

Impuls

“Ownership with adjectives” – Geberharmonisierung zwischen EZ-Wirksamkeit und Demokratisierung

Die Auswirkungen der Geberharmonisierung auf Demokratisierungsprozesse und die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit stehen im Mittelpunkt eines Projekts des europäischen Forschungsinstituts FRIDE, in dem die Umsetzung der Vorgaben der Pariser Erklärung von 2005 hinterfragt wird. Das Forschungsdesign folgte einem Fallstudienansatz, bei dem FRIDE-Experten mit nationalen Forschungspartnern eine Beschreibung der polit-ökonomischen Situation in vier Empfängerländern (Mali, Nicaragua, Peru und Vietnam) erarbeiteten. Besonderes Augenmerk lag dabei auf dem „Dreieck der Kontrollorgane“ – Parlamente, Organe der Verwaltungskontrolle und zivilgesellschaftliche Anhörung und Teilhabe. Stefan Meyer und Nils-Sjarde Schulz fassen die Ergebnisse des Forschungsprojekts in diesem Impuls-Artikel zusammen.

Mit der Paris Erklärung gehen nicht nur technische Erwartungen an eine besser koordinierte und effizientere Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und an die Systeme der Empfängerländer angepasste EZ-Modalitäten einher. Es tauchen auch Formulierungen auf, die eine Neudefinition sowohl der Geber-Partner-Beziehungen als auch des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft im Empfängerland andeuten. Während sich die Gebergemeinschaft hauptsächlich auf die technische Dimension einer wirksameren Zusammenarbeit konzentriert, wird in jüngster Zeit – sei es im Vorfeld des dritten High-Level-Forums in Accra oder in zivilgesellschaftlichen Debatten – immer öfter der „Geist von Paris“ beschworen, also der demokratiepolitische Gehalt der EZ-Beziehungen. Jenseits von direkten Maßnahmen zur Demokratieförderung kommt die EZ in den Verdacht, grundsätzlich die Idee der demokratischen Teilhabe und Mitbestimmung zu verzerren, wenn die Regierungen der Partnerländer eher den Gebern, als ihrer Gesellschaft gegenüber Rechenschaft ablegen. Eine tiefergehende Analyse der politischen und institutionellen Dimensionen der EZ könnte jedoch dabei helfen, ungewollte Nebenwirkungen auf das politische System und die politische Kultur des Partnerlandes zu verhindern. Dafür aber müssten die EZ und ihre Strukturen so angepasst werden, dass sie demokratiewirksame gesellschaftliche Mobilisierung und staatliche Öffnung fördern.

Links & Literatur

[Erklärung von Paris zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, 2005](#)

[Ownership with adjectives. Donor Harmonisation: Between Effectiveness and Democratisation, FRIDE, 2008](#)

Die Ergebnisse des FRIDE-Forschungsprojekts zeigen, dass – wenngleich „Paris“ als neuer globaler Konsens gefeiert wird – die jeweilige lokale Aneignung recht unterschiedlich ist. So dominiert in Vietnam der Drang nach größerer Wirksamkeit in der Armutsbekämpfung gegenüber jedem Versuch, demokratische Öffnung jenseits des Einparteienstaats anzusprechen („starke Eigenverantwortung“). In Nicaragua hat der jüngste Regierungswechsel zu einem Verfall der Koordinierungs- und Dialogstrukturen, zu einer Schließung zivilgesellschaftlicher Räume und letztlich zu einer offenen Konfrontation zwischen Gebern und Regierung ge-

führt („kontraproduktive Eigenverantwortung“). Die ausbleibende zivilgesellschaftliche Verteidigung des, ursprünglich konsensbasierten, nunmehr aber ad acta gelegten, nationalen Entwicklungsplans verdeutlicht dagegen, dass dieser auf einer mangelnden Aneignung – jenseits von mittlerweile nicht mehr bestehenden Regierungskreisen – basierte.

In Mali werden Politiken nach wie vor von Gebern diktiert. Der präsidentielle Diskurs strebt eher nach politischer Sichtbarkeit als nach Ausbau der technischen Kompetenz des Beamtentums. Gleichzeitig werden Grauzonen in der Politikdefinition oft von lokalen Akteuren in zweiter Instanz der Implementierung ausgenutzt, um mehr Gestaltungsspielraum zu gewinnen („subversive Eigenverantwortung“). Peru zeichnet sich hingegen durch geringe Geberabhängigkeit und bis zur Verantwortungslosigkeit reichenden Fragmentierung der Akteure und Kanäle aus. Anpassung an die Systeme der Partner („alignment“) wird durch die Regierung in Lima als Unterordnung der Aktivitäten der Nichtregierungsorganisationen an staatliche Pläne interpretiert. Dabei werden oftmals eher prestigeträchtige Regierungsprojekte als reguläre Versorgung zur Förderung vorgeschlagen. Nichtregierungsorganisationen, die in sensiblen Bereichen der sozialen Mobilisation (Bergbau oder der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen) tätig sind, wird damit potentiell die legale Grundlage entzogen.

FRIDE - *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior* - ist ein unabhängiges europäisches Forschungsinstitut mit Sitz in Madrid. FRIDE arbeitet in den Bereichen Demokratisierung, Friedensförderung und Entwicklungspolitik.

Der Titel des Schlussberichtes „Ownership with adjectives“ lehnt sich an die Entzauberung der demokratietheoretischen (und -praktischen) Euphorie an, die feststellen musste, dass die „dritte Welle“ der Demo-

kritisierung oftmals in hybriden Systemen wie „autoritärer Demokratie“, „managed democracy“ oder „souveräner Demokratie“ steckenblieb. In gleicher Weise stellt das Forschungsprojekt fest, dass Eigenverantwortlichkeit („ownership“) die Beteiligung der lokalen Bevölkerung in ganz unterschiedlicher Intensität bedeuten kann. Grundsätzlich wird der Einfluss von Gebern auf den innergesellschaftlichen Aushandlungsprozess des Sozialvertrags als gering eingeschätzt, andererseits führen aber gerade neue EZ-Instrumente – wie Budgethilfe – zu einer tendenziellen Stärkung der Regierung gegenüber dem Dreieck der Kontrollorgane. EZ-Agenturen und speziell ihre Länderbüros haben starken Nachholbedarf, um ihre Rolle in der politischen Ökonomie der Partnerländer fundierter analysieren zu können und auf dieser Basis den Einfluss auf nationale Demokratisierungsprozesse besser zu steuern.

Der Bericht schließt mit konkreten Empfehlungen an die Geber in ihrer organisatorischen Rolle als EZ-Agenturen, die sich zunehmend mit den politischen und institutionellen Dimensionen der Paris-Agenda konfrontiert sehen. Dies findet in fünf Dimensionen statt.

(1) **Analysekapazitäten:** Geber können sich nicht länger hinter ihrer „unpolitischen“ Rolle verstecken und müssen polit-ökonomische Analyse mit in ihr Portfolio einbauen. Die Förderung von nationalen Forschungskapazitäten, insbesondere hinsichtlich staatlicher politischer Strategien, sei es akademisch oder zivilgesellschaftlich, könnte langfristig die Fähigkeit zu Politikformulierung und zu demokratischer Kontrolle in den Partnerländern selbst fördern. Bislang haben hier Geber einen durchweg negativen Einfluss, indem sie die besten Köpfe wegrecrutieren und grundsätzlich Experten aus dem eigenen Land bevorzugen.

(2) **Modalitätenmenü:** Während direkte Budgethilfe wegen der Stärkung der nationalen Systeme von vielen als implizit entwicklungsfördernd angesehen wird, braucht es komplementärer Maßnahmen, die die gesellschaftliche Kontrolle stär-

ken. Sei es via Presse oder Parlament, sei es durch die Aufwertung der Rolle der Bürger als Nutzer öffentlicher Dienstleistungen (social accountability). Diese komplementären Programme sind oftmals unkoordiniert und es bietet sich an, diese zwischen den Gebern zu harmonisieren („voice & accountability SWAPs“). Ausstiegsklauseln aus Budgethilfearrangements im Falle von politischen Krisen sind nach wie vor undefiniert.

(3) **Institutionelle Aufstellung:** Mehr Entscheidungsfreiheit der Länderbüros und eine kompensatorisch engere Vernetzung zwischen Zentrale und Außenstellen sind Grundbedingung, um angepasster an die politische Wirklichkeit des Partnerlandes arbeiten zu können und flexibler auf politische Gelegenheiten reagieren zu können. Dennoch sollten gewisse Funktionen zentralisiert bleiben.

(4) **Personalentwicklung und -anreize:** Harmonisierung und die Berücksichtigung des politischen Kontextes braucht Zeit. Dies sollte honoriert werden. Es ist wichtig für die Organisationskultur, den steten Austausch zwischen Zentrale und Länderbüros zu fördern. Die Gewichtung von Regionalexpertise und professioneller Sektoridentität muss klug gemanagt werden. Nationale Mitarbeiter sollten stärker eingegliedert werden, insbesondere hinsichtlich der polit-ökonomischen Analyse.

(5) **Politischer Dialog:** Geber verstecken sich nach wie vor hinter vermeintlich technischen Agenden. Oftmals ist das Personal nicht mit genügend Werkzeug und Fertigkeiten ausgestattet, um den politischen Kontext - und die Rolle des Länderbüros in demselben - tiefgehend zu verstehen und mit der Programmdurchführung in Bezug zu setzen. Der Überschwemmung mit Projekten folgt eine neue Welle von Erhebungsinstrumenten und Indikatoren guter Regierungsführung. Geber müssen sich hier harmonisieren und die Nutzung des so produzierten Wissens über die institutionelle Qualität der innergesellschaftlichen Debatte zur Verfügung stellen.

Stefan Meyer ist Senior Researcher für Entwicklung bei FRIDE. Zuvor arbeitete er unter anderem für die GTZ in Sierra Leone.

Nils-Sjard Schulz ist Senior Researcher für Entwicklung bei FRIDE und hat als unabhängiger Berater sowohl an der Evaluation als auch an dem Monitoring Survey 2008 der Paris Deklaration teilgenommen.

Weitere Informationen

Stefan Meyer, FRIDE
smeyer@fride.org

Nils-Sjard Schulz, FRIDE
nschulz@fride.org

Impressum

Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt)
c/o BMZ, Dahlmannstr. 4
53113 Bonn
www.frient.de

ISSN: 1861-8642

Redaktion: Marc Baxmann
Tel. +49-228-535-3447, Fax: +49-228-535-3799
Marc.Baxmann@bmz.bund.de

V.i.S.d.P: Natascha Zupan

Die FriEnt-Impulse erscheinen monatlich. Ein kostenloses Abo kann per [Formular](#) auf der FriEnt-Website bestellt werden. Die Inhalte der FriEnt-Impulse geben die Meinung des FriEnt-Teams bzw. der Autoren und nicht notwendigerweise die der FriEnt-Mitgliedsorganisationen wieder.