



Was hat die Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit gebracht? Ergebnisse der internationalen Evaluierung und Schlussfolgerungen für die deutsche EZ

Zusammenfassung

Vom 29.11. bis 1.12.2011 findet in Busan (Südkorea) das 4. *High-Level Forum on Aid Effectiveness* statt. Dabei geht es u. a. um eine Bilanz der internationalen Bemühungen zur Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Das zentrale Referenzdokument ist die Paris-Erklärung (PE) von 2005, die im Accra-Aktionsplan von 2008 vertieft wurde. In der PE haben erstmals in der Geschichte der internationalen EZ die meisten bi- und multilateralen Geber sowie inzwischen rund 100 Entwicklungsländer fünf Prinzipien und 56 Verpflichtungen für eine möglichst wirksame EZ vereinbart.

Die PE wurde bisher in zweifacher Weise überprüft. Die OECD hat in drei *Monitoring Surveys* die Umsetzung von zwölf quantifizierten Zielen der PE verfolgt (die aber nicht die ganze PE abbilden). Daneben hat eine große internationale Evaluierung untersucht, welchen Beitrag die PE zur Verbesserung der Wirksamkeit der EZ (*aid effectiveness*) und zu nachhaltigen Entwicklungswirkungen (*development results*) geleistet hat. Die Evaluierung umfasste 18 Geber-, 21 Partner- und mehrere thematische Studien, die in einem Endbericht zusammengefasst wurden.

Laut Evaluierung haben sich die Prinzipien und nahezu alle 56 Verpflichtungen der PE für eine wirksamere EZ als relevant erwiesen und sind bei länderspezifischer Anpassung auf alle Formen internationaler EZ anwendbar. Die Umsetzung der PE-Verpflichtungen ist bisher langsam und ungleichmäßig verlaufen. Insgesamt haben die Geber trotz geringerer Anforderungen und besserer Kapazitäten weniger Fortschritte gemacht als die Partnerländer.

Bezüglich der Verbesserung der *aid effectiveness* zieht der Endbericht bei der Effizienz der EZ wegen der teilweise noch gestiegenen Transaktionskosten eine enttäuschende, beim Management der EZ und bei der Frage besserer Partnerschaften eine vorsichtig positive Bilanz.

Der letztlich entscheidende Maßstab für die Bewertung der PE ist ihr Beitrag zu *development results*, da die PE kein Selbstzweck ist. Die Ergebnisse hierzu sind noch sehr schmal. Der Endbericht begründet dies u. a. mit dem kurzen Zeitraum seit Verabschiedung der PE und unzureichender empirischer Evidenz. Positive Entwicklungswirkungen der PE fanden sich im Gesundheitssektor, der in den Partnevaluierungen genauer betrachtet wurde. Nur geringe Wirkungen wurden bei der Verbesserung der Lage der Ärmsten und beim *capacity development* festgestellt.

Aus der Evaluierung sind vier Folgerungen zu ziehen:

- Die bestätigte Relevanz der PE bedeutet, dass kein neuer konzeptioneller und politischer Anlauf zur Verbesserung der Wirksamkeit der EZ notwendig ist.
- Die mangelnde Umsetzung bedeutet, dass die PE auch über Busan hinaus eine Aufgabe bleibt.
- Der Fokus muss sich vom normativ-institutionellen Überbau des Paris-Accra-Busan-Prozesses ("*aid effectiveness industry*") auf die Ebene der Partnerländer verschieben, wo die Umsetzung großenteils stattfindet, und dort länderspezifischer und verbindlicher werden.
- Der Nachweis positiver Entwicklungswirkungen der EZ und der PE erfordert konsequentes ergebnisorientiertes Management und verstärkte Evaluierungen.

1. Die internationale Evaluierung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der EZ

Die Evaluierung umfasste zwei Phasen. In Phase 1 (2007–2008) wurden für elf Geber (u. a. Deutschland; Ashoff et al. 2008) Engagement, Fähigkeit und Anreize zur Umsetzung der PE (nicht die Umsetzung selbst) untersucht. Parallel wurde in acht Partnerländern die Umsetzung der PE durch Geber und Partner untersucht. Ein Synthesebericht (Wood et al. 2008) hat die 19 Studien für das 3. *High-Level Forum on Aid Effectiveness* in Accra 2008 ausgewertet.

In Phase 2 (2009–2011) wurden sieben weitere Geberevaluierungen mit den gleichen Hauptfragen wie in Phase 1 durchgeführt, ergänzt durch kurze Aktualisierungsberichte von sieben in Phase 1 evaluierten Gebern (u. a. Deutschland). Daneben fanden Evaluierungen in 21 Partnerländern statt. Im Kern ging es um zwei Hauptfragen:

- Inwieweit hat die Umsetzung der PE die *aid effectiveness* verbessert? Untersucht wurden drei Aspekte: (i) Effizienz der EZ, (ii) Management der EZ, (iii) Förderung besserer Partnerschaften.
- Hat die PE zu nachhaltigen Entwicklungswirkungen (*development results*) beigetragen? Untersucht wurden vier Aspekte: (i) Wirkungen in einzelnen Sektoren (besonders Gesundheit), (ii) stärkere Berücksichtigung der Bedürfnisse der Ärmsten, (iii) *capacity building*, (iv) Wirksamkeit der verwendeten Modalitäten.

Die Einzelstudien wurden in einem Endbericht (Wood et al. 2011) zusammengefasst. Er weist auf verschiedene Grenzen der Evaluierung hin, u. a. ihre Komplexität wegen der erheblichen inhaltlichen Breite der PE und der großen Zahl der evaluierten Akteure, den knappen Zeitraum seit Verabschiedung der PE sowie den Mangel an Daten in manchen Bereichen. Die Gesamtevaluierung unterlag einer mehrstufigen Qualitätssicherung. Der Endbericht erhielt das Gütesiegel eines unabhängigen Evaluierungsinstitutes.

2. Zentrale Ergebnisse der Evaluierung

a) Relevanz der Prinzipien und Verpflichtungen der PE

Die fünf Prinzipien und nahezu alle 56 Verpflichtungen der PE haben sich als relevant für die Verbesserung der Wirksamkeit der EZ erwiesen. Sie sind auf alle Formen internationaler EZ anwendbar, aber an die jeweiligen länderspezifischen Gegebenheiten anzupassen.

b) Umsetzung der PE

Sie verlief im Durchschnitt langsam und ungleichmäßig (deutliche Streuung zwischen Gebern bzw. Partnerländern). Insgesamt haben die Geber trotz geringerer Anforderungen und besserer Kapazitäten weniger Fortschritte gemacht als die Partnerländer (Hauptgründe: Risikoaversion, Erwartung von Vorleistungen der Partner, zu wenig Bereitschaft zu gemeinsamer Aktion). Das Reformtempo der Partnerländer war zwar ebenfalls langsam, die Reformbereitschaft scheint jedoch meist ungebrochen. Die Erwartung

rascher und fundamentaler Reformen durch die Partner war unrealistisch. Zu den fünf Prinzipien der PE stellt der Endbericht fest, dass die Fortschritte bei der Eigenverantwortung der Partnerländer am stärksten, bei der Partnerausrichtung und Harmonisierung eher ungleichmäßig und beim ergebnisorientierten Management und der gegenseitigen Rechenschaftspflicht am geringsten waren.

c) Verbesserung der *aid effectiveness* durch die PE

- Effizienz der EZ: Die stärkere Abstimmung der Geber mit den Partnern und untereinander hat die Transaktionskosten der EZ nicht wie erwartet gesenkt. Die mitunter noch gestiegenen Transaktionskosten wiegen aber die positiven Veränderungen nicht auf.
- Management der EZ: Hier hat es aufseiten der Partner mit Geberunterstützung langsame Fortschritte gegeben (z. B. in Bezug auf operationale Entwicklungsplanung, öffentliches Finanzmanagement und Beschaffungswesen, Monitoringsysteme).
- Förderung besserer Partnerschaften: Die Zusammenarbeit hat sich generell verbessert durch stärkere Eigenverantwortung der Partner, mehr Transparenz sowie systematischere und höherrangige Dialoge (besonders im Rahmen programmbasierter Ansätze).

d) Entwicklungswirkungen der PE

Die Ergebnisse in den vier untersuchten Bereichen lassen sich so zusammenfassen:

- Gesundheitssektor (der in allen Partnerevaluierungen betrachtet wurde): Hier haben die meisten Partnerländer Fortschritte gemacht, zu denen die EZ und die durch die PE ausgelösten Reformen der EZ beigetragen haben. Für andere Sektoren konnte die Evaluierung wegen fehlender empirischer Evidenz keine Aussagen machen.
- Stärkere Berücksichtigung der Bedürfnisse der Ärmsten, insbesondere von Frauen und Mädchen: Hier haben die Evaluierungen in den Partnerländern angesichts erheblicher Hindernisse nur geringe Fortschritte gefunden; wo es solche gab, gibt es Hinweise auf positive Beiträge der EZ und ihrer Reform infolge der PE.
- *Capacity development*: Zwölf Partnerevaluierungen haben nur langsame oder geringe Fortschritte festgestellt. Sieben äußerten sich positiver, haben aber nur in drei Fällen Hinweise auf einen signifikanten Beitrag der EZ und der EZ-Reformen infolge der PE gefunden. Der Endbericht weist allerdings auf die schwache empirische Beweiskette in diesem Bereich hin.
- EZ-Modalitäten: Ein breiteres Bündel von Modalitäten, v. a. mehr gemeinsame Geberunterstützung auf Sektorebene, hat laut der Hälfte der Partnerevaluierungen die Beiträge der EZ zu Entwicklungswirkungen verbessert. Andererseits hat keine Modalität (z. B. allgemeine oder sektorale Budgethilfe, Programme, Projekte) allein automatisch bessere Entwicklungsergebnisse erbracht; entscheidend ist die jeweils richtige Mischung.

3. Inwieweit gelten die Evaluierungsergebnisse zur Umsetzung der PE auch für die deutsche EZ?

Den breitesten Raum im Endbericht nehmen die Einzelergebnisse zur Hauptfrage 1 ein. Evaluiert wurde die Umsetzung der 11 (mit Unterpunkten 20) in der Einleitung der PE genannten Verpflichtungen (Kasten).

Kasten: Umsetzung der die Geber betreffenden Verpflichtungen der PE (Nummerierung wie in der Quelle)	
Intended outcome	Pace/extent of change
II.i: Increased alignment of aid with partner countries: priorities, systems and procedures	Mostly slow
II.ii: Increased alignment of aid with partner countries: Building of capacity in systems	Mostly slow
IV: Less duplication of efforts and rationalised, more cost-effective donor activities	Mostly slow / some moderate to fast
V: Reformed and simplified donor policies and procedures, more collaborative behaviour	Mostly slow / some moderate to fast
Via: More predictable and multi-year commitments on aid flows	Mostly slow
Vib: More shared conditionalities (Accra commitment, para 25)	Mostly slow
VII: Sufficient delegation of authority and incentives to donors' field staff for effective partnership working	Mostly slow / some moderate to fast
Xa: Enhanced donors' and partner countries' respective accountability to their citizens and parliaments	Mostly slow / some moderate to fast
Xb.i: Enhanced transparency for development results	Mostly slow to moderate
Xb.ii: Structured arrangements for mutual accountability	Slow to none
XI: Less corruption and more transparency; strengthening public support and effective resource mobilisation and allocation	Mostly moderate
Quelle: Wood et al. (2011, 19–20)	

Der Endbericht spezifiziert die Ergebnisse nicht nach Gebern. Auch die Partnerevaluierungen enthalten nur sporadische Hinweise auf einzelne Geber. Die Ergebnisse gelten allerdings bei Unterschieden im Detail auch für die deutsche EZ, wie die Auswertung zusätzlicher Quellen zeigt.

II.i: Laut *Monitoring Survey* der OECD (2011a, Indikatoren 3, 5a, 5b) lag die deutsche EZ 2010 bei der Einbeziehung der EZ-Mittel in die Haushalte der Partner mit 45 % knapp über dem Geberdurchschnitt (41 %), aber noch deutlich von der Zielmarke (85 %) entfernt. Bei der Nutzung nationaler Finanzsysteme lag sie unter dem Geberdurchschnitt, bei der Nutzung nationaler Beschaffungssysteme darüber.

II.ii: Hier deuten einzelne Partnerevaluierungen sowie der *Monitoring Survey* (Indikator 4) darauf hin, dass Deutschland weiter ist, als es der Endbericht für alle Geber formu-

liert. Allerdings ist laut *DAC Peer Review Report Germany 2010* (OECD 2010, 88–89) besonderes Augenmerk auf partnergeführtes *capacity building* notwendig (Definition des Bedarfs und Management durch die Partner).

IV: Der Endbericht hat hier mehrere Sachverhalte thematisiert. Die deutsche EZ hat nach einzelnen Partnerevaluierungen sowie anderen Quellen zum Teil deutliche Fortschritte gemacht (Beteiligung an Gebergruppen, länder- und sektormäßige Konzentration, programm-basierte Ansätze/PBAs) und beabsichtigt mehr Arbeitsteilung, PBAs und Lieferaufbindung. Sie liegt allerdings bei der sektoralen Proliferation, bei PBAs und bei der Lieferaufbindung (OECD 2011b, 12–13) unter dem Durchschnitt der DAC-Geber.

V: Das Ergebnis des Endberichts zeigt eine beachtliche Streuung. Im Falle der deutschen EZ stehen auf der positiven Seite die Beteiligung an zahlreichen Gebergruppen und -programmen sowie Fortschritte bei PBAs, gemeinsamen Analysen und Missionen der Geber. Andererseits liegt die deutsche EZ bei diesen drei Indikatoren und auch bei der durchschnittlichen Projektgröße (Birdsall / Kharas 2010, 80) unter dem Geberdurchschnitt bzw. den Zielmarken der PE.

Via, Vib: Die Vorhersehbarkeit deutscher EZ-Leistungen an Partnerländer ist bei Zusagen gegeben (zwei- bis dreijährige Vereinbarungen). Bei Auszahlungen ist sie auf Einjahresbasis gut; Verbesserungsbedarf besteht aber in mehrjähriger Perspektive (OECD 2010, 78). Das BMZ hat 3–5-jährige indikative Ausgaben-/Umsetzungsplanungen angekündigt. Deutschland hat wie die meisten Geber die Accra-Verpflichtung zur Offenlegung aller Auszahlungskonditionen noch nicht umgesetzt und hält dies nur bei Zustimmung der Partner und ggf. beteiligter Geber für möglich (OECD 2011a, 77).

VII: Die deutsche EZ ist in Form von Länderbüros und Personal stark in den Partnerländern vertreten. Die Zahl der vom BMZ entsandten Referenten an Deutschen Botschaften soll ab 2012 weiter erhöht werden. Dagegen ist die Entscheidungskompetenz bezüglich finanzieller Zusagen und Auszahlungen größtenteils zentralisiert. Auch bei der Formulierung, Billigung und Durchführungsverantwortung der Länderstrategien, Länderprogrammierungen und Projekte ist die deutsche EZ im DAC-Vergleich eher zentralisiert (OECD 2009). In acht Pilotländern sollen veränderte Außenstrukturen zur besseren politischen Steuerung der EZ erprobt werden (offen ist, inwieweit dabei auch Entscheidungskompetenzen vor Ort delegiert werden).

Xa, Xb.ii: keine vergleichende Information. **Xb.i:** Nach dem *Aid Transparency Index 2011* (Global Campaign for Aid Transparency 2011) ist die Transparenz der deutschen EZ ähnlich wie der Mehrzahl der Geber gemessen an 37 Indikatoren schlecht. Der Index befindet sich noch in der Erprobung.

XI: Vergleichende Informationen zum Engagement gegen Korruption in Partnerländern liegen nicht vor. Deutschland hat die OECD-Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger von 1999 und 2009 übernommen, dagegen anders als 140 Staaten bisher nicht die Antikorruptionskonvention der UN von 2005 ratifiziert.

4. Was bedeuten die Evaluierungsergebnisse zu den Entwicklungswirkungen der PE für die deutsche EZ?

Die Ausführungen des Endberichtes zu den ersten beiden Untersuchungsbereichen (Gesundheit, stärkere Berücksichtigung der Ärmsten) sind so knapp, dass sich keine Schlussfolgerungen für die deutsche EZ ziehen lassen. Eingegangen werden soll kurz auf die beiden anderen Bereiche.

Capacity building: Das ernüchternde Ergebnis der Evaluierung ist bedenkenswert, da *capacity development* traditionell ein wesentliches Ziel deutscher EZ ist. Der Endbericht fordert die Partner dazu auf, ihre Kapazitätsengpässe und die Art der gewünschten Unterstützung stärker selbst zu bestimmen. Für die Geber und Deutschland bedeutet dies, soweit wie möglich den Grundsatz der Partnerführung zu beachten. Dies entspricht der oben erwähnten Empfehlung des DAC an die deutsche EZ (OECD 2010, 88–89).

EZ-Modalitäten: Das Ergebnis der Evaluierung, dass PBAs besonders erfolgreich sind, wenn die Partnerländer dafür über eigene Managementkapazitäten verfügen, spricht für die Steigerung des bis jetzt noch unterdurchschnittlichen PBA-Anteils in der deutschen EZ und bietet dazu ein wichtiges Orientierungskriterium.

5. Was bedeuten die Empfehlungen der Evaluierung für die deutsche EZ?

Da die Evaluierung die Relevanz der Prinzipien und fast aller Verpflichtungen der PE bestätigt, aber deutliche Umsetzungsdefizite festgestellt hat, lauten die elf Empfehlungen des Endberichts im Kern: mehr Anstrengungen zur Umsetzung des Beschlossenen. Diese Aufforderung gilt auch für

die deutsche EZ in den oben (Abschnitt. 3) benannten Defizitbereichen. Darüber hinaus sind vier Empfehlungen für die deutsche EZ von zusätzlichem Interesse.

- Empfehlung 3 betont die Ebene der Partnerländer als entscheidende Ebene für die Bemühungen zur Verbesserung der Wirksamkeit der EZ und fordert hier mehr Verbindlichkeit (quantitative Ziele und Zeithorizonte für Reformen und Umsetzung, darauf basierend längerfristige Partner-/Gebervereinbarungen und deren fortlaufendes Monitoring). Dies unterstreicht die Notwendigkeit ausreichender personeller Kapazität sowie Entscheidungskompetenz vor Ort.
- Empfehlung 4 fordert die Anwendung der Prinzipien und Verpflichtungen der PE auf alle Formen der EZ. Dies gilt entsprechend auch für die EZ anderer Bundesministerien.
- Empfehlung 8 fordert u. a. mehr Engagement gegen Korruption und weist dabei auch auf die Antikorruptionskonvention der UN hin. Hier ist der Deutsche Bundestag gefordert, der sie bisher nicht ratifiziert hat.
- Empfehlung 10 ruft die Geber dazu auf, offener mit Risiken umzugehen, sie mit den Partnern zu managen, Fehlschläge zuzugeben und aus ihnen zu lernen. Dies unterstreicht die Bedeutung von mehr Evaluierungen.

Fazit

Die Evaluierung der PE ist eine der umfassendsten Evaluierungen, die je in der internationalen EZ durchgeführt wurden. Die Ergebnisse sind nicht nur generell, sondern auch für die deutsche EZ sehr relevant. Die Verbesserung ihrer Wirksamkeit erfordert trotz mancher Fortschritte weitere Anstrengungen und ist damit eine unvollendete Agenda.

Literatur

- Ashoff, G. et al. (2008): Evaluation of the implementation of the Paris Declaration: case study Germany, Bonn: BMZ (Evaluation Reports 032)
- Birdsall, N. / H. Kharas (2010): QuODA: Quality of Official Development Assistance Assessment, Washington, DC
- Global Campaign for Aid Transparency (2011): Pilot Aid Transparency Index 2011, London
- OECD (2009): Survey on the levels of decentralisation to the field in DAC members' development cooperation systems, Paris
- (2010): DAC Peer Review Germany 2010, Paris
- (2011a): Aid Effectiveness 2005–10: progress in implementing the Paris Declaration, Paris
- (2011b): Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying Aid: 2010–2011 Review, Paris
- Wood, B. et al. (2008): Evaluation of the implementation of the Paris Declaration: phase 1: synthesis report, Kopenhagen
- (2011): The evaluation of the Paris Declaration: phase 2: final report, Kopenhagen



Dr. Guido Ashoff
Abteilungsleiter
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik