit, entwicklungspolitische Bildungsarbeit, fördern im Inland die globale Solidarität, setzen uns im Rahmen von Anwaltschaft und Lobbyarbeit für mehr Gerechtigkeit ein und streben danach, in Zusammenarbeit mit Organisationen aller Erdteile Gesellschaften von Armut und Unterdrückung zu befreien und ihre Umwandlung in solidarische Gemeinschaften zu ermöglichen. Unser Auftrag orientiert sich an den Grundsätzen der Katholischen Soziallehre. Diese Wertvorstellungen prägen auch unsere Wahrnehmung der Rolle finanzieller Unterstützung im Entwicklungsprozess und sind seit langem die Grundlage unserer Lobbyarbeit und Kampagnen für eine Steigerung der staatlichen Mittel der Entwicklungszusammenarbeit und für bessere Qualität der geleisteten Hilfe.

Die CIDSE hat die Bestrebungen zu einem gemeinsamen Fahrplan zur Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit begrüßt, die schließlich in der *Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit* ihren Niederschlag gefunden haben. Es ist uns klar, dass die Pariser Erklärung ein Instrument zur Wirkungssteigerung der Öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) ist. Allerdings sind keine Maßnahmen vorgesehen, um Konditionalitäten seitens der Geldgeber zu verringern und die Berechenbarkeit finanzieller Hilfsleistungen zu verbessern. Wir erkennen an, dass weitergehende Überlegungen über Entwicklung und entwicklungspolitische Ansätze außerhalb des Mandates der Pariser Erklärung liegen. Unserer Ansicht nach verkürzt dies aber die Diskussion über die Entwicklungszusammenarbeit und ihren Zweck und lässt eine Reihe von Faktoren außer Acht, die in jeder Debatte über Entwicklung einen zentralen Stellenwert haben sollten. Die Pariser Erklärung scheint von der grundlegenden Annahme auszugehen, dass Wirtschaftswachstum unmittelbar zu Armutsminderung führen wird, und konsolidiert so eine beschränkte Sichtweise, die dem komplexen und politischen Charakter von Entwicklung nur unzureichend gerecht wird. Sie stellt Entwicklungszusammenarbeit nicht in einen angemessenen Kontext von miteinander interagierenden Herausforderungen der Entwicklung wie fairere Handelsregeln, Entschuldung, nachhaltigen Umweltschutz, Sicherheit und Migration. Die Erklärung lässt darüber hinaus das breit angelegte Spektrum alternativer Kanäle für Entwicklungszusammenarbeit unberücksichtigt, wie etwa die Rolle neuer öffentlicher Geber, Stiftungen, vertikaler Fonds, im Entstehen begriffener multilateraler Institutionen.

⁴ Paul VI., Enzyklika *Populorum Progressio*, 47 (1967).

Die Pariser Erklärung – Chancen und Grenzen einer Regierungsagenda

Trotz ihrer spezifischen Ausrichtung auf ODA hat die Pariser Erklärung Konsequenzen jenseits der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Immer mehr wird die Erklärung zum Standardparadigma für Wirksamkeit und zu einer Norm, von der es schwierig ist, abzuweichen. So hat die Pariser Erklärung beträchtliche Auswirkungen auf die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen, selbst wenn ein Großteil ihrer Indikatoren auf unsere Arbeit nicht angewandt werden kann.

Die Grundsätze der Pariser Erklärung haben Veränderungen in der Geberlandschaft hervorgebracht, die die Arbeit der Nichtregierungsorganisationen beeinflussen. Die Verschiebung des Schwerpunktes zu Programm- bzw. Sektorhilfe kann sich positiv auswirken, weil sie eine zielgerichtete Konzentration der Mittel erlaubt. Allerdings muss dieser Ansatz auch eine angemessene Beteiligung aller Stakeholder sicherstellen. Die gegenwärtigen Tendenzen wecken in großen Teilen der Zivilgesellschaft Angst vor Marginalisierung oder sogar Ausgrenzung, vor einer Kürzung der Mittel und einer Verringerung ihrer Möglichkeiten, in relevanten Sektoren oder Programmen eine angemessene Rolle zu spielen.

Die Bemühungen der Geber um „Partnerausrichtung“ und „ergebnisorientiertes Management“ haben dazu geführt, dass den zivilgesellschaftlichen Organisationen zunehmend regierungsorientierte Verfahren übergestülpt werden. So sehen sich die Mitglieder von CIDSE einem immer stärkeren Druck ausgesetzt, sich an staatlichen Prioritäten auszurichten und Ergebnisse und Wirkungen nachzuweisen, die in einen von ihrer Regierung vorgegebenen Referenzrahmen passen, der von der Pariser Erklärung inspiriert ist. Dieser Druck macht es den zivilgesellschaftlichen Organisationen schwer, die sich bemühen, auf verschiedenen Ebenen ihrer Rechenschaftspflicht nachzukommen, und verringert unsere Autonomie und unser Potential, partizipative Modelle des Projektmanagements mit unseren Partnern zu entwickeln.

Die zunehmende Verschiebung hin zur allgemeinen Budgethilfe als einem Mittel zur Förderung von „Eigenverantwortung“ und „Partnerausrichtung“ garantiert keine wirkliche demokratische Eigenverantwortung oder demokratische politische Prozesse, weil der Dialog fast ausschließlich auf Regierungsebene stattfindet. Der Bericht von CIDSE-Caritas Europa „The EU's Footprint in the South“ kommt zu der Feststellung, dass die Erfahrungen mit der Budget-/Sektorhilfe in Kamerun, Äthiopien, Nicaragua und Sambia gezeigt haben, dass die Rolle nationaler Parlamente und der Zivilgesellschaft bei der Budgethilfe unklar und gegenwärtig sehr begrenzt ist.⁵

Wenn darüber hinaus die Regierung des Empfängerlandes alleine die Entscheidungen trifft, welche zivilgesellschaftlichen Organisationen Gelder bekommen sollen, und es wenig oder keine vorherige Erfahrung in der Zusammenarbeit gibt, kann dieser Weg der Hilfsleistungen bedeuten, dass einigen zivilgesellschaftlichen Organisationen der Zugang zu Geldern abgeschnitten wird, die ihnen vorher zur Verfügung gestanden haben.

Die Pariser Erklärung selbst ruft dazu auf, „ein breites Spektrum von Entwicklungspartnern systematisch in die Ausarbeitung nationaler Entwicklungsstrategien und die Evaluierung der bei ihrer Umsetzung erzielten Fortschritte“ einzubeziehen.⁶ Hochrangige Vertreter der OECD haben wiederholt die Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern dazu aufgerufen, die Regierungen ihrer Länder zur Rechenschaft zu ziehen für die Verwendung von Ressourcen der internationalen Gebergemeinschaft - und damit der Steuerzahler in den betreffenden Ländern. Allerdings laufen die öffentlichen Geldgeber Gefahr, eine recht zwi-

⁵ CIDSE-Caritas Europa, *The EU's Footprint in the South: Does European Community development cooperation make a difference for the poor?* (2007)

⁶ Pariser Erklärung, Nr. 48.

spältige Haltung einzunehmen: Einerseits wird von der Zivilgesellschaft verlangt, bei der allgemeinen Budgethilfe die - von den Gebern selbst eingestandene - „Lücke in der Rechenschaftspflicht“ zu füllen, indem sie ihre Regierungen zur Rechenschaft auffordern, während andererseits nichts getan wird, um sicherzustellen, dass die zivilgesellschaftlichen Organisationen den Spielraum und die Ressourcen haben, die sie brauchen, um diese wichtige Rolle auszufüllen. Die Kontrolle der Empfängerregierung über die Mittel birgt insbesondere das Risiko, als Mechanismus missbraucht zu werden, der dazu dient, die Stimme der Bürger zu ersticken oder Kritik zu minimieren. Es ist dringend erforderlich, dass sowohl Regierungen als auch Geber zu einem gemeinsamen Verständnis über die Rolle der Zivilgesellschaft kommen, zumal beide Seiten von Zeit zu Zeit feststellen mögen, dass sie selbst Ziel aufmerksamer Beobachtung und harscher Kritik sind. Die Zivilgesellschaft trägt mit dazu bei, dass die Stimme der Armen und Ausgegrenzten gehört wird; diese Rolle sollte als wesentliches Element demokratischer Gesellschaften anerkannt und gefördert werden.⁷

Es ist aus unserer Sicht völlig klar, dass für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit die verschiedenen Beteiligten verschiedene Ansätze und einen Mix unterschiedlicher Interventionsstrategien verfolgen müssen. Eine umfassende Debatte über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit muss die verschiedenen Rollen der Akteure würdigen und das Blickfeld auch auf Aktivitäten jenseits der Regierungsebene ausweiten, um feststellen zu können, wo ein Potential sich ergänzender Ansätze für gemeinsame Ziele und eine bessere Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit genutzt werden kann.

Sich ergänzende Ansätze setzen voraus, dass es eine gesunde Basis gemeinsamer Wertvorstellungen und Zielsetzungen gibt, die es unterschiedlichen Stakeholdern erlaubt, effektiv zusammenzuarbeiten. Voraussetzung ist auch, dass die Akteure einen konkreten Beitrag zum übergeordneten Ziel leisten und ausreichend Spielraum haben, verschiedene Ansätze umzusetzen. Da effektive, sich ergänzende Ansätze in hohem Maße von Kontext und Sektor abhängig sind und es keine allgemeingültige Formel für effektive Zusammenarbeit gibt, muss immer Platz für Flexibilität und Innovationen bleiben. Erwägungen hinsichtlich der Effizienz und des ergebnisorientierten Managements sollten der potentiellen Zusammenarbeit unterschiedlicher Stakeholder in der Entwicklungszusammenarbeit nicht im Wege stehen.

Dieses Arbeitspapier präsentiert einen inhaltlichen Referenzrahmen mit der Absicht, den Blick von Zivilgesellschaft und Regierungen auf die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit im Sinne einer ganzheitlichen Entwicklung zu weiten und zu vertiefen. Ausgangspunkt ist die Überzeugung, dass Entwicklungshilfe der Entwicklung nur dann wahrhaft förderlich sein kann, wenn sie mit anderen Maßnahmen Hand in Hand geht, die auf wirtschaftliche Gerechtigkeit abzielen, wie etwa eine Reform des Welthandelssystems. *Entwicklungshilfe muss ein wesentliches Instrument für mehr Gerechtigkeit sein, nicht eine bloße Kompensation für erlittenes Unrecht.*

• ⁷ In Sambia wurde die eingeschränkte Rolle des Parlamentes bzw. der Zivilgesellschaft bei der Abwicklung der Budgethilfe von der Europäischen Kommission kritisiert. Infolge dessen unterstützt die EU-Delegation in Sambia die Rolle der zivilgesellschaftlichen Organisationen in diesem Prozess durch ein Projekt, das die Problemfelder a) Budgethilfe und Armutsbekämpfung, b) Bemühungen um Capacity Building, und c) Organisation von Feedback der Graswurzelebene über die Wirkung der Budgethilfe genauer untersucht und Lösungen vorschlägt. Diese Initiative stellt auch neue Finanzierungsmodalitäten vor, bei denen zivilgesellschaftliche Organisationen im Süden von einem Geber im Norden unterstützt werden, um die Ausgabenpolitik der eigenen Regierung zu überwachen. *CIDSE-Caritas Europa, The EU's Footprint in the South: Does European Community development cooperation make a difference for the poor? (2007)*

Wir hoffen, dass dieses Papier dazu beitragen kann, die Prinzipien zu erläutern, die der Perspektive der CIDSE im Bereich der Wirkungserfassung und -bewertung zugrunde liegen, und darüber hinaus staatliche und nicht-staatliche Anstrengungen für eine bessere Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu vertiefen und weiterzuentwickeln.

Eine alternative Auffassung von der Wirksamkeit von Entwicklungshilfe

Die CIDSE vertritt im Hinblick auf den Entwicklungsprozess eine Sichtweise, die von den Werten der katholischen Soziallehre geprägt ist und sich auf folgende Grundlagen stützt: Achtung der unveräußerlichen Würde eines jeden Menschen; Achtung des Gemeinwohls (*als der Summe sozialer Bedingungen, die eine freie menschliche Entwicklung von Personen und Gemeinschaften erlauben*); Würdigung der Gemeinwesen als Akteure ihrer eigenen Entwicklung; und die vorrangige Option für die Armen.

In der Arbeit mit benachteiligten und gefährdeten Gemeinwesen bemüht sich die CIDSE, sicherzustellen, dass alle Interventionen auf folgenden Prinzipien beruhen:

- Die grundlegende Würde jedes Mitglieds eines Gemeinwesens unter Respektierung der originären Beiträge von Männern und Frauen aller Altersgruppen und des Potentials jedes einzelnen Menschen, zum übergeordneten Gemeinwohl beizutragen. Die Menschenwürde erfordert die Einhaltung und die Verteidigung der Menschenrechte und die Anerkennung damit verbundener Verantwortlichkeiten.
- Das Verständnis, dass das Wohlergehen jedes Volkes von dem der anderen Völker abhängt. Das Bemühen um das Gemeinwohl setzt die „Bereitschaft [voraus], den Anderen als ein anderes ‚Selbst‘ zu sehen und Unrecht gegen Andere als nicht weniger schwerwiegend zu betrachten als Unrecht gegen sich selbst“.⁸
- Die Betonung von Ownership⁹ als unabdingbar für die Menschenwürde. Ownership stärkt das Selbstbewusstsein von Gemeinwesen als bestimmenden Akteuren ihrer eigenen Entwicklung, die auch ihr Recht auf Entwicklung einfordern können, und den entsprechenden Respekt vor den Gemeinwesen.
- Die vorrangige Option für die Armen bedeutet, prioritär jenen Gemeinwesen Aufmerksamkeit zukommen zu lassen, die in Umständen leben, die ihr Wohlergehen und ihre nachhaltige Entwicklung behindern, d. h. wo es an grundlegenden Dingen wie Nahrung, Wohnung, Bildung und Gesundheitsversorgung fehlt.¹⁰

Aufgrund ihrer Wertvorstellungen definieren die Mitglieder der CIDSE wirkungsvolle Entwicklungszusammenarbeit als eine Hilfe, die

- positive Wirkungen erzielt, die im Leben der Menschen spürbar sind,
- einer Rechenschaftspflicht unterliegt und das Lernen fördert,
- einen Schwerpunkt auf Chancengleichheit und Gleichberechtigung legt und die am stärksten marginalisierten / ärmsten Bevölkerungsgruppen erreicht,
- zu einer Stärkung der Fähigkeiten der benachteiligten Bevölkerungsgruppen zur Veränderung ihrer Situation führt (Empowerment),

⁸ Vgl. Die Katholischen Bischöfe von England und Wales, *The Common Good and the Catholic Church's Social Teaching*, 23 (1996).

⁹ Der englische Begriff "Ownership" bedeutet wörtlich übersetzt „Eigentümerschaft“. Er wird in der entwicklungspolitischen Diskussion verwandt, um die Identifikation der Menschen mit einem sie betreffenden Vorhaben zu umschreiben. Ownership ist auch die Eigenverantwortung, die Zielgruppen und Partnerorganisationen bei der Entwicklungszusammenarbeit übernehmen. Sie gilt als wichtige Vorbedingung für die Effizienz, die Nachhaltigkeit und den Erfolg von Maßnahmen. Anm. d. Übers. (Quelle: BMZ-Glossar).

¹⁰ Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden, *Kompendium der Soziallehre der Kirche*, Freiburg 2006, 182. Vgl. Johannes Paul II., Enzyklika *Sollicitudo Rei Socialis*, 42; Enzyklika *Evangelium Vitae*, 32; Apostolisches Schreiben *Tertio Millennio Adveniente*, 51; etc..

- zwischen allen Akteuren und Betroffenen (Stakeholdern) abgestimmt, und
- nachhaltig ist.

Wirksame Entwicklungshilfe erzielt positive Wirkungen, die im Leben der Menschen spürbar sind

Unsere breit gefasste Sichtweise von Entwicklungszusammenarbeit und die Werte, die uns in unserer Arbeit leiten, stellen den Referenzrahmen dar, innerhalb dessen wir die Wirksamkeit unserer Entwicklungszusammenarbeit messen. Einerseits ist Effizienz natürlich ein wichtiger Aspekt bei der Beurteilung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, andererseits versuchen wir auch, Prozessveränderungen, die Menschenrechtsthematik sowie sozialen und ökonomischen Wandel mit in die Bewertung einzubeziehen. Unser Ansatz unterscheidet sich daher von zentralisierten programm-basierten Ansätzen und dem ergebnisorientierten Management, die sich tendenziell auf kurzfristige Zielvorgaben und quantifizierbare Ergebnisse konzentrieren.

Da unser Entwicklungsansatz die Menschenwürde in den Vordergrund stellt, legt die Methode, die wir bei der Evaluierung und Wirkungserfassung heranziehen, einen wichtigen Schwerpunkt auf das Individuum und die wahrgenommene Wirkung der Intervention in seinem/ihrer Leben. Darüber hinaus verlangt die vorrangige Option für die Armen und Ausgegrenzten, Evaluierungen aus der Perspektive der Menschen und Gemeinwesen vorzunehmen, die am stärksten benachteiligt und gefährdet sind.

Der Versuch, Armut in ihrer Multidimensionalität zu analysieren und den Beitrag unserer Interventionen zu den Entwicklungszielen zu bewerten, ist eine unserer größten Herausforderungen. Wir sind dazu aufgerufen, innovative Verfahren zu entwickeln, die auf sinnvolle Weise die Mitwirkung der Menschen ermöglichen, die an unseren Anstrengungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit beteiligt sind, und (sowohl erwartete als auch unerwartete) direkte und indirekte Wirkungen unserer Programme und Projekte erfassen können.

Wesentliche Erfolgsfaktoren¹¹:

- Menschen, die von Interventionen der Entwicklungszusammenarbeit erreicht werden, können auf ganzheitliche Weise den Wandel beschreiben, den sie in ihrem Leben persönlich erfahren.
- Partnerorganisationen sind in der Lage, einen (quantitativen/qualitativen) Nachweis über die Wirkungen der Arbeit zu führen.

Wirksame Entwicklungshilfe unterliegt einer Rechenschaftspflicht und fördert das Lernen

Entwicklungshilfe kann nur effektiv sein, wenn sie rechenschaftspflichtig ist. Dringend benötigt werden Mechanismen zur Ausgestaltung einer effektiven gegenseitigen Rechenschaftslegung, die Geber und Partner gleichermaßen im Geberland sowie im Partnerland für Zusagen in Hinblick auf die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe in die Pflicht nimmt.

Transparente und bindende Vereinbarungen über Entwicklungshilfe, die von unabhängigen Stellen überwacht und evaluiert werden, müssen das Bemühen um Rechenschaftspflicht und Eigenverantwortung der Länder unterstreichen. Für die CIDSE ist das ein vorrangiges Thema, das - angesichts der Versäumnisse der Pariser Erklärung in diesem Punkt - auf der Ebene der staatlichen Entwicklungshilfe und auf der Ebene zivilgesellschaftlicher Entwicklungspartnerschaften behandelt werden muss.

¹¹ Von den Mitgliedern der CIDSE als Schlüsselziele für eine effektive Entwicklungszusammenarbeit definiert.

Zivilgesellschaftliche Organisationen sind auf vielen Ebenen rechenschaftspflichtig: gegenüber Geldgebern (staatlichen und privaten) sowie Partnern (in Nord und Süd). Um auf allen Ebenen angemessen Rechenschaft geben zu können, müssen zivilgesellschaftliche Organisationen genügend Autonomie haben, um sicherzustellen, dass Fragen der Rechenschaft gegenüber Geldgebern nicht die konkreten Verfahren der Zusammenarbeit dominieren - zum Nachteil der Rechenschaft gegenüber Partnern. Das ist ein Grundelement des Prinzips der Subsidiarität, dem eine Schlüsselfunktion in unseren Partnerschaften zukommt¹².

Die CIDSE legt größten Wert auf die Kompetenz und Autonomie lokaler Partner und ihre Fähigkeit, die Initiative und Verantwortung von Bürgern und Gemeinwesen zu nutzen für Veränderungen, die von den Menschen selbst vorangetrieben werden. Als NRO der nördlichen Hemisphäre besteht unsere Rolle darin, die Fähigkeiten unserer Partner zu fördern und zu stärken. So betrachten wir es als Priorität, neue partizipative Methoden auszuprobieren und einzuführen, durch die gemeinsame Projektplanung und -management sowie Evaluierung zusammen mit unseren Partnern gewährleistet ist.

Wesentliche Erfolgsfaktoren:

- Innovative Ansätze, die von der Initiative von Partnern vor Ort ausgehen und das Prinzip der Subsidiarität beachten, werden auf die Projektarbeit und die Advocacy- und Lobbyarbeit angewendet.
- Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit lässt evolutionären Wandel erkennen, der sich aus Lernprozessen ergibt, die in der Begleitung und Evaluierung der geförderten Interventionen entstehen.

Wirksame Entwicklungshilfe legt einen Schwerpunkt auf Chancengleichheit und Gleichberechtigung und erreicht die am stärksten marginalisierten / ärmsten Bevölkerungsgruppen

Eine von den Marktkräften beherrschte Globalisierung gesteht den Armen in der Welt keine Priorität zu und geht an ihren Bedürfnissen vorbei. Darüber hinaus verleitet der Druck, binnen möglichst kurzer Zeit handfeste Ergebnisse vorweisen zu müssen, viele Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit schnell dazu, Gemeinwesen zu übergehen, die unter extremer Armut zu leiden haben.

Die Pariser Erklärung spricht von der Notwendigkeit ausreichender und wirksamer Entwicklungshilfe zur Erreichung von Entwicklungszielen. Sie führt aber keine Indikatoren auf, anhand derer festgestellt werden könnte, ob Entwicklungshilfe tatsächlich Chancengleichheit und Gleichberechtigung fördert. Zentrale Querschnittsaufgaben wie Menschenrechte und Gender-Fragen werden kaum oder gar nicht berücksichtigt. Obwohl weltweit von den Menschen in absoluter Armut 70 % Frauen sind, werden „Gleichstellung der Geschlechter und sonstige thematische ... Bereiche“ nur ein einziges Mal unter Punkt 42 im Zusammenhang mit der Harmonisierung kurz erwähnt. Für die CIDSE bedeutet Förderung von Entwicklung den Einsatz für das Recht *aller* Menschen, sich zu entwickeln.

Das Prinzip der allgemeinen Bestimmung der Güter geht davon aus, dass die Erde mit allem, was auf ihr vorkommt, allen Menschen zugedacht ist und gerecht geteilt werden soll¹³. Daher ist es unser Anliegen, mit unserer Arbeit die Gleichberechtigung aller Menschen und aller Gemeinwesen zu fördern. Im Sinne dieser Gleichberechtigung versucht

¹² Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden, *Kompendium der Soziallehre der Kirche*, Freiburg 2006, 185; vgl. Leo XIII, *Enzyklika Rerum Novarum: Acta Leonis XIII, 11 (1892)*.

¹³ Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden, *Kompendium der Soziallehre der Kirche*, Freiburg 2006, 171; vgl. Zweites Vatikanisches Konzil, Pastoralkonstitution *Gaudium et Spes*, 69 (1966).

die CIDSE, die Ärmsten und am stärksten Ausgegrenzten zu erreichen. Dieser Ansatz birgt viele Herausforderungen in sich; die ärmsten Menschen und Gemeinwesen können nur mit erheblichem zeitlichen und finanziellen Aufwand ausgemacht und erreicht werden.

Wesentliche Erfolgsfaktoren:

- Durch systematische Strategien ist sichergestellt, dass die Interventionen den Ärmsten bzw. am stärksten Ausgegrenzten zugute kommen.
- Die Querschnittsbereiche Gender und Menschenrechte werden durch Mainstreaming systematisch in alle Aktivitäten integriert.

Wirksame Entwicklungshilfe fördert Empowerment und demokratische Eigenverantwortung (Ownership)

Aus der Feldforschung wissen wir, dass Entwicklungshilfe dann am effektivsten ist, wenn alle Beteiligten, vor allem die Zielgruppen, ein Mitspracherecht haben und aktiv mitwirken. Ownership ist eines der Schlüsselprinzipien der Pariser Erklärung. Das Konzept von Ownership ist darin allerdings darauf beschränkt, bestenfalls mehr Führungsverantwortung der Regierungen bei der Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit zu erreichen, ohne die schädlichen Folgen der von Geberseite an Entwicklungshilfe geknüpften Bedingungen ins Blickfeld zu nehmen. Die angegebenen Indikatoren tragen wenig dazu bei, demokratische Beziehungen zwischen den Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit zu fördern, und berücksichtigen nicht die wichtige Rolle, die Capacity-building in diesem Zusammenhang spielen muss¹⁴.

Für die CIDSE ist Ownership untrennbarer inhaltlicher Bestandteil des Begriffes „Partnerschaft“. Partnerschaft ist eine Beziehung, die wir „in einem Klima der Zusammenarbeit und Solidarität“ freiwillig eingehen, um „ideologische Gräben [zu] überwinden“ und „über das Trennende hinaus das zu suchen, was vereint“.¹⁵ Die Mitglieder der CIDSE streben ein gleichberechtigtes Verhältnis zu ihren Partnern an. Im Bewusstsein, dass jeder Beteiligte unterschiedliche Ressourcen zu einer Partnerschaft beisteuert, unterstreichen wir, dass alle Ressourcen zum Erreichen des gemeinsamen Ziels nötig sind.

Bei der Entwicklung geht es nicht nur um die Überwindung der Not, sondern auch um Erfüllung und vollständige menschliche Entwicklung: Deshalb ist Empowerment ein zentrales Element unseres Ansatzes. Nach der Katholischen Soziallehre müssen bestimmte Bedingungen erfüllt sein, damit sowohl das Individuum vorankommen, als auch „Strukturen der Beteiligung und Mitverantwortung“¹⁶ entstehen können.

Wesentliche Erfolgsfaktoren:

- Die Mittelvergabe tritt in der Definition partnerschaftlicher Beziehungen in den Hintergrund, während gemeinsame strategische Ziele in den Mittelpunkt gerückt werden.
- Die Partnerorganisationen gewinnen Selbstvertrauen und nehmen Mitspracherechte in Anspruch.
- Die erzielten Wirkungen werden dauerhaft und nachhaltig, weil die Veränderungen von den Zielgruppen selbst getragen werden („Ownership“).

¹⁴ Der einzige Indikator zu „Eigenverantwortung“ konzentriert sich auf „operationelle Entwicklungsstrategien“ (Indikator 1), wobei Partnerschaftsstandards mit PRSP-Prozessen in Verbindung gebracht, aber keine Vorkehrungen getroffen werden, damit diese Prozesse wahrhaft in Eigenverantwortung des Landes stattfinden und nicht von Geberseite dominiert werden - ganz zu schweigen von einer Förderung der Bürgerbeteiligung und der Mitsprache des Volkes.

¹⁵ Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden, *Kompendium der Soziallehre der Kirche*, Freiburg 2006, 420.

¹⁶ Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden, *Kompendium der Soziallehre der Kirche*, Freiburg 2006, 406. Die vorrangige Option für die Armen verlangt „einen besonderen Vorrang“ besonders für jene „ohne Hoffnung auf eine bessere Zukunft“. Op.cit., 182; SRS 42.

Wirksame Entwicklungshilfe ist zwischen allen Stakeholdern abgestimmt

Entwicklungshilfe kann ohne Absprache und Kooperation zwischen allen beteiligten Akteuren nicht effektiv sein. Gemäß ihrem eigentlichen Anliegen konzentriert sich die Pariser Erklärung ausschließlich auf das Verhältnis zwischen Gebern und Regierungen. Es ist aber offensichtlich, dass Maßnahmen der Regierung allein die Armut nicht mindern können. Um Entwicklung sinnvoll zu fördern, müssen sowohl Regierungen als auch die Zivilgesellschaft die Rolle und Beiträge aller Akteure würdigen und konstruktiv zusammenarbeiten. In dieser Überzeugung finanzieren die Mitglieder der CIDSE keine Projekte im luftleeren Raum, sondern verfolgen das Ziel, Wandel nicht nur auf Projektebene, sondern auch bei den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen zu bewirken.

Wesentliche Erfolgsfaktoren:

- Dokumentation, gegenseitiger Austausch und Lernen innerhalb der Programme und als Organisationen, sowie Vernetzung, um Synergieeffekte zu nutzen und Erfahrungen weiterzugeben, werden systematisch praktiziert.
- Wo immer möglich, arbeiten die Mitglieder der CIDSE bei der Durchführung von Programmen zusammen und unterhalten gemeinsame Länderbüros. Wir bemühen uns um die Nutzung von Synergieeffekten und tauschen vorhandene Informationen aus; wir führen gemeinsame Lobbyarbeit und Kampagnen durch.

Wirksame Entwicklungshilfe ist nachhaltig

Authentische Entwicklung ist auf lange Sicht sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltig. Dazu müssen die vorhandenen Ressourcen optimal genutzt werden. Nachhaltige Entwicklungshilfe ist effektiv und kosteneffizient. Die Pariser Erklärung beinhaltet eine Verpflichtung, die Effizienz der ODA zu verbessern. Allerdings fehlen Indikatoren für die Reduzierung von liefergebundener Entwicklungshilfe, obwohl klar ist, dass die Abschaffung der Lieferbindungen große Vorteile mit sich bringen würde. Nach einschlägigen Schätzungen sind Güter und Dienstleistungen, die im Rahmen von gebundener Entwicklungshilfe gekauft werden, 15-30 % teurer als vergleichbare Güter und Dienstleistungen, die mit Geldern ohne Lieferbindung erworben werden.¹⁷ Die Praxis, Hilfgelder mit Lieferbindungen zu versehen, steht dem Ownership-Prinzip entgegen, verlangsamt die Durchführung und entzieht das Geschäft den Händen lokaler Unternehmen. In diesem Wissen unternehmen die Mitglieder der CIDSE bewusste Anstrengungen, wo immer möglich auf lokales Fachwissen und einheimische Kapazitäten zurückzugreifen. Wir engagieren uns für die Unterstützung kleiner Organisationen innerhalb von Gemeinwesen vor Ort - eine Praxis, die dazu beiträgt, die Nachhaltigkeit der Interventionen langfristig zu sichern - und sehen uns der Herausforderung gegenüber, sicherzustellen, dass diese Praxis in einem Umfeld größerer Kofinanzierungsprojekte der Gebergemeinschaft beibehalten werden kann. Es ist unser Bemühen, Transaktionskosten und partizipative Ansätze in ein Gleichgewicht zu bringen.

Auch die Unberechenbarkeit von Entwicklungshilfe untergräbt die Nachhaltigkeit sowie die Fähigkeit der Partner, Entwicklungsprogramme in einer längerfristigen Perspektive zu planen und umzusetzen. Diese Situation begünstigt weder Transparenz noch Effizienz und begrenzt die Fähigkeit der Stakeholder, den effektiven Einsatz von Entwicklungshilfe zu überwachen. In Indikator 7 der Pariser Erklärung wird eine bessere Berechenbarkeit der

¹⁷ OECD, Weltbank et.al.: Harmonisation, Alignment and Results: Report on Progress, Challenges and Opportunities, abzurufen unter:

<http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ReviewofProgressChallengesOpportunities.pdf>

ODA-Leistungen eingefordert. Die Zielvorgabe für 2010 jedoch, nämlich die „Halbierung des Anteils der ODA-Leistungen, die im vereinbarten Finanzjahr nicht planmäßig ausgezahlt werden“, ist wenig ehrgeizig und beinhaltet keine langfristige Verpflichtung zur Verbesserung der Berechenbarkeit. In unseren Augen erfordern die angestrebten Transformationen langfristige Verpflichtungen, so dass die CIDSE sich um nachhaltige, dauerhafte Partnerschaften bemüht.

Wirksame Hilfe fördert auch Nachhaltigkeit im Hinblick auf die Umwelt. Der OECD-DAC gibt zu, dass die Pariser Erklärung neben anderen Querschnittsaufgaben relativ wenig Bezug auf den Umweltschutz nimmt.¹⁸ Obwohl positive Schritte erkennbar sind, insbesondere, was die Verbesserung von Umweltverträglichkeitsprüfungen angeht, bleibt eine Lücke zwischen Absicht und Praxis bestehen, die von den Indikatoren der Pariser Erklärung nicht aufgegriffen wird. Das Streben nach ökologischer Gerechtigkeit treibt die CIDSE dazu an, in alle Programmplanungszyklen, Finanzierungsentscheidungen, Evaluierungen, Maßnahmen zum Capacity- building bei den Partnern, entwicklungspolitische Bildungsarbeit, Advocacy- und Lobbyaktivitäten systematisch Überlegungen zur ökologischen Nachhaltigkeit mit einzubeziehen.

Wesentliche Erfolgsfaktoren:

- Eine Mischung verschiedener Interventionsstrategien kommt Zug um Zug zum Einsatz, um größere und nachhaltige Wirkung zu erzielen und dabei die Fixkosten möglichst niedrig zu halten.
- Fachwissen und Kapazitäten vor Ort werden so weit als möglich genutzt und gefördert, wobei sichergestellt wird, dass die Systeme für Monitoring und Evaluierung das Empowerment vorantreiben, kosteneffektiv und angemessen sind.

Empfehlungen

Die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern, ist ein grundlegendes Ziel aller in diesem Bereich tätigen Akteure. Im Rahmen der Pariser Erklärung haben die Regierungen sich auf eine Verbesserung der Wirksamkeit der ODA verpflichtet, sind aber noch nicht die nötigen Schritte zur Entwicklung komplexerer und vielfältigerer Strategien gegangen, um die Wirksamkeit von Hilfe als Teil der breiter angelegten Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit insgesamt zu erfassen und in Angriff zu nehmen. Trotz ihres spezifischen Fokus auf ODA-Leistungen hat die Pariser Erklärung in der allgemeinen Diskussion jedoch zunehmend Folgen über die Frage der Wirksamkeit von staatlicher Entwicklungshilfe hinaus und beeinflusst den gesamten Bereich der Entwicklungszusammenarbeit mit entsprechenden Konsequenzen auch für die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen. Im Zuge der derzeitigen Überprüfung der Umsetzung der Pariser Erklärung ist es daher von entscheidender Bedeutung, eine alternative Sichtweise von Wirksamkeit einzubringen.

Dieses Arbeitspapier präsentiert einen inhaltlichen Referenzrahmen mit der Absicht, den Blick von Zivilgesellschaften und Regierungen auf die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit im Sinne einer ganzheitlichen Entwicklung zu weiten und zu vertiefen. Innerhalb dieses Referenzrahmens ist die CIDSE darum bemüht, Wirkung zu messen und zu bewerten und Verfahren entsprechend auszurichten. Wir hoffen, dass dieses Arbeitspapier einen Beitrag zu staatlichen und nicht-staatlichen Anstrengungen für eine bessere Wirksamkeit von Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit liefern kann. Dabei

¹⁸ Konzeptpapier für den Workshop in Dublin 26.-27. April 2007, Development Effectiveness in Practice - Applying the Paris Declaration to Advancing Gender Equality, Environmental Sustainability and Human Rights. OECD-DAC Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices. DCD/DAC/EFF(2007) 1., 16. Februar 2007.

sind wir uns bewusst, dass vor allen Beteiligten noch ein langer Weg liegt, um sicherzustellen, dass die geleistete Hilfe wirklich zu einer ganzheitlichen Entwicklung beiträgt. Wir sind jedoch davon überzeugt, dass die folgenden Empfehlungen einen konstruktiven Beitrag zur Erreichung dieses Ziels leisten können:

- Über die in der Pariser Erklärung enthaltenen hinaus gibt es unseres Erachtens weitere Grundsätze hinsichtlich der Wirksamkeit von Entwicklungshilfe, die Beachtung verdienen.
- Wirkungen können auch mit Instrumenten nachgewiesen werden, die nicht notwendigerweise in einen vorgefassten Rahmen passen, der sich an der Pariser Erklärung orientiert. Regierungen/Geber sollten zivilgesellschaftlichen Organisationen keine Standards zur Bewertung der Wirksamkeit aufzwingen, die unsere eigenen Bemühungen um Wirkungserfassung behindern bzw. diese tendenziell auf eine rein technische Effizienzkontrolle reduzieren würden.
- Die Zivilgesellschaft spielt eine unabhängige Rolle; sie ergänzt gelegentlich die Bemühungen von Regierungen um eine bessere Wirksamkeit der Hilfe, ist aber diesen Bestrebungen keinesfalls untergeordnet. Die Anerkennung der Rolle der Zivilgesellschaft sollte sich nicht nur auf ihre Funktion als Erbringer von Dienstleistungen beziehen. Alle Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit sollten sich bemühen, Wege einer verbesserten Zusammenarbeit zu suchen und dabei sowohl sich ergebende, gegenseitige Ergänzungen als auch Unterschiede in bestehenden Ansätzen für ganzheitliche und nachhaltige Entwicklung angemessen zu berücksichtigen.
- Wirkliches Bemühen um demokratische Eigenverantwortung (Ownership) sollte sich darin ausdrücken, dass in Empfängerländern auf einer langfristigen Basis Raum gelassen wird für die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der öffentlichen Diskussion, vor allem dort, wo für die Gebergemeinschaft die allgemeine Budgethilfe das Mittel der Wahl ist.
- Die Geber staatlicher Entwicklungshilfe sollten sich höchsten Standards von Offenheit und Transparenz verschreiben und neue, konkrete Ziele und Verpflichtungen auf eine mehrjährige, berechenbare und fest zugesagte Auszahlung der Mittel für Entwicklungshilfe verabschieden. Ebenso sollten ehrgeizigere, von unabhängigen Stellen überwachte und zeitlich fixierte Ziele für ein Auslaufen gebundener Hilfe („tied aid“) definiert werden. Die Gebergemeinschaft sollte sich weiterhin auf der Grundlage eines konkreten Zeitplans verpflichten, alle auferlegten, für die Empfängerseite schädlichen Policy-Bedingungen zu beenden.

Diese Empfehlungen erfolgen in der festen Überzeugung, dass alle Akteure im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sich um eine bessere Wirksamkeit der Hilfe nicht als Selbstzweck bemühen, sondern als ein Mittel, ganzheitliche und nachhaltige Entwicklung zu erreichen. So sehr wir hoffen, dass die Regierungen der hier vorgelegten zivilgesellschaftlichen Stellungnahme zur Pariser Erklärung Beachtung schenken mögen, so sehr sind wir uns bewusst, dass auch wir eine wichtige Verantwortung haben, Diskrepanzen zwischen unseren Grundsätzen und unserer Praxis anzugehen. Der Prozess, der zur Erstellung dieses Arbeitspapiers geführt hat, war eine wichtige und bereichernde Erfahrung. Weiteres Nachdenken und Handeln innerhalb des Netzwerkes der CIDSE werden folgen, um auf dem Weg zur Erreichung unserer Ziele weiter voranzuschreiten und zu den weltweiten Anstrengungen beizutragen, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit insgesamt zu erhöhen.

Kontaktadressen:

CIDSE
Coopération Internationale
pour le Développement et la Solidarité
16, rue Stévin
1000 Bruxelles
Belgien



Bischöfliches Hilfswerk Misereor e.V.
Mozartstraße 9
52064 Aachen
Deutschland



FASTENOPFER
Hilfswerk der Schweizer Katholik/innen
Alpenquai 4
Postfach 2856
6002 Luzern
Schweiz

