

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Studies

Die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der
Entwicklungszusammenarbeit durch die Vereinten
Nationen: Stand und weiterer Reformbedarf

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Das DIE bildet deutsche und europäische Hochschulabsolventen für die berufliche Praxis in der Entwicklungspolitik aus.

Martina Vatterodt ist seit 2006 wissenschaftliche Mitarbeiterin im DIE. Sie studierte Politik- und Kommunikationswissenschaften, Entwicklungsökonomie und Völkerrecht an der Georg-August-Universität Göttingen, der Concordia University in Kanada und der Universität Hohenheim in Stuttgart. Ihre thematischen Schwerpunkte sind die Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen und Global Governance im Rahmen der Vereinten Nationen.

E-Mail: martina.vatterodt@die-gdi.de

Die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der
Entwicklungszusammenarbeit durch die Vereinten Nationen:
Stand und weiterer Reformbedarf

Martina Vatterodt

Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0468

Vatterodt, Martina: Die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit durch die Vereinten Nationen: Stand und weiterer Reformbedarf / Martina Vatterodt. – Bonn : Dt. Institut für Entwicklungspolitik, 2007 – (Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 31)
ISBN 978-3-88985-359-2

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn
 +49 (0)228 94927-0
 +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>

Vorwort

Die vorliegende Studie entstand im Rahmen der Forschungs- und Beratungstätigkeit des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) zur Reform der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) der Vereinten Nationen (VN). Die Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit wurde im März 2005 von Staatenvertretern, multilateralen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen verabschiedet. Sie enthält für die Unterzeichner – Geber und Partnerländer – verbindliche Verpflichtungen für mehr Eigenverantwortung, Partnerausrichtung, Harmonisierung, ergebnisorientiertes Management und gegenseitige Rechenschaftspflicht. Ziel ist es, die Entwicklungszusammenarbeit wirksamer zu gestalten, um somit die *Millennium Development Goals* besser zu erreichen. 12 Indikatoren setzen Zielvorgaben für das Jahr 2010 fest, anhand derer Fortschritte in der Umsetzung gemessen werden.

Auch die Fonds, Programme und Sonderorganisationen der VN haben – vertreten durch die *United Nations Development Group* (UNDG) – die Paris-Erklärung unterzeichnet. Daher müssen auch sie sich an den damit eingegangenen Verpflichtungen messen lassen. Diese Studie bietet eine Bestandsaufnahme des Umsetzungsstandes der Paris-Erklärung durch das System der EZ der VN. Darüber hinaus befasst sich die Arbeit mit den Stärken der VN-EZ im Hinblick auf eine von der Paris-Erklärung geforderte effektivere Arbeitsteilung in der internationalen EZ. Die Studie analysiert ebenso den Bericht des *High-level Panel on System-wide Coherence* zur Reform der EZ der VN im Lichte der Paris-Erklärung. Somit leistet die Studie einen Beitrag zu der im Rahmen des *Development Assistance Committee* (DAC) der *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) geführten Diskussion und VN-internen Auseinandersetzungen um den Umsetzungsstand der Paris-Erklärung und weitere nötige Reformschritte.

Die Studie basiert auf Gesprächen mit Mitarbeitern der VN und des DAC. Viele Gesprächspartner stellten hilfreiche Dokumente zur Verfügung. An dieser Stelle möchte ich allen Gesprächspartnern und sonstigen beteiligten Personen herzlich für ihre Mitwirkung und Unterstützung danken.

Bonn, Juli 2007

Martina Vatterodt

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Einleitung	11
2 Umsetzung der Paris-Erklärung durch das EZ-System der Vereinten Nationen: Analyse und Bewertung	12
2.1 Die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit	12
2.2 Das System der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen	13
2.3 Aufnahme der Paris-Erklärung im VN-EZ-System	16
2.4 Die Dimensionen der Paris-Erklärung und ihre Ausgestaltung im VN-EZ-System	21
2.4.1 Partnerausrichtung	21
2.4.2 Harmonisierung	31
2.4.3 Ergebnisorientiertes Management	44
2.4.4 Gegenseitige Rechenschaftspflicht	45
2.5 Zusammenfassung und Bewertung	46
3 Analyse und Bewertung des Berichtes des <i>High-level Panel</i> im Lichte der Paris-Erklärung	50
4 Konsequenzen für die Positionierung der Vereinten Nationen im internationalen EZ-System	59

4.1	Zur Frage der Stärken der VN-Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit	59
4.2	Überlegungen zur zukünftigen Rolle der VN-Organisationen im internationalen EZ-System	65
5	Fazit und Empfehlungen für eine Positionsbestimmung des BMZ	71
	Literaturverzeichnis	89
	Anhang	97
	Tabellen, Abbildungen	
Tabelle 2. 1:	Zusammenfassung: Fortschritte und Schwachpunkte in der Umsetzung der Paris-Erklärung im EZ-System der Vereinten Nationen	46
Tabelle 3. 1:	Zusammenfassende Gegenüberstellung der Dimensionen der Paris-Erklärung und der Empfehlungen des HLP-Berichts	56
Tabelle 5. 1:	Zusammenfassung der Analyse und Ansatzpunkte für das BMZ	74
Abbildung 2. 1:	Ergebnisse des OECD-Monitorings zur Umsetzung der Paris-Erklärung: Stand des VN-EZ-Systems und Durchschnitt aller Geber	49

Kästen

Kasten 2. 1:	Aufnahme der Paris-Erklärung innerhalb der VN-Organisationen: Das Beispiel UNFPA	18
Kasten 2. 2:	UNDPs Rolle beim Kapazitätsaufbau der Partnerländer/ Länderbeispiel Ruanda	25
Kasten 2. 3:	UNDP und der Aufbau nationaler Beschaffungssysteme	27
Kasten 2. 4:	UNDP und parallele Projektdurchführungseinheiten	29
Kasten 2. 5:	VN-Unterstützung für Sektorprogramme und Budgethilfe	33
Kasten 2. 6:	VN-Harmonisierung auf Länderebene: <i>Joint Offices</i> in Kap Verde und Vietnam	40
Kasten 2. 7:	Erste Erfahrungen nach einem Jahr <i>Joint Office</i>	41

Abkürzungsverzeichnis

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BWI	Bretton-Woods-Institutionen (umfasst den Internationalen Währungsfonds und die Weltbankgruppe)
CCA	Common Country Assessment
CEB	Chief Executives Board
DAC	Development Assistance Committee der OECD
DPOG	Development Policy and Operations Group
DEX	Direct execution
DGO	United Nations Development Group Office
ExCom-Agencies	Executive Committee Agencies der United Nations Development Group (umfasst UNDP, UNICEF, UNFPA und WFP)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization
HACT	Harmonized Approach to Cash Transfers to Implementing Partners
HIV/Aids	Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immune Deficiency Syndrome
HLP	High-level Panel on UN System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment
IFAD	International Fund for Agricultural Development
ILO	International Labour Organization
JP	Joint Programmes
MDGs	Millennium Development Goals
MOPAN	Multilateral Organizations Performance Assessment Network
MTSP	Medium-Term Strategic Plan
MYFF	Multi-year Funding Framework
NEX	National execution
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PIU	Project Implementation Unit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper

RBM	Results-based Management
RC	Resident Coordinator
SDB	Sustainable Development Board
SWAp	Sector-wide Approach
TCPR	Triennial Comprehensive Policy Review
UNCCF	United Nations Country Coordination Fund
UNCT	United Nations Country Team
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UNDG	United Nations Development Group
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
VN-EZ-System	System der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization

Zusammenfassung

1 Einleitung

In der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sind Geber und Partnerländer Verpflichtungen eingegangen mit dem Ziel, die EZ im Hinblick auf die Erreichung der *Millennium Development Goals* wirksamer zu gestalten. Die Paris-Erklärung definiert die fünf Dimensionen Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung und gegenseitige Rechenschaftspflicht. Die Zielerreichung der Geber- und Partnerlandverpflichtungen bis zum Jahr 2010 soll mit Hilfe von zwölf Indikatoren gemessen werden.

Auch das EZ-System der Vereinten Nationen (VN-EZ-System) (Fonds, Programme und Sonderorganisationen¹) hat diese Erklärung unterzeichnet. Diese Arbeit analysiert den Umsetzungsstand der Verpflichtungen und untersucht den Bericht des *High-level Panel on System-wide Coherence* im Lichte der Paris-Erklärung.

Die Arbeit basiert auf Gesprächen mit Mitarbeitern der Vereinten Nationen und des *Development Assistance Committee* (DAC) der *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD), auf einer Analyse von VN-Dokumenten und den Daten des OECD-Monitorings zur Umsetzung der Paris-Erklärung.

2 Umsetzung der Paris-Erklärung durch das EZ-System der Vereinten Nationen

Das VN-EZ-System hat die Dynamik, die die Paris-Erklärung in das internationale EZ-System eingebracht hat, aufgenommen und sich in (internen) Erklärungen zu deren Zielen bekannt und sich in internationalen Foren eingebracht. Im Einzelnen kommt die Analyse zu folgendem Ergebnis:

1 Die Weltbankgruppe und der Internationale Währungsfonds werden von dieser Analyse aufgrund ihrer grundlegend anderen Organisationsstruktur ausgenommen.

Partnerausrichtung

Die Dimension Partnerausrichtung der Paris-Erklärung erfasst, inwieweit die EZ-Akteure ihre Leistungen auf nationale Entwicklungsstrategien und -verfahren der Partnerländer ausrichten. Indikator 3 misst, welcher Prozentsatz der für den Staatssektor bestimmten ODA-Leistungen im Haushalt des Partnerlandes ausgewiesen wird. Das OECD-Monitoring (OECD 2007) erfasst für die VN-Organisationen nur einen Anteil von etwa 30 % (Zielgröße: 85 %). Ein Grund für diesen niedrigen Wert ist, dass die VN-Organisationen in der technischen Zusammenarbeit tätig sind, die – im Gegensatz zur finanziellen Zusammenarbeit – schwieriger im Haushalt des Partnerlandes auszuweisen ist. Das Bewusstsein für diese Problematik ist bei vielen VN-Organisationen jedoch auch noch nicht besonders stark ausgeprägt. Demnach müssen die VN-Organisationen der Frage nach mehr Transparenz in Bezug auf die eigenen Ausgaben auf Länderebene noch mehr Aufmerksamkeit zukommen lassen.

Im Gegensatz zu diesem unterdurchschnittlichen Ergebnis beim OECD-Monitoring wertet das *Multilateral Organizations Performance Assessment Network* (MOPAN) die Leistungen einiger VN-Organisationen bei der Partnerausrichtung als sehr gut. Darüber hinaus richten die VN-Organisationen ihre Arbeit über den *United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF) auf die Prioritäten des Partnerlandes aus.

Indikator 4 misst, in welchem Umfang die Geber den Kapazitätsaufbau im Rahmen von koordinierten – mit anderen Gebern harmonisierten – Programmen unterstützen. Laut OECD-Monitoring (OECD 2007) erfolgen 44 % des Kapazitätsaufbaus der VN-Organisationen durch koordinierte Programme (Zielgröße: 50 %). Mittlerweile arbeiten viele VN-Organisationen daran, die Partnerländer bei der Ausarbeitung und der Implementierung eigener Entwicklungspläne zu unterstützen. Dennoch fehlt vielen VN-Mitarbeitern noch die Expertise, um die Partnerländer bei dieser Arbeit zu unterstützen.

Die Indikatoren 5a und 5b messen, inwieweit die Geber die nationalen Beschaffungs-, Finanzmanagement- und Evaluierungssysteme für ihre operativen Tätigkeiten verwenden. Das OECD-Monitoring ergibt, dass die VN-Organisationen nationale Systeme bislang nur wenig nutzen. Dies wird auch von VN-Seite bestätigt.

Indikator 6 der Paris-Erklärung misst die Anzahl der parallelen Projektdurchführungseinheiten pro Land. Laut OECD-Monitoring unterhalten die VN-Organisationen vergleichsweise viele parallele Projektdurchführungseinheiten (OECD 2007). Da die OECD unter dem Sammelbegriff „Vereinte Nationen“ die parallelen Projektdurchführungseinheiten mehrerer VN-Organisationen zusammenfasst, erreichen diese eine vergleichsweise höhere absolute Anzahl. Dennoch wird auch von VN-Mitarbeitern bestätigt, dass die VN-Organisationen in diesem Bereich noch Verbesserungspotenzial haben.

Indikator 7 erfasst den Anteil der ODA-Leistungen, die gemäß einem vereinbarten (mehrjährigen) Zeitplan an die Partnerländer ausgezahlt werden. Viele VN-Organisationen führen ihre operativen Tätigkeiten aufgrund der Vergabepaxis der Geber überwiegend auf der Grundlage von Einjahreszusagen aus. Darüber hinaus werden Mittel zunehmend zweckgebunden vergeben. Dies erschwert die Planbarkeit der Leistungen der VN-Organisationen. Das OECD-Monitoring bestätigt, dass die Leistungen vieler VN-Organisationen nur schwer berechenbar sind.

Harmonisierung

Indikator 9 erfasst, welchen Prozentsatz ihrer ODA-Leistungen die Geber als programmorientierte Ansätze (Sektorprogramm, Budgethilfe) bereitstellen. Gemäß den organisationsinternen Regelungen können sich alle VN-Organisationen an Gemeinschaftsfinanzierungen und Sektorprogrammen (finanziell) beteiligen. Die VN-Organisationen verfügen jedoch über keine umfangreichen finanziellen Mittel, die sie hier einbringen können.

Gemäß der UNDG bestimmt nicht der finanzielle Beitrag die Beteiligung der VN-Organisationen an einem Sektorprogramm. Stattdessen sollen die VN-Organisationen ihre Expertise in die Planung und Implementierung eines Sektorprogramms einbringen. Die VN-Organisationen sollen die Partnerländer bei der Durchführung von Budgethilfemaßnahmen und Gemeinschaftsfinanzierung unterstützen. Es ist jedoch noch offen, ob die VN hier überhaupt über eine nachgewiesene Expertise verfügen.

Einer stärkeren Beteiligung der VN-Organisationen an programmorientierten Ansätzen steht entgegen, dass diese noch oft dem klassischen Projektansatz verbunden sind.

Das OECD-Monitoring (OECD 2007) ergibt, dass die VN-Organisationen erst 39 % ihrer Leistungen im Rahmen von programmorientierten Ansätzen zur Verfügung stellen (Zielgröße: 66 %). Das *Multilateral Organizations Performance Assessment Network* (MOPAN) bescheinigt *United Nations Development Programme* (UNDP) und *United Nations Population Fund* (UNFPA) generell zu wenig aktiv in der Harmonisierung mit anderen Gebern zu sein.

Das OECD-Monitoring (OECD 2007) misst für die VN-Organisationen einen Anteil von 30 % gemeinsam durchgeführter Missionen (Zielgröße: 40 %) und eine hohe absolute Zahl an Missionen (2.876) (Indikator 10). VN-Mitarbeiter bestätigen das Problem einer hohen Anzahl an Missionen und eines geringen Anteils gemeinsamer Missionen.

Die VN-Organisationen führen 63 % ihrer Länderanalysen gemeinsam durch (Zielgröße: 66 %) (OECD 2007). Durch das *Common Country Assessment* (CCA) führen die VN-Organisationen eine gemeinsame Länderanalyse durch und fördern die VN-interne Harmonisierung.

Generell haben die VN-Organisationen seit Ende der 90er Jahre zahlreiche Reformen umgesetzt, die eine VN-interne Harmonisierung vorangebracht haben. Die *UN Development Group* bezeichnet diese VN-interne Harmonisierungsagenda als „*intra-UN implementation of the Paris Declaration*“ (UNDG 2007b, 34). Die Paris-Erklärung hat hingegen den Anspruch, Reformen in externer Richtung durchzuführen. Daher muss sich das VN-EZ-System in einem nächsten Schritt verstärkt in eine Abstimmung mit anderen EZ-Akteuren einbringen.

Ergebnisorientiertes Management

Ergebnisorientiertes Management bedeutet, dass die Geber ihre EZ-Leistungen so planen, dass der Fortschritt ihrer Maßnahmen an vorab festgelegten Ergebnissen gemessen werden kann. Es gibt keine empirischen Daten darüber, in welchem Umfang die VN-Organisationen ergebnisorientiertes Management betreiben. Hinweise darauf, dass sie Instrumente für ein ergebnisorientiertes Management nutzen, sind der UNDAF und der Einsatz datenbankbasierter Planungsinstrumente, wie z. B. *ATLAS*.

Gegenseitige Rechenschaftspflicht

Die VN-Organisationen haben sich mit der Anerkennung der Paris-Erklärung dazu verpflichtet, den Partnerregierungen zeitnahe und transparente Informationen über ihre EZ-Leistungen zu liefern. Die VN-Organisationen berichten über die Vergabe ihrer Mittel aus dem Kernhaushalt (*Core Resources*) verpflichtend an die Partnerregierungen.

Schwieriger ist hingegen die systematische und transparente Information an die Partner über die Vergabe der zweckgebundenen Mittel (*Non-core Resources*). Es gibt keine empirischen Daten dazu, in welchem Umfang sich die einzelnen VN-Organisationen an Prozessen zur gegenseitigen Fortschrittsevaluierung beteiligen.

Zusammenfassende Bewertung

Die Analyse der Umsetzung der Paris-Erklärung innerhalb des EZ-Systems der VN ergibt, dass dieses die Dynamik, die die Paris-Erklärung in das internationale EZ-System eingebracht hat, aufgenommen hat. Zahlreiche Reformen haben eine VN-interne Harmonisierung seit Ende der 90er Jahre vorangebracht. Hierüber hinausgehend müssen sich die VN-Organisationen jedoch noch weiter in die Harmonisierung mit anderen Gebern einbringen.

Ebenso sind im Bereich der Partnerausrichtung noch weitere Bemühungen von Seiten der VN-Organisationen nötig, um ihren Verpflichtungen aus der Paris-Erklärung nachzukommen. Dies umfasst eine größere Transparenz gegenüber den Partnerländern bei der Mittelverwendung auf Länderebene, eine verstärkte Nutzung nationaler Systeme sowie eine Reduzierung der parallelen Projektdurchführungseinheiten.

Zu den Bereichen „Ergebnisorientiertes Management“ und „Gegenseitige Rechenschaftspflicht“ stehen für die VN-Organisationen keine systematischen Daten zur Verfügung. Eine intensivere Auseinandersetzung mit diesen Fragen ist dringend geboten.

Generell sind weitere Reformen im VN-EZ-System notwendig, wie z. B. die Reform der internen Anreizsysteme und eine auf Politikberatung/-dialog/Kapazitätsaufbau ausgerichtete Qualifizierung der VN-Mitarbeiter, um die eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen.

3 Analyse und Bewertung des Berichtes des *High-level Panel* im Lichte der Paris-Erklärung

Der Bericht des *High-level Panel on UN System-wide Coherence* macht Reformvorschläge, die eine weitere Harmonisierung innerhalb des VN-EZ-Systems fördern können. Besonders hervorzuheben ist die Empfehlung für eine *One UN* (= *one programme, one budgetary framework, one leader, one office*), welche die operative Arbeit der VN-Organisationen auf Länderebene kohärenter gestalten soll. In acht Pilotländern (Albanien, Kap Verde, Mosambik, Pakistan, Ruanda, Tansania, Uruguay und Vietnam) wird dieser Ansatz seit Anfang 2007 getestet.

Darüber hinaus kann die VN-interne Harmonisierung auf Länderebene durch die vom Panel vorgeschlagene Stärkung des *Resident Coordinator* weiter vorangebracht werden. Der Vorschlag für eine Zusammenlegung der Aufsichtsstrukturen von UNDP/UNFPA, *United Nations Children's Fund* (UNICEF) und *World Food Programme* (WFP) kann zu einer kohärenteren Programmplanung führen. Die Reformvorschläge des Panels befördern eine Erfüllung der Verpflichtungen aus der Paris-Erklärung durch das VN-EZ-System jedoch nicht, da sie nur auf interne Reformschritte ausgerichtet sind. Zur Erfüllung der Paris-Verpflichtungen muss hierüber noch weiter hinausgegangen werden.

4 Konsequenzen für die Positionierung der VN-Organisationen im internationalen EZ-System

Die Analyse des Umsetzungsstandes wirft die Frage auf, welche ihrer Stärken die VN-Organisationen für eine Umsetzung der Paris-Verpflichtungen nutzen können und wie sie sich – basierend auf ihren Stärken – zukünftig im internationalen EZ-System positionieren wollen.

Den VN-Organisationen werden – empirisch teilweise noch unbestätigte – Stärken in folgenden Bereichen zugeschrieben: Normsetzung, Stärke in politisch sensiblen Bereichen, Formulierung einer alternativen Position, Nähe zu den Entwicklungsländern, weltweite Repräsentanz, Kapazitätsaufbau/Regierungsberatung und Fürsprecher für Entwicklungsziele.

Die VN-Organisationen könnten ihre Stärke im Kapazitätsaufbau für eine weitere Umsetzung der Paris-Erklärung nutzen.² Die weltweite Repräsentanz vieler VN-Organisationen – insbesondere in Ländern, in denen bilaterale Akteure nicht präsent sind – und die Nähe zu den Entwicklungsländern könnten ebenso für mehr Partnerausrichtung und Kapazitätsaufbau eingesetzt werden. Die Fürsprecherrolle der VN-Organisationen könnte die Formulierung und Umsetzung nationaler Entwicklungsstrategien unterstützen. Von Entwicklungsländerseite und von UNDG selber wird die Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Koordinierung der EZ (*Aid Coordination*) als weitere Aufgabe für die VN-Organisationen bei der Umsetzung der Paris-Erklärung genannt.

Die Nutzung der Stärken der VN-Organisationen für eine Umsetzung der Paris-Erklärung steht noch aus und wäre auch nur ein erster Schritt. Weitreichender ist die noch zu leistende Positionierung der VN-Organisationen im internationalen EZ-System – basierend auf ihren Stärken. Die Paris-Erklärung fordert eine solche Positionierung und Arbeitsteilung zwischen den EZ-Akteuren – basierend auf ihren Stärken – explizit (Erklärung von Paris 2005, 9, Ziff. 35).

Eine Neuausrichtung und Positionierung des VN-EZ-Systems wurde bereits in diversen theoretischen Modellen diskutiert. Demnach wollen Messner et al. (2005) die Stellung des VN-EZ-Systems aufwerten und es als zentralen Akteur im Entwicklungsbereich aufstellen. Andere Modelle visieren eine konsolidierte VN-EZ-Einheit an (BMZ 2006; Kloke-Lesch et al. 2006; OECD/DAC 2005b). Diese Modelle schlagen jedoch lediglich eine Konsolidierung der VN-Institutionenlandschaft vor und stellen nicht die Frage nach der Rolle der VN im internationalen EZ-System.

Ebenso verlangt der Umgang mit Sektorprogrammen und Budgethilfe eine Positionierung der VN-Organisationen hinsichtlich ihres Beitrags, den sie hier zu bieten haben. So wäre Regierungsberatung und Kapazitätsaufbau die einzige Möglichkeit für die VN-Organisationen, sich hier einzubringen, da sie nur über geringe finanzielle Mittel verfügen. Bislang ist jedoch noch nicht bestätigt, ob die VN hier eine ausgewiesene Expertise haben.

2 Eine empirische Bestätigung dieser von den VN-Organisationen oft genannten Stärke steht noch aus.

Die Frage, ob die VN-Organisationen in ihrer operativen Arbeit in bestimmten Sektoren Stärken haben, ist bislang noch unbeantwortet. Ebenso bleibt die Frage, ob sich die VN-Organisationen aus operativen Bereichen, in denen sich möglicherweise keine Stärke ergibt, zurückziehen sollten, weiterhin offen.

Eine Positionsbestimmung der VN-Organisationen kann nur über die Erteilung klarer Mandate und die Behebung zentraler Strukturprobleme erfolgen. Hierzu sind jedoch zwischenstaatliche Entscheidungen der Mitgliedstaaten erforderlich. Die zwischenstaatlichen Verhandlungsprozesse zu Reformfragen der EZ der VN sind derzeit jedoch sehr schwierig, da sich die Industriestaaten und die G77 konfrontativ gegenüber stehen. Wenn sich diese Entscheidungsprozesse derart schwierig gestalten, soll an dieser Stelle die Frage aufgeworfen werden, inwieweit die VN-Organisationen überhaupt reformfähig sein können, wenn machtpolitisches Kalkül die Umsetzung von Reformen verhindert.

5 Fazit und Empfehlungen für eine Positionsbestimmung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Das BMZ kann über die Exekutivräte, durch sein eigenes Geberverhalten und über eine Anschubfinanzierung bestimmter Reformen das VN-EZ-System bei der Umsetzung der Paris-Erklärung unterstützen.

Über die Exekutivräte können alle Schwächen bei der Umsetzung angemahnt werden.³ Priorität sollte ein systematisches Fortschrittsmonitoring der Umsetzung, eine Abstimmung mit anderen Gebern und eine Positionierung im internationalen EZ-System haben. Des Weiteren sollte das BMZ eine weitere Harmonisierung der Geschäftspraktiken und eine Reform der internen Anreizsysteme fordern.

Sein eigenes Geberverhalten sollte das BMZ innerhalb der Bundesregierung mit anderen Ressorts noch besser abstimmen. Das Geberverhalten der Bun-

3 Das BMZ kann dabei nur in den Aufsichtsräten sprechen, für die es federführend ist (UNDP/UNFPA, UNIDO, WFP).

desregierung gegenüber den VN-Organisationen sollte hin zu Mehrjahreszusagen geändert werden. Darüber hinaus sollten vorrangig Beiträge in die Kernhaushalte gezahlt werden. Dabei sollte sich die Bundesregierung – zusammen mit anderen Staaten – in den Aufsichtsräten für die Erfüllung der Verpflichtungen aus der Paris-Erklärung einsetzen.

Des Weiteren kann das BMZ die Implementierung innovativer Reformen durch eine Anschubfinanzierung anstoßen und somit ein positives Reformmomentum schaffen. Das BMZ sollte bei der Bereitstellung zweckgebundener Mittel für Reformmaßnahmen darauf hinweisen, dass sich nachweislich erfolgreiche Reforminitiativen mittel- bis langfristig durch eine Finanzierung über die Kernhaushalte selber tragen müssen.

Das BMZ sollte sich in den zwischenstaatlichen Verhandlungen für die Idee des *High-level Panel* einer *One UN* einsetzen. Die Bundesregierung sollte in einen Dialog mit reforminteressierten Entwicklungsländern eintreten und eine reformfreundliche Nord-Süd-Allianz bilden. Über die VN-interne Harmonisierung hinausgehend sollte sich das BMZ für eine bessere Abstimmung der VN-Organisationen mit anderen Gebern aussprechen. Dies ist wichtig, damit das VN-EZ-System nicht durch eine zu starke interne Fokussierung gehemmt und schließlich im internationalen EZ-System marginalisiert wird.

1 Einleitung

Im März 2005 formulierten Geber, Entwicklungsländer und Nichtregierungsorganisationen in Paris Verpflichtungen für eine wirksamere Ausgestaltung der EZ auf Länderebene (Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der EZ 2005). Ziel dieser Erklärung ist es, durch Partner- wie Geberverpflichtungen die Wirksamkeit der EZ zu steigern und somit die *Millennium Development Goals* (MDGs) besser zu erreichen. Die Erfolge bei der Verwirklichung der Verpflichtungen sollen durch 12 Fortschrittsindikatoren gemessen werden. Auch die Vereinten Nationen haben die Paris-Erklärung unterzeichnet. Diese Arbeit analysiert und bewertet die Umsetzung dieser Verpflichtungen innerhalb des EZ-Systems der Vereinten Nationen.

Kapitel 2 gibt einen Überblick über den Inhalt der Paris-Erklärung (Kapitel 2.1) und erläutert das System der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen (VN-EZ-System) (Kapitel 2.2). Kapitel 2.3 stellt dar, wie das VN-EZ-System die Paris-Erklärung aufgenommen hat, zentral ist in diesem Zusammenhang der Aktionsplan der UNDG zur Paris-Erklärung. Kapitel 2.4 wendet die Dimensionen der Paris-Erklärung und ihre Indikatoren zur Fortschrittsmessung auf das VN-EZ-System an. Kapitel 2.5 fasst den Stand der Umsetzung der Paris-Erklärung durch das VN-EZ-System zusammen und bewertet diesen.

Kapitel 3 greift die aktuelle Entwicklung im VN-Reformprozess auf und analysiert den Bericht des *High-level Panel on UN system-wide Coherence* vor dem Hintergrund des Zielhorizonts der Paris-Erklärung. Die Analyse des Umsetzungsstandes und der aktuelle Reformprozess werfen die Frage auf, welche Konsequenzen sich aus den Zielvorgaben der Paris-Erklärung und der darin geforderten Arbeitsteilung der EZ-Akteure für die Positionierung der VN-Organisationen im internationalen EZ-System ergeben. Eine Positionierung und klare Abgrenzung zu den anderen EZ-Akteuren sollte auf der Grundlage der Stärken erfolgen. Daher diskutiert Kapitel 4.1 zunächst die Stärken der VN-Organisationen in der EZ. Darauf aufbauend stellt Kapitel 4.2 Überlegungen zur zukünftigen Rolle der VN-Organisationen im internationalen EZ-System an.

Kapitel 5 enthält abschließend Empfehlungen für eine Positionsbestimmung des BMZ, basierend auf den identifizierten Schwachstellen in der Umsetzung sowie im Hinblick auf die Staatenverhandlungen um den Bericht des *High-level Panel*.

Die Informationen zur Umsetzung der Paris-Erklärung durch die VN-Organisationen basieren auf der Auswertung von VN-Dokumenten, auf Gesprächen mit VN-Mitarbeitern und des *Development Assistance Committee* der OECD sowie auf dem OECD-Monitoring zur Umsetzung der Paris-Erklärung (OECD 2007). Informationskästen am Ende einiger Abschnitte dienen dazu, die analysierten Bereiche durch Beispiele zu veranschaulichen.

2 Umsetzung der Paris-Erklärung durch das EZ-System der Vereinten Nationen: Analyse und Bewertung

2.1 Die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit

Die Verständigung zwischen Gebern und Partnerländern darüber, wie die EZ wirksamer gestaltet werden kann, wurde im März 2005 auf einem Forum der Geber und Partnerländer in der „Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“ (im Folgenden kurz: Paris-Erklärung) formuliert. Eine wirksame EZ soll mit den eingesetzten Mitteln möglichst große und messbare Erfolge in Entwicklungsländern bei der Erreichung der MDGs erzielen. Die Paris-Erklärung definiert fünf Dimensionen für eine wirksamere Ausgestaltung der EZ: Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung und Gegenseitige Rechenschaftspflicht.⁴ Die fünf Dimensionen enthalten für Geber und Partnerländer konkrete Verpflichtungen. Die Zielerreichung dieser Verpflichtungen bis zum Jahr 2010 soll mit Hilfe von zwölf Indikatoren gemessen werden.

Die Paris-Erklärung formuliert somit ein neues Verständnis davon, wie die EZ ausgestaltet sein sollte. Demnach soll sich eine zwischen den Gebern harmonisierte EZ an nationalen Prioritäten orientieren und die Kapazitäten der Partnerländer im Hinblick auf eine eigenständige Durchführung und Verwaltung von Entwicklungsaktivitäten stärken. Zentrale EZ-Modalitäten sind demzufolge Budgethilfe und andere programmorientierte Ansätze⁵. Bei

4 Für eine kritische Auseinandersetzung mit den Dimensionen und Fortschrittsindikatoren der Paris-Erklärung siehe Fedon (2006) und Rogerson (2006).

5 Unter programmorientierte Ansätze (Programm-based Approaches – PBAs) fallen Geberbeiträge an Programme und Strategien der Partner in Form von Korbfinanzierung sowie

der Implementierung von EZ-Leistungen sind nationale Beschaffungs- und Finanzmanagementsysteme verstärkt zu nutzen.

Mittlerweile haben mehr als einhundert Staaten, internationale Entwicklungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen die Paris-Erklärung unterzeichnet und sich zur Erreichung der darin festgelegten Zielbestimmungen verpflichtet. Auch die im Entwicklungsbereich normativ und operativ tätigen Fonds, Programme und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen – vertreten durch die UNDG – haben die Paris-Erklärung unterzeichnet und sich somit zur ihrer Umsetzung verpflichtet.

Um die Umsetzung der Paris-Erklärung durch das EZ-System der VN (VN-EZ-System) angemessenen bewerten und analysieren zu können, bedarf es eines Verständnisses der Struktur des VN-EZ-Systems. Daher wird im Folgenden dargestellt, welche VN-Organisationen sich unter dem Begriff „VN-EZ-System“ zusammenfassen lassen und wie diese zueinander in Beziehung stehen.

2.2 Das System der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen

Im Folgenden werden unter dem Begriff „VN-EZ-System“ die VN-Fonds, -Programme und -Sonderorganisationen, ausgenommen die Weltbankgruppe und der Internationale Währungsfond (IWF), zusammengefasst, die operativ

sektorbezogene und allgemeine Budgethilfe. Bei einer Korbfinanzierung oder anderen Formen der Gemeinschaftsfinanzierung stellen mehrere Geber Mittel zur Finanzierung eines Projekts oder eines Programms bereit. Den jeweiligen Geberbeiträgen können dabei keinen spezifischen Maßnahmen zugeordnet werden. Die Partner(regierung) ist für die Durchführung des Projekts/Programms verantwortlich (siehe BMZ 2001, 4). Budgethilfe ist eine direkte Finanzierung des gesamten oder sektoralen Budgets eines Landes durch eine Einzahlung der Geberbeiträge in den Haushalt des Partnerlandes. Die Verwendung der Mittel liegt in der Verantwortung des Partnerlandes (ebd.).

Des Weiteren gelten Sektorprogramme *Sector-wide Approaches* (SWAps) als ein programmorientierter Ansatz. SWAps beziehen sich immer auf einen bestimmten Sektor oder ein thematisches Gebiet (z. B. Gesundheit oder Bildung), wobei die Geber ihre Beiträge für den jeweiligen Bereich bündeln. Verwaltung und Kontrolle der Gebermittel bei programmorientierten Ansätzen liegen in der Verantwortung der Partner. Der Grundgedanke programmorientierter Ansätze ist eine verstärkte Ausrichtung an den Partnerprioritäten und eine größere Eigenverantwortung der Partner (BMZ 2001; Klingebiel et al. 2007; Leiderer 2004).

in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind.⁶ Weltbankgruppe und der IWF arbeiten aufgrund ihrer Struktur unter grundsätzlich anderen Voraussetzungen als die anderen Sonderorganisationen und die Fonds und Programme, weswegen sie aus dieser Analyse herausgehalten werden.

Zentral ist die Unterscheidung zwischen VN-Fonds und -Programmen sowie VN-Sonderorganisationen. Erstere unterstehen direkt der Aufsicht der Generalversammlung (GV), während Letztere der VN nur vertraglich verbunden sind und keiner Weisung unterliegen.

Die Sonderorganisationen haben eine eigene Mitgliedschaft, eigene Aufsichtsstrukturen und erheben Pflichtbeiträge von ihren Mitgliedern. Sie sind nicht verpflichtet, mit den Fonds und Programmen zusammenzuarbeiten. Die Sonderorganisationen haben entsprechend ihrem Mandat, das ihnen ihre Mitglieder gegeben haben, die Aufgabe der Norm- und Standardsetzung. In dieser ursprünglichen Arbeitsteilung fiel der Weltbank die Aufgabe zu, den Entwicklungsländern günstige Kredite zur Finanzierung von Investitionen bereitzustellen.

Einige der Sonderorganisationen haben ihre Aufgabenbereiche im Laufe der Jahrzehnte erheblich ausgedehnt – eine Entwicklung, die mit dem Begriff des *mission creep* umschrieben wird, so dass sie heutzutage – teilweise in großem Umfang – auch operativ in der EZ tätig sind. Für diese operative Arbeit werben die VN-Sonderorganisationen – über die Pflichtbeiträge hinaus – freiwillige zusätzliche Beiträge ihrer Mitglieder ein.

Die Beiträge der Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer an die im Entwicklungsbereich tätigen VN-Fonds-, -Programme und -Sonderorganisationen (ausgenommen die Bretton-Woods-Institutionen) betragen im Jahr 2004 12,27 Mrd. US\$ (GV 2006, 6 f.). Diese (recht hohe) Summe enthält jedoch auch die Beiträge für Maßnahmen der humanitären Hilfe.

6 Die VN-Fonds und VN-Programme, die das Mandat für die operative Arbeit der VN-EZ haben, sind UNDP, UNFPA, UNICEF und WFP (World Food Programme). UNEP (United Nations Environment Programme) ist auch in einigen Entwicklungsländern operativ in der EZ tätig. Für eine Übersicht über das VN-EZ-System siehe Fues / Klingebiel (2007, 222 ff.). Zu den VN-Sonderorganisationen, die operativ in der EZ tätig sind, zählen die Weltbankgruppen WHO (World Health Organization), FAO (Food and Agriculture Organization), ILO (International Labour Organization), IFAD (International Fund for Agricultural Development), UNIDO (United Nations Industrial Development Organization) und UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization).

Die Fonds und Programme berichten an die GV über ihre Arbeit und unterliegen deren Weisung. Für die Steuerung und Überwachung der Arbeit der Fonds und Programme sind Exekutivräte zuständig, in denen eine regional repräsentative Auswahl von Mitgliedstaaten vertreten ist. Die Fonds und Programmen finanzieren sich ausschließlich aus freiwilligen Beiträgen der VN-Mitgliedstaaten, die sich aus Beiträgen zu ihrem Kernbudget (im Folgenden wird der englische Begriff verwendet: *Core Resources*) und aus zweckgebundenen Beiträgen (*Non-core Resources*) zusammensetzen.⁷ Dabei hat sich das Verhältnis der *Core Resources* zu den *Non-core Resources* in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugunsten der *Non-core Resources* verschoben. Durch diese zunehmende Zweckbindung der Mittel erfolgt eine schleichende „Bilateralisierung“ der VN-EZ, da die Geber an den Exekutivräten vorbei ihre eigenen Prioritäten für die Arbeit der VN-Organisationen setzen.

Als Dach der in der EZ tätigen Fonds, Programme und Sonderorganisationen wurde 1997 auf Initiative des damaligen VN-Generalsekretärs Kofi Annan die *United Nations Development Group* (UNDG) gegründet. Die UNDG ist eine Koordinierungseinheit, in der hochrangige Vertreter von 25 VN-Organisationen zusammenkommen, deren normative und/oder operative Arbeit sich mit Entwicklungsfragen befasst. Ziel ist es, die vielfältigen Instrumente und Prozesse innerhalb des VN-EZ-Systems zu vereinheitlichen und die operative Arbeit besser abzustimmen.

Die Beschlüsse der UNDG sind nur für die Organisationen, die direkt dem VN-Generalsekretär und der Generalversammlung unterstehen (UNDP, UNICEF, UNFPA, WFP), verbindlich. Diese vier Fonds und Programme sind im UNDG-Exekutivrat vertreten (*UNDG-Executive Committee, ExCom-Agencies*). Innerhalb des UNDG-Exekutivrats getroffene Beschlüsse müssen in den *ExCom-Agencies* umgesetzt werden. Für die VN-Sonderorganisationen sind diese Entscheidungen nicht bindend.

7 Über die Verwendung der *Core Resources* können die Fonds und Programme im Rahmen ihrer strategischen Arbeitspläne und regionalen Verteilungsschlüssel frei entscheiden. Den *Core Resources* liegt somit die Grundidee der multilateralen EZ zu Grunde: Die Mittelvergabe orientiert sich an dem durch die VN-Mitgliedstaaten vereinbarten Mandat ohne einseitige staatliche Einflussnahme. Bei der Vergabe zweckgebundener Mittel legen die Geber (einseitig) fest, wofür diese Mittel ausgegeben werden sollen.

Die UNDG wird von dem *UNDG Office* (DGO) inhaltlich unterstützt. DGO arbeitet an der Vereinheitlichung von Instrumenten und Arbeitsprozessen. Darüber hinaus unterstützt DGO die *UN Country Teams* (UNCTs) und die *Resident Coordinators* (RC) bei der Harmonisierung von Arbeitsmethoden und der gemeinsamen Programmplanung.

Auf Länderebene ist das UNCT das Pendant zur UNDG. Im UNCT sind alle VN-Organisationen, die in einem Land arbeiten, durch Repräsentanten vertreten. Ziel ist es, dass durch diese organisatorische Zusammenführung im UNCT eine bessere Abstimmung der Arbeit stattfindet. Der RC ist Vorsitzender des UNCT. Seine Aufgabe ist es, die Arbeit der VN-Organisationen in einem Land zu koordinieren. In den meisten Ländern ist der RC auch gleichzeitig höchster Repräsentant von UNDP vor Ort und wird von UNDP finanziert.

Im Folgenden wird dargestellt, wie das VN-EZ-System die Paris-Erklärung aufgenommen hat, da dies die Grundlage für die konkrete Umsetzung der Verpflichtungen darstellt.

2.3 Aufnahme der Paris-Erklärung im VN-EZ-System

Die *United Nations Development Group* (UNDG) hat stellvertretend für das VN-EZ-System die Paris-Erklärung im März 2005 unterzeichnet und offiziell die Bereitschaft des VN-EZ-Systems zur Implementierung der Paris-Erklärung erklärt (Obaid 2005a; 2005b; UNDG 2005e).⁸ In einem Rundschreiben an alle *Resident Coordinators* vom April 2005 beschreibt der UNDG-Vorsitzende die Bedeutung der Paris-Erklärung für das VN-EZ-System (UNDG 2005h). UNDG sähe demnach die Stärke des VN-EZ-Systems im Kapazitätsaufbau, womit dieses wiederum einen Beitrag zur Umsetzung der Paris-Erklärung auf Länderebene leisten könne (ebd.).⁹ Im Juli 2005 veröffentlicht UNDG einen Aktionsplan zur Umsetzung der Paris-

8 Im Rahmen der UNDG wurden bereits lange vor Verabschiedung der Paris-Erklärung offizielle Stellungnahmen zu Fragen der Harmonisierung und der Rolle des VN-EZ-Systems kommuniziert, vgl. UNDG (2003e).

9 Für eine Diskussion der Stärken des VN-EZ-Systems siehe Kapitel 4.1.

Erklärung (UNDG 2005b).¹⁰ Dieser Aktionsplan formuliert drei Kernbereiche für die Umsetzung der Paris-Erklärung durch das VN-EZ-System (siehe UNDG 2005b; 2005f):

1. *Nationale Entwicklungspläne ins Zentrum der VN-Programmplanung stellen*

Als Instrumente hierfür werden u. a. genannt: Die *Common Country Assessments* (CCA), Unterstützung bei der Arbeit an nationalen Armutsreduzierungsstrategien (*Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs), Ausrichtung der Programmplanung an nationalen Planungsprozessen und Ausrichtung der analytischen Arbeit der VN-Organisationen an nationaler analytischer Arbeit.¹¹

2. *Stärkung nationaler Kapazitäten*

Die VN-Organisationen sollen die Partnerregierungen darin unterstützen, mit neuen Finanzierungsinstrumenten und Budgethilfe umzugehen und ein eigenständiges Monitoring der Paris-Erklärung durchzuführen.

3. *Stärkung und Nutzung nationaler Systeme*

Die nationalen Beschaffungs-, Monitoring-, Evaluierungs- und Finanzsysteme sollen gestärkt und genutzt werden.

Der UNDG-Aktionsplan enthält darüber hinaus eine detaillierte tabellarische Auflistung der von der UNDG geplanten Aktivitäten für eine Verwirklichung der genannten Ziele in den drei oben genannten Schwerpunktbereichen. Der Aktionsplan ordnet die Paris-Erklärung den von UNDG proklamierten Stärken der VN-EZ „Kapazitätsaufbau“ und „Regierungsberatung“ zu. Die Dimensionen „Ergebnisorientiertes Management“ und „Gegenseitige Rechenschaftspflicht“ der Paris-Erklärung werden im Aktionsplan nicht thematisiert. Insgesamt wird durch den Aktionsplan nicht deutlich, was die VN-Organisationen für die beschriebenen Aufgaben besonders qualifiziert bzw.

10 Als Reaktion auf das Hohe Rangige Forum in Rom und der *Rome Declaration on Harmonisation* hatte die UNDG bereits 2003 die Rolle des VN-EZ-Systems in Harmonisierung und Partnerausrichtung beschrieben (UNDG 2003b; 2003c).

11 Auf diese Instrumente wird im Kapitel 2.4 näher eingegangen, wenn es um die konkreten (Reform-)Schritte zur Umsetzung der Paris-Erklärung im VN-EZ-System geht.

wie sich die Rolle der VN-Organisationen in den genannten Bereichen im Zusammenspiel mit anderen Gebern ausgestalten könnte oder sollte. Die geplanten Aktivitäten sind größtenteils unpräzise formuliert, was ein Monitoring der festgeschriebenen Ziele erschwert. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der UNDG-Aktionsplan kein Instrument ist, das die VN-Organisationen zu einer strategischen Positionierung bei der Umsetzung der Paris-Erklärung nutzen können.

Für die *ExCom-Agencies* UNDP, UNFPA, UNICEF und WFP ist dieser Aktionsplan und damit die Umsetzung der festgelegten Ziele verbindlich. Als Reaktion auf die Verabschiedung der Paris-Erklärung haben die Leitungsebenen zahlreicher VN-Organisationen interne Communiqués erlassen (für UNDP siehe *DAC Working Party on Aid Effectiveness* 2006) und Arbeitseinheiten für Fragen der *Aid Effectiveness* eingerichtet. VN-Organisationen waren auf den regionalen Workshops zur Paris-Erklärung 2005/2006 in Uganda, Mali, Südafrika, Bolivien und auf den Philippinen vertreten und haben sie teilweise sogar finanziert (siehe DAC 2006b, 2006c).

Das VN-EZ-System hat also die Dynamik, die die Paris-Erklärung innerhalb des internationalen EZ-Systems angestoßen hat, wahrgenommen und beteiligt sich auch aktiv an internationalen Foren zur Paris-Erklärung. Auch Vertreter des OECD/DAC nehmen die VN-Organisationen als unterstützend und ernsthaft an den Reformprozessen interessiert wahr. Kasten 2.1 beschreibt die

Kasten 2.1: Aufnahme der Paris-Erklärung innerhalb der VN-Organisationen: Das Beispiel UNFPA	
Die UNFPA-Exekutivdirektorin Thoraya Obaid hat sich sowohl intern als auch extern auf den Exekutivratssitzungen zu den Verpflichtungen der Paris-Erklärung bekannt. Sie betont u. a. die Stärke UNFPAs im Aufbau nationaler Kapazitäten und die Bemühungen um die Nutzung nationaler Systeme. UNFPA hat für seine Mitarbeiter interne Handreichungen zu Themen der <i>Aid Effectiveness</i> verfasst. Innerhalb UNFPAs arbeitet eine abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe zu Fragen der <i>Aid Effectiveness</i> und steht mit den Länderbüros in Kontakt. Eine interne virtuelle Kommunikationsplattform soll den Austausch zwischen den Mitarbeitern im Feld fördern. UNFPA hat mehrere Workshops und Trainings für seine Mitarbeiter im Feld zu Fragen der <i>Aid Effectiveness</i> organisiert. Vollzeit kann sich in der Zentrale jedoch nur eine Mitarbeiterin der <i>Aid Effectiveness</i> widmen. Ähnliche Personalengpässe zeigen sich auch in anderen VN-Organisationen.	
Quelle:	Obaid (2007; 2006a; 2006b; 2005b; 2005c); Gespräche mit VN-Mitarbeitern

Aufnahme der Paris-Erklärung innerhalb der VN-Organisationen am Beispiel UNFPAs.

Die konkrete Umsetzung der Verpflichtungen der Paris-Erklärung durch das VN-EZ-System soll im Folgenden durch zwei Fragestellungen analysiert werden. Erstens wird analysiert, inwieweit das VN-EZ-System die Dimensionen der Paris-Erklärung in seiner operativen Arbeit bereits ausgestaltet und Fortschritte in den vereinbarten Zielindikatoren gemacht hat. Zweitens sollen die Reformmaßnahmen, die der damalige VN-Generalsekretär Kofi Annan 1997 angestoßen hat,¹² den Dimensionen der Paris-Erklärung und ihren Indikatoren zugeordnet werden.¹³ Diese Zuordnung dient der Bewertung, inwieweit diese Reformen mit den Vorgaben der Paris-Erklärung kompatibel sind und ob sie möglicherweise für eine Erfüllung der Verpflichtungen der Paris-Erklärung hilfreich sein können. Diese Analyse erfolgt in den Abschnitten 2.4.1 bis 2.4.4 und basiert auf einer Auswertung von offiziellen VN-Dokumenten, Gesprächen mit VN-Mitarbeitern und auf den Daten des OECD-Fortschrittsmonitoring (OECD 2007).

Letztgenannte Quelle ist ein Monitoring der OECD auf der Grundlage von 34 freiwillig teilnehmenden Ländern und 55 bilateralen Gebern und multilateralen Organisationen zum Stand der Umsetzung Paris-Erklärung auf Länderebene im Hinblick auf die für 2010 festgelegten Zielgrößen.¹⁴ Die Ergebnisse des OECD-Monitoring für die VN-Organisationen müssen jedoch unter Vorbehalt betrachtet werden. Dies begründet sich darin, dass die Definition dessen, was unter den Begriff „Vereinte Nationen“ fällt, in den 34 befragten Ländern variiert. Das Monitoring präsentiert jedoch nur eine aggregierte Zahl für die gesamte „VN“, wobei nicht ersichtlich ist, welche VN-Organisationen jeweils unter diesem Begriff zusammengefasst werden. Das OECD-Monitoring erfasst demnach keine einheitliche Grundgesamtheit von VN-Organisationen.

12 Für einen Überblick über die von Kofi Annan in den Jahren 1997–2003 initiierten Reformmaßnahmen siehe Gillinson (2003).

13 Der Großteil dieser Reformmaßnahmen wird der Dimension Harmonisierung (siehe Kapitel 2.4.2) der Paris-Erklärung zugeordnet.

14 Eine erste umfassende Bestandsaufnahme der Aktivitäten und Fortschritte auf Länderebene in den Bereichen Harmonisierung, Partnerausrichtung und Ergebnisorientiertes Management erarbeitete das DAC als Vorbereitung auf das Hocharangige Forum im März 2005 in Paris, auf dem die Paris-Erklärung verabschiedet wurde (DAC 2005).

Die Tatsache, dass das Monitoring Daten für mehrere VN-Organisationen zusammenfasst, muss auch bei der Betrachtung einiger absoluter Zahlen des Monitoring berücksichtigt werden. Demnach verwundert es nicht, wenn unter dem Sammelbegriff „VN“ in absoluten Zahlen deutlich mehr Missionen oder Länderanalysen gezählt werden als für einzelne bilaterale Geber.

Bereits in einer ersten Auswertung zur Umsetzung der Paris-Erklärung aus dem Jahr 2006 (OECD/DAC 2006a), trifft das OECD/DAC einige generelle Aussagen zur Umsetzung der Paris-Erklärung, die auch von VN-Vertretern als für die VN-Organisationen gültig bestätigt werden. Demnach gibt es bei vielen Gebern – auch innerhalb der VN-Organisationen – die Auffassung, dass die Paris-Erklärung immer noch überwiegend ein Produkt und eine Agenda des Personals ist, das in den Zentralen die Richtlinien und Grundsätze der Politik formuliert. Das Personal, das mit der operativen Arbeit vor Ort befasst ist, fühlt sich den Zielen der Paris-Erklärung hingegen weniger verpflichtet (siehe OECD/DAC 2006a).

Für das VN-EZ-System – wie auch für bilaterale Geber oder andere multilaterale Organisationen – gilt, dass es immer noch Richtlinien und Vorschriften gibt, die eine bessere Zusammenarbeit auf Länderebene verhindern oder die von dem Personal auf Länderebene als Hindernis wahrgenommen werden (ebd.). Für das VN-EZ-System sind dies z. B. noch nicht ausreichend harmonisierte Geschäftspraktiken oder Vorgaben der jeweiligen Exekutivräte zur verpflichtenden getrennten Berichterstattung.¹⁵

UNDG hat parallel zur Befragung der OECD (2007) einen eigenen – die Fragen der OECD ergänzenden – Fragebogen an die UNCTs versandt. Ziel dieser Befragung war es, die VN-spezifischen Aspekte bei der Umsetzung der Paris-Erklärung zu erfassen. Der Fragebogen wurde an ca. 130 UNCTs versandt. Bis Ende 2006 sind 11 Rückmeldungen eingegangen. Die Ergebnisse sind nur für interne Zwecke ausgewertet worden. Da die UNDG keine Weisungsbefugnis gegenüber den UNCTs hat, ist es auf deren freiwillige Mitarbeit angewiesen. Die fehlende systematische Rückkopplung zwischen Länderebene und Zentrale erschwert das Monitoring. Dennoch bemüht sich UNDG – mit den zur Verfügung stehenden Mitteln – ein Monitoring durchzuführen. Fortschritte bei der Erfüllung der Zielvorgaben des eingangs geschilderten UNDG-Aktionsplans werden von UNDG nicht gemessen.

15 Hierauf wird im Detail noch einmal bei der Analyse der Umsetzung des Indikators 9 eingegangen (siehe S. 34 ff.)

UNDP, UNFPA und UNICEF führen kein eigenes Fortschrittsmonitoring der Paris-Erklärung durch, sondern berufen sich auf das Monitoring der UNDG. Da UNDG jedoch aufgrund der fehlenden Weisungsbefugnis nur eine begrenzte Rückmeldung von den UNCTs erhält und die Rückmeldungen nur teilweise Rückschlüsse auf die Antworten einzelner Organisationen zulassen, haben die VN-Organisationen keine gesicherte Information über die Fortschritte ihrer eigenen Organisation. Um Mitarbeitern auf Länderebene jedoch konkrete Unterstützung von Seiten der Zentrale anzubieten und an der Beseitigung von hinderlichen Richtlinien und Vorschriften zu arbeiten, sind solche Informationen unabdingbar. Ein systematisches Monitoring ist daher zu empfehlen, um Schwachpunkte in der Umsetzung zu identifizieren und darauf abgestimmte Unterstützung anbieten zu können.¹⁶

Im Folgenden wird auf der Grundlage des oben diskutierten OECD-Monitorings (OECD 2007), von VN-Dokumenten und Aussagen von VN-Mitarbeitern analysiert, wie das VN-EZ-System die Dimensionen der Paris-Erklärung und ihre Indikatoren 3, 4, 5a, 5b, 6, 7, 9, 10 bislang ausgestaltet hat.¹⁷ Der Indikator 8 „*Aufhebung der Lieferbindung*“ wird von der Analyse ausgenommen, da die VN-Organisationen ihre Leistungen vollständig ungebunden bereitstellen.¹⁸ Darüber hinaus werden die Reformen innerhalb des VN-EZ-Systems den Verpflichtungen der Paris-Erklärung zugeordnet, um Aussagen über ihre Kongruenz zur Paris-Erklärung treffen zu können.

2.4 Die Dimensionen der Paris-Erklärung und ihre Ausgestaltung im VN-EZ-System

2.4.1 Partnerausrichtung

Innerhalb der Dimension „Partnerausrichtung“ der Paris-Erklärung verpflichten sich die Geber dazu, ihre Entwicklungszusammenarbeit auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer aus-

16 Die Weltbank führt im Gegensatz zu den VN-Fonds und -Programmen ein Fortschrittsmonitoring ihrer Verpflichtungen aus der Paris-Erklärung durch (siehe Weltbank 2006).

17 Die Indikatoren 1, 2, 11 und 12 messen Fortschritte in den Verpflichtungen der Partnerländer.

18 Auch das Monitoring der OECD wendet den Indikator 8 nicht auf die VN an (OECD 2007, 119).

zurichten. Reformmaßnahmen des VN-EZ-Systems und konkrete Umsetzungsschritte werden im Folgenden den Fortschrittsindikatoren 3, 4, 5a, 5b, 6 und 7 dieser Dimension zugeordnet.

Indikator 3 – Ausrichtung auf nationale Entwicklungsstrategien

Die Geber verpflichten sich, ihre EZ an nationalen Entwicklungsstrategien, z. B. an einem PRSP, auszurichten. Dies ist auch ein Schwerpunkt des UNDG-Aktionsplans (UNDG 2005b). Der Indikator 3 misst den Fortschritt in diesem Bereich daran, welcher Prozentsatz der für den Staatssektor bestimmten ODA-Leistungen im Haushalt des Partnerlandes ausgewiesen wird und legt für das Jahr 2010 die Zielmarke von 85 % fest. Innerhalb des VN-EZ-Systems gibt es kein Monitoring dazu, welcher Anteil der Leistungen der VN-Organisationen im Haushalt der Partnerländer ausgewiesen wird oder inwieweit sich die VN-Organisationen an den Prioritäten der Partnerländer ausrichten.

Das Fortschrittsmonitoring der OECD misst für die VN einen Anteil von etwa 30 % der Mittel, die im Staatshaushalt des jeweiligen Partnerlandes ausgewiesen sind (OECD 2007, 119). Im Vergleich zu den anderen 54 Gebern und multilateralen Organisationen, die an dem OECD-Monitoring teilgenommen haben, sind die VN-Organisationen mit diesem Ergebnis ein Schlusslicht und noch weit von den anvisierten 85 % entfernt. Bislang haben jedoch auch nur fünf der 55 Geber die Zielmarke erreicht (OECD 2007, 20).

Ein Grund für das unterdurchschnittliche Ergebnis der VN-Organisationen bei diesem Indikator ist, dass die VN-Organisationen in der technischen Zusammenarbeit tätig sind. Die technische Zusammenarbeit ist im Gegensatz zur finanziellen Zusammenarbeit schwieriger im Haushalt des Partnerlandes auszuweisen. Auch die VN-Organisationen selber sehen sich hier vor einer Herausforderung (UNDG 2007b, 30). Das Bewusstsein für diese Problematik ist bei vielen VN-Organisationen jedoch auch noch nicht besonders stark ausgeprägt. Demnach müssen die VN-Organisationen intern der Frage nach mehr Transparenz in Bezug auf die eigenen Ausgaben auf Länderebene noch mehr Aufmerksamkeit zukommen lassen. Mechanismen zur transparenten Berichterstattung an die Partnerländer müssen teilweise erst noch eingeführt werden.

Generell sollen die VN-Organisationen ihre operative Arbeit in den Partnerländern durch den UNDAF und die individuellen, mit den nationalen Regie-

rungen verhandelten Länderprogramme auf nationale Prioritäten ausrichten.¹⁹ Der UNDAF legt die Schwerpunkte der VN-EZ in einem Land fest, orientiert an den nationalen Entwicklungsprioritäten. Der UNDAF wird alle drei bis fünf Jahre durch das UNCT in Zusammenarbeit mit der Partnerregierung entwickelt.

Für die einzelnen VN-Organisationen gilt, dass alle ihre Länderprogramme mit den Partnerregierungen abgestimmt werden und sich auf nationale Prioritäten stützen sollen. Demnach verfügt das VN-EZ-System mit dem UNDAF über ein VN-eigenes Instrument zur Partnerausrichtung. Befragungen der UNCTs durch die UNDG führten zu dem Ergebnis, dass die VN-Organisationen allgemein große Fortschritte in der Ausrichtung auf nationale Prioritäten gemacht haben (UNDG 2007b, 30).

Das *Multilateral Organisations Performance Assessment Network* (MOPAN)²⁰ bewertet z. B. UNDPs Ausrichtung auf nationale Entwicklungsstrategien und seine Unterstützung für nationale Planungsprozesse, wie der Erstellung einer nationalen Armutsreduzierungsstrategie, als sehr gut (MOPAN 2005a, 8). UNFPA wird auch eine gute Ausrichtung auf nationale Prioritäten, v. a. im Gesundheitsbereich (Sektorprogramme), bescheinigt. Trotz dieser Partnerausrichtung sei UNFPA oftmals noch sehr auf seine eigenen Projekte und Prozeduren fokussiert (MOPAN 2005b, 22).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das VN-EZ-System zwar eigene Instrumente zur Partnerausrichtung hat und den VN-Organisationen auch gute Ergebnisse in diesem Bereich bescheinigt werden. Das OECD-Monitoring gibt jedoch einen Hinweis darauf, dass die VN-Organisationen bei der Ausweisung ihrer ODA-Leistungen im Haushalt des Partnerlandes – trotz ihrer schwerer auszuweisenden technischen Zusammenarbeit – noch einiges aufzuholen haben.

19 Auf die Schwächen des UNDAF wird in Kapitel 2.4.2 (Harmonisierung) noch näher eingegangen, da der UNDAF das zentrale Instrument zur besseren Abstimmung zwischen den VN-Organisationen auf Länderebene ist.

20 MOPAN ist ein Zusammenschluss von acht großen Gebern (der VN), die die Leistung einzelner multilateraler Organisationen in acht bis zehn Ländern bewerten. Es handelt sich um eine Meinungsumfrage unter Vertretern der teilnehmenden Geber in den Botschaften und/oder Länderbüros vor Ort. Die Bewertung gibt somit lediglich subjektive Einschätzungen der befragten Mitarbeiter wieder.

Indikator 4 – Kapazitätsaufbau durch harmonisierte Länderprogramme

Der Indikator 4 der Paris-Erklärung erfasst, in welchem Umfang die Geber den Kapazitätsaufbau im Rahmen von koordinierten – mit anderen Gebern harmonisierten – Programmen unterstützen. Der Kapazitätsaufbau ist nicht nur ein weiterer Schwerpunkt des UNDG-Aktionsplans zur Umsetzung der Paris-Erklärung (UNDG 2005b), sondern auch ein Fokus der Arbeit des VN-EZ-Systems. Es gibt innerhalb des VN-EZ-Systems jedoch auch für diesen Bereich kein systematisches Monitoring.

Laut OECD-Monitoring erfolgt 44 % des Kapazitätsaufbaus der VN-Organisationen durch koordinierte Programme (OECD 2007, 119). Dies ist auch im Vergleich zu den anderen im OECD-Monitoring befragten Gebern und internationalen Organisationen ein gutes Ergebnis (Durchschnitt: 42 %). Die Zielmarke von 50 % für 2010 ist mit diesem Ergebnis auch bereits fast erreicht.

Die VN-Fonds und Programme beschreiben ihre Arbeit überwiegend mit dem Begriff des Kapazitätsaufbaus. Kapazitätsaufbau soll das zentrale Element der Arbeit der UNCTs auf Länderebene sein (UNDG 2007b, 26). Konzentrierte sich der Kapazitätsaufbau durch das VN-EZ-System in der Vergangenheit meist darauf, die Kapazitäten der Partner zur Durchführung von VN-eigenen Projekten aufzubauen, arbeiten nun viele UNCTs daran, die Partnerländer darin zu unterstützen, ihre eigenen Entwicklungspläne zu entwerfen und zu implementieren. In den Bereichen „Statistik und Monitoring“, „Planung und Budget“ und „Menschenrechte und Gender“ berichteten 2005 40 UNCTs, dass sie am Aufbau nationaler Kapazitäten mitgewirkt haben (UNDG 2006a).²¹

Des Weiteren unterstützt das VN-EZ-System die Partnerländer bei der Ausarbeitung und dem Monitoring eigener Entwicklungsstrategien durch das von UNDG entwickelte Instrument *DevInfo* (UNDG 2007b). *DevInfo* wird seit 2004 angewandt und ermöglicht es den nationalen Regierungen, Daten zur Erreichung der MDGs zu sammeln und darauf aufbauend nationale Entscheidungen und Entwicklungsplanungen durchzuführen (vgl. UNDG 2005a).

21 Diese Zahl entspricht etwa einem Drittel aller UNCTs weltweit, kann aber nur als ungefähre Größenordnung für die VN-Aktivitäten in diesem Bereich gelten, da die insgesamt etwa 130 UNCTs nicht dazu verpflichtet sind, systematisch über ihre Aktivitäten zu berichten. Darüber hinaus können auch noch einzelne VN-Organisationen in den genannten Bereichen tätig sein, ohne dass dies zentral über die DGO erfasst wird.

2005 nutzten 60 Partnerländer *DevInfo* für ihre Planungsprozesse (UNDG 2006a).

Darüber hinaus hat UNDG elektronische Trainingsunterlagen für VN-Mitarbeiter erstellt, die Partnerländer bei der Integration der MDGs in ihre nationalen Entwicklungsstrategien unterstützen. 750 Nutzer haben sich aus über 100 Ländern für diese Unterlagen registriert. Über das virtuelle *UNDG Policy Network*, das sich aus 115 VN-Experten aus 15 VN-Organisationen zusammensetzt, tauschen sich VN-Mitarbeiter aus, die Regierungen bei nationalen Planungsprozessen beraten (UNDG 2006a). 2006 berichteten sechzig UNCTs, dass sie gemeinsam mit den Partnerländern daran arbeiteten, die MDGs in ihre nationalen Armutsreduzierungsstrategien zu integrieren (ebd.). Kasten 2.2 beschreibt die Rolle UNDPs beim Kapazitätsaufbau.

Kasten 2.2: UNDPs Rolle beim Kapazitätsaufbau der Partnerländer/ Länderbeispiel Ruanda	
UNDP sieht seine Rolle im Kapazitätsaufbau in vier Bereichen:	
<ul style="list-style-type: none">• Unterstützung bei der Formulierung von MDG-basierten nationalen Entwicklungsstrategien• Unterstützung der Partnerländer, die EZ eigenständig zu koordinieren, z. B. durch die Organisation von Foren für Geber und Partnerland („Runder Tisch“)• Aufbau von Instrumenten für die Koordinierung der EZ, z. B. im IT- und Planungsbereich• Aufbau nationaler Finanzmanagementsysteme	
UNDP richtet sich mit diesen Schwerpunkten an den Forderungen aus der Paris-Erklärung aus und baut auf seinem Arbeitsschwerpunkt „Beratungsarbeit/ Kapazitätsaufbau“ auf. UNDPs Arbeit im Kapazitätsaufbau wird durch das MOPAN ^a generell positiv bewertet. In Ruanda hat das UNCT 2006 die Regierung darin unterstützt, Schwächen in den nationalen Kapazitäten auf lokaler und zentraler Regierungsebene zu identifizieren, um darauf aufbauend einen SWAp für den Kapazitätsaufbau zu erstellen. Auf der Grundlage dieser Arbeit hat eine VN-Arbeitsgruppe für den Bildungsbereich einen Aktionsplan zur Unterstützung von 20 Schulen in zwei Provinzen erarbeitet.	
Quelle:	MOPAN (2005a); UNDP (2005b); UNDG (2006); Gespräche mit VN-Mitarbeitern/Interne Dokumente
^a für Erläuterungen zu MOPAN siehe Fußnote 20	

Ein weiteres Beispiel, das sowohl den Bereich des Kapazitätsaufbaus als auch den Bereich der Partnerausrichtung berührt, ist die von UNDP und UNFPA durchgeführte Projekt- und Programmmanagementmodalität der *National Execution* (NEX).²² NEX bedeutet, dass die Verantwortung und Rechenschaftspflicht für die Formulierung und das Management von UNDP/UNFPA-Projekten/-Programmen bei der Partnerregierung liegt. Dabei sollte NEX gegenüber der direkten Durchführung durch UNDP oder UNFPA *Direct Execution* (DEX) die bevorzugte Durchführungsmodalität sein, wobei die Bedürfnisse und Kapazitäten des Partnerlandes berücksichtigt werden sollten (GV 1993, 4).

Zentrale Ziele des NEX sind, den Kapazitätsaufbau und die Eigenverantwortung durch die selbständige Projektdurchführung zu stärken. UNFPA lässt etwa 30 % seiner Projekte durch die Partnerregierung durchführen, wobei der Trend in den vergangenen drei Jahren leicht rückläufig war (UNDP/UNFPA Exekutivrat 2007a). UNDP hatte im Jahr 2006 hingegen eine NEX-Quote von ca. 60 %, ebenso mit abnehmender Tendenz (UNDP/UNFPA Exekutivrat 2007b).

Trotz dieser Aktivitäten des VN-EZ-Systems im Bereich des Kapazitätsaufbaus fehlt nach Aussagen einiger VN-Mitarbeiter und gemäß interner Studien vielen UNCTs noch die Expertise, um die Partnerländer in der Entwicklung von nationalen Armutsreduzierungsstrategien zu unterstützen und Politikberatung in diesem Bereich zu leisten. Stattdessen sind viele VN-Mitarbeiter noch für die klassische Projektdurchführung ausgebildet. Begrenzte Kapazitäten der UNCTs führen darüber hinaus dazu, dass Mitglieder des UNCTs in einigen Ländern an hochrangigen Politikdialogen nicht teilnehmen können, z. B. bei der Formulierung von PRSPs (UNDG 2006a). Für Politikdialog und -formulierung benötigen die UNCTs demnach mehr Kapazitäten und Expertise (ebd.). Um diese Kapazitätsengpässe erfassen zu können, sind die UNCTs dazu aufgerufen, eine interne Bewertung ihrer Kapazitäten durchzuführen (UNDG 2007b, 28).

Indikator 5a und 5b – Nutzung nationaler Systeme

Die Indikatoren 5a und 5b messen, inwieweit die Geber die nationalen Beschaffungs-, Finanzmanagement- und Evaluierungssysteme für ihre operati-

22 In der neu eingeführten Sprachterminologie wird statt *National execution* nun *National implementation* gebraucht.

ven Tätigkeiten verwenden. Auch dies ist ein weiteres übergeordnetes Ziel des UNDG-Aktionsplans (siehe UNDG 2005b). Trotzdem wird auch für diesen Indikator innerhalb der VN-Organisationen und durch die UNDG kein systematisches Fortschrittsmonitoring durchgeführt.

Das OECD-Monitoring kommt zu dem Ergebnis, dass die Nutzung nationaler Systeme mit der Qualität dieser Systeme zusammenhängt, wenngleich hier auch nur eine schwache Korrelation besteht (OECD 2007, 25). Demnach nutzen die Geber und multilateralen Organisationen qualitativ hochwertig bewertete nationale Systeme nicht zwingend stärker (ebd., 26).

Laut OECD-Monitoring verwalten die VN-Organisationen nur 18 % ihrer Gelder über nationale Finanzmanagementsysteme und nur 8 % ihrer Gelder nutzt nationale Beschaffungssysteme (OECD 2007, 119). Von Seiten der VN-Organisationen wird bestätigt, dass die VN-Organisationen – ebenso wie andere Geber und multilaterale Organisationen – die Ländersysteme für Beschaffung, Finanzmanagement und Evaluierung bisher nur wenig nutzen (UNDG 2007b, 30; vgl. UNDG 2005d). Kasten 2.3 illustriert, wie UNDP den Aufbau nationaler Systeme unterstützt.

Kasten 2.3: UNDP und der Aufbau nationaler Beschaffungssysteme

UNDP sieht einen Schwerpunkt seiner Arbeit im Kapazitätsaufbau. Speziell im Hinblick auf die Geberverpflichtung der Paris-Erklärung, nationale Beschaffungssysteme zu nutzen (Indikator 5b), hat UNDP eine interne Handreichung zum Aufbau nationaler Beschaffungssysteme verfasst. UNDPs Beratungsleistungen umfassen die Bewertung der nationalen Beschaffungskapazitäten sowie deren Aufbau durch z. B. Wissenstransfers und die Einrichtung von Anreiz- und Rechenschaftspflichtigkeitssystemen. In Sierra Leone hat UNDP die Regierung z. B. beim Aufbau der eigenen Beschaffungssysteme beraten. Zunächst hat UNDP dafür die betroffenen Interessengruppen, Ministerien und Geber für eine Analyse des Bedarfs und der vorhandenen Kapazitäten zusammengebracht. Auf der Grundlage einer gemeinsamen Datenauswertung wurde eine Strategie für den Kapazitätsaufbau formuliert. Dringende Kapazitätsfragen wurden durch Training von Verantwortlichen und eine Mentor-/Nachhilfe-Beziehung mit den Betroffenen angegangen.

Quelle: Gespräche mit VN-Mitarbeitern/Interne Dokumente

Gemäß den organisationsinternen Regelungen können UNFPA, UNDP, WFP, WHO und UNICEF nationale Systeme für Berichterstattung, Monitoring und Beschaffung nutzen. UNFPA arbeitet bereits viel mit nationalen Beschaffungssystemen. Auch wenn die internen Regelungen angepasst wurden, wird von Mitarbeitern auf Länderebene das Fehlen praktischer Handreichungen, die Anweisungen zur Nutzung nationaler Systeme bieten, kritisiert.

Indikator 6 – Parallele Durchführungsstrukturen

Indikator 6 der Paris-Erklärung erfasst die Anzahl der parallelen Projektdurchführungseinheiten pro Land. Projektdurchführungseinheiten sind alle Projekteinheiten, die von Gebern (finanziell) unterhalten werden, wie z. B. Projektkoordinierungs- oder Evaluierungseinheiten. Man unterscheidet zwischen parallelen und integrierten Projektdurchführungseinheiten.²³ Auch wenn der UNDG-Aktionsplan zur Umsetzung der Paris-Erklärung festlegt, dass die UNCTs den Aufbau nationaler Kapazitäten stärken sollen, wenn in einem Land parallele Durchführungseinheiten existieren (UNDG 2005b), so findet für diese Vorgabe kein Monitoring statt. Die VN-Organisationen verfügen daher über keine Daten zur Anzahl paralleler Projektdurchführungseinheiten.

Das OECD-Monitoring ergibt, dass die erfassten VN-Organisationen im Durchschnitt zusammengenommen 9 parallele Projektdurchführungseinheiten pro Land unterhalten (OECD 2007, 119). Dies ist – im Vergleich zu den anderen erfassten Gebern und multilateralen Organisationen – eine sehr hohe Anzahl. Diese hohe absolute Zahl des OECD-Monitorings zeigt jedoch ein verzerrtes Bild der VN-Organisationen, da die OECD unter dem Begriff „Vereinte Nationen“ die Projektdurchführungseinheiten diverser VN-Organisationen addiert. Ein im Vergleich zu anderen – einzeln gewerteten – bilateralen Gebern hohes Ergebnis verwundert daher nicht.

Darüber hinaus sollte berücksichtigt werden, dass eine rein quantitative Erfassung paralleler Projektdurchführungseinheiten auf das VN-EZ-System nur begrenzt anwendbar ist: Viele VN-Organisationen unterhalten parallele Pro-

23 Im Falle einer „parallelen“ Projektdurchführungseinheit besteht bezüglich der Projektdurchführung gegenüber dem Geber Rechenschafts- und Berichtspflicht. Ebenso ist der Geber für die Personalauswahl und das Management aller Aktivitäten der Einheit verantwortlich. Bei einer „integrierten“ Projektdurchführungseinheit nimmt die nationale Regierung diese Aufgaben wahr.

jektdurchführungsstrukturen zur Beratung der Regierung. Diese Strukturen haben das Ziel, die nationalen Partner – innerhalb eines festgelegten Zeithorizonts – beim Kapazitätsaufbau zu unterstützen, so dass diese in die Lage versetzt werden, die Projektdurchführung selbständig zu übernehmen. Wenn Implementierungsmodalitäten demnach kapazitätsfördernd sind, kann eine parallele Struktur für eine vorab definierte Zeit sinnvoll sein. Kasten 2.4 stellt dar, wie sich UNDP bereits mit parallelen Projektdurchführungseinheiten auseinandergesetzt hat.

Kasten 2.4: UNDP und parallele Projektdurchführungseinheiten

UNDP hat sich in einer internen Handreichung mit parallelen *Project Implementation Units* (PIUs) auseinandergesetzt. Es wird darauf hingewiesen, dass der Vorteil von PIUs darin liegt, kurzfristig Kapazitätsengpässe zu überwinden und somit die Effizienz der Projekte zu steigern. Mittel- bis langfristig können sie einem Kapazitätsaufbau und nationaler Eigenverantwortung jedoch entgegenstehen. Daher wird, wenn aufgrund der spezifischen Situation eine parallele PIU unvermeidbar ist, folgende Anleitung formuliert:

- Die PIU soll direkt mit der Partner- und nicht mit der Geberinstitution verbunden sein
- Eine Exit-Strategie für die Übergabe der PIU an die Partner(regierung) soll vorab entworfen werden
- Die PIU soll an die administrativen Prozesse der Partnerinstitution angepasst sein

Die Handreichung ermöglicht darüber hinaus mit Hilfe eines detaillierten Fragekatalogs eine Analyse, ob eine PIU im Verhältnis zur Partnerinstitution parallel, integriert oder teilweise integriert ist.

UNDP verfügt über keine quantitativen Daten darüber, in welchem Umfang es PIUs unterhält und inwiefern diese in nationale Strukturen integriert sind. Für UNDP ist eine ausschließlich quantitative Erfassung von PIUs jedoch nicht sinnvoll. So wurde z. B. eine als erfolgreich bewertete Beratungsleistung UNDPs 2005/2006 durch eine parallele PIU durchgeführt: UNDP hat durch eine *Aid Coordination Unit* Kapazitätsaufbau für die ruandische Regierung geleistet, damit diese die Koordinierung der EZ in Ruanda und den Harmonisierungs- und Partnerausrichtungsprozess selbständig vornehmen kann. Diese Leistung UNDPs wird positiv und als konform mit den Zielen der Paris-Erklärung gewertet.

Quelle: Interne Dokumente

Auch wenn sich UNDP intern bereits mit parallelen Projektdurchführungseinheiten auseinandergesetzt hat, wurde aus Gesprächen mit VN-Vertretern deutlich, dass dieses Thema innerhalb der VN-Organisationen bislang wenig Aufmerksamkeit bekommen hat. So wird von Seiten der VN-Organisationen weder ein diesbezügliches Monitoring durchgeführt, noch hat man sich systematisch damit auseinandergesetzt, wie man mit dieser Problematik umgehen soll. Auch die Zahlen der OECD geben einen Hinweis darauf, dass die VN-Organisationen in diesem Bereich noch Verbesserungspotenzial haben.

Indikator 7 – Bessere Berechenbarkeit der ODA-Leistungen

Indikator 7 erfasst den Anteil der *Official Development Assistance*-Leistungen (ODA) die gemäß einem vereinbarten (mehrjährigen) Zeitplan an die Partnerländer ausgezahlt werden. Hierdurch sollen die ODA-Leistungen für Partnerländer besser berechenbar werden. Für die VN-Fonds und -Programme gilt, dass sie ihre operativen Tätigkeiten aufgrund der Vergabepaxis der Geber überwiegend auf der Grundlage von Einjahreszusagen ausführen. Dies erschwert mittel- bis langfristige Planungen von Seiten der Partnerländer.²⁴

Das OECD-Monitoring zu diesem Indikator bestätigt, dass die Leistungen vieler VN-Organisationen nur schwer berechenbar sind und dass die realisierten Leistungen in der Regel weit unter dem geplanten Umfang liegen (OECD 2007, 119). Somit werden nur 32 % der eingeplanten Mittel ausgezahlt (ebd.). Die regionalen Entwicklungsbanken und die Weltbank erreichen im OECD-Monitoring deutlich bessere Werte, was sich teilweise mit den Mehrjahreszusagen für diese Organisationen erklären lässt.

Das schlechte Abschneiden der VN-Organisationen bei diesem Indikator begründet sich auf den fehlenden Mehrjahreszusagen der Geber gegenüber den Fonds und Programmen. Darüber hinaus werden Mittel zunehmend zweckgebunden vergeben. Die Verfügbarkeit dieser zweckgebundenen Mittel lässt sich nur schwer bis unmöglich voraussagen. Um den Partnerländern eine bessere Planungsgrundlage der VN-ODA-Leistungen zu bieten, müssen die Geber ihre Vergabepaxis hin zu Mehrjahreszusagen und weniger Zweckbindung der Mittel ändern.

24 Zur schwierigen Finanzierungssituation der VN-Fonds und -Programme siehe auch Fues & Klingebiel (2007, 233).

2.4.2 Harmonisierung

Harmonisierung im Sinne der Paris-Erklärung wird daran gemessen, inwieweit die Geber gemeinsame Vorkehrungen und Verfahren nutzen (Indikator 9) und gemeinsame Missionen und Analysen durchführen (Indikator 10).

Indikator 9 – Nutzung gemeinsamer Vorkehrungen und Verfahren

Der Fortschritt des Indikators „Nutzung gemeinsamer Vorkehrungen und Verfahren“ wird im Rahmen der Paris-Erklärung daran gemessen, welchen Prozentsatz ihrer ODA-Leistungen die Geber als programmorientierte Ansätze, z. B. im Rahmen eines Sektorprogramms (SWAs) oder über Budgethilfe bereitstellen.²⁵

Gemäß den organisationsinternen Regelungen können sich alle VN-Organisationen an Korbfinanzierungen und SWAs (finanziell) beteiligen. Die VN-Fonds und -Programme sind intern dazu aufgerufen, sich an vorhandenen oder geplanten SWAs zu beteiligen. Insbesondere UNFPA, UNDP und UNICEF beteiligen sich auch praktisch an diesen neuen EZ-Modalitäten (für Beispiele siehe unten Kasten 2.5).

Die VN-Organisationen verfügen jedoch über keine umfangreichen finanziellen Mittel, die sie zu einem Sektorprogramm (*Sector-wide Approach*) oder zur Budgethilfe beitragen können. Wenn sie finanzielle Beiträge leisten, so haben diese oft einen symbolischen Wert. Darüber hinaus ist es aus Sicht der Geber der VN-Organisationen auch nicht erstrebenswert, den VN-Organisationen Mittel zur Verfügung zu stellen, die diese dann wiederum zur Finanzierung eines SWAs oder als Budgethilfe an die Partnerländer weiterreichen. Dies würde die VN-Organisationen zu einer reinen Durchgangsstation für finanzielle Mittel machen. Es ist nicht ersichtlich, warum die Geber ihre Gelder in diesem Falle nicht direkt an die Partnerländer auszahlen sollten.

Gemäß einer Analyse der Erfahrungen der UNCTs in Malawi und Mosambik des Beratungsunternehmens Scanteam (2005) sollte ein finanzieller Beitrag zu programmorientierten Ansätzen nicht die Rolle der VN-Organisationen in diesen neuen EZ-Modalitäten beschreiben. Dies begründet sich darin, dass die VN-Organisationen gar nicht über die finanziellen Mittel für signifikante

25 Erläuterungen zu diesen EZ-Modalitäten siehe Fußnote 4.

finanzielle Beiträge verfügen. Das VN-EZ-System sollte seine Rolle bei neuen EZ-Modalitäten wie Budgethilfe und SWAps – aufgrund der mangelnden finanziellen Mittel – vielmehr über sein Mandat eines neutralen Vermittlers und Beraters definieren (ebd.). Dies würde also eine Unterstützung der Regierungen bei der Umsetzung und dem Management dieser EZ-Modalitäten bedeuten. Darüber hinaus könnten einige Organisationen ihre Rolle als Fürsprecher für bestimmte Entwicklungsziele dafür nutzen, diese Themen in die Ausarbeitung eines SWAps einfließen zu lassen (für das Beispiel UNFPA siehe Kasten 2.5).

UNDG hat bereits vor Entstehen der Paris-Erklärung ein Positionspapier zur Rolle des VN-EZ-Systems in Sektorprogrammen veröffentlicht (UNDG 2005c). Demnach bestimmt nicht der finanzielle Beitrag die Beteiligung der VN-Organisationen an einem Sektorprogramm. Stattdessen sollen die VN-Organisationen ihre Expertise in die Planung und Implementierung eines Sektorprogramms einbringen (ebd.). Für Budgethilfe und Korbfinanzierungen²⁶ (*basket/pooled funding*) gilt, dass die VN-Organisationen die Partnerländer darin unterstützen, diese EZ-Modalitäten zu implementieren und die Gebermittel effizient einzusetzen, z. B. durch Kapazitätsaufbau und Dienstleistungen im Bereich der Verwaltung und des Managements der Gebergelder.

In diesem Zusammenhang zeigt sich, dass sich das VN-EZ-System bei der Umsetzung der Paris-Erklärung dringend positionieren muss: Können oder sollen die VN-Organisationen keinen finanziellen Beitrag leisten, bedeutet dies in der Realität auf Länderebene, dass sie in die Geberrunden, in denen der Dialog zu den entsprechenden Programmen oder Budgethilfen stattfindet, möglicherweise nicht (mehr) eingeladen werden. Wenn die VN-Organisationen nicht riskieren wollen, marginalisiert zu werden, müssen sie sich der Diskussion ihrer Rolle stellen und definieren, mit welcher Expertise sie einen nichtmonetären Beitrag leisten können (für Beispiele siehe Kasten 2.5).

Im Rahmen einer solchen Diskussion muss kritisch hinterfragt werden, ob das VN-EZ-System die von UNDG und Scanteam (siehe oben) dargestellte Expertise zur Beratung bei der Planung und Implementierung von Sektorprogrammen und beim Management neuer EZ-Modalitäten, wie z. B. Budget-

26 Für Erläuterungen zu diesen EZ-Modalitäten siehe Fußnote 4.

hilfe, überhaupt hat. Bislang ist im Hinblick auf eine Arbeitsteilung basierend auf Stärken nicht untersucht worden, ob die VN-Organisationen im Vergleich zu anderen Gebern wirklich über diese Expertise verfügen.

Zu der Beteiligung einzelner VN-Organisationen an programmorientierten Ansätzen stehen zwar keine systematischen quantitativen Daten zur Verfügung, Kasten 2.5 zeigt jedoch beispielhaft die Unterstützung des VN-EZ-Systems für Sektorprogramme.

Kasten 2.5: VN-Unterstützung für Sektorprogramme und Budgethilfe

Länderbeispiel Nicaragua

In Nicaragua sieht ein nationaler Plan der Regierung und der Geber u. a. eine umfangreiche Unterstützung der Geber zu Sektorprogrammen vor. Da die VN-Organisationen in Nicaragua keinen finanziellen Beitrag zu den Sektorprogrammen leisten können, nutzen sie ihre Fürsprecher- und Vermittlerrolle. Durch das Büro des RC unterstützt und leitet die VN die runden Tische der Geber und der Regierung zu den einzelnen Sektoren. Bei der Formulierung der SWAps im Gesundheits- und Bildungsbereich war das VN-EZ-System beratend tätig. Zum SWAps im Gesundheitsbereich hat das VN-EZ-System über eine Gemeinschaftsfinanzierung (Erklärung siehe Fußnote 4) auch finanziell beigetragen.

UNDPs Rolle in Budgethilfe und Sektorprogrammen (SWAps)

In einer sich veränderten EZ-Architektur, die sich durch neue EZ-Modalitäten wie Budgethilfe und Sektorprogramme (SWAps) auszeichnet, sieht UNDP seine Stärken u. a. in den Bereichen Kapazitätsaufbau und Politikberatung. UNDP kann sich auf drei Arten im Bereich der Budgethilfe einbringen:

- Kapazitätsaufbau für das nationale Management, Monitoring und die Implementierung der Budgethilfe.
- Unterstützende Dienstleistungen/Beratung für nationale Regierungen und Geber im Management von Gemeinschaftsfinanzierung.
- Unter bestimmten Umständen Einzahlung finanzieller Mittel in Gemeinschaftsfinanzierung, die nicht von UNDP verwaltet werden.

UNDP zahlt jedoch nicht in öffentliche Kassen nationaler Partner ein, leistet also keine finanzielle Unterstützung für Zahlungsbilanzen und Budgethilfe. Um den Anforderungen, die aus diesen neuen EZ-Modalitäten entstehen, gerecht zu werden, muss UNDP seine (personellen) Kapazitäten für die Bereiche *Fund Management*,

„Rechenschaftssysteme“ und „Beschaffungswesen“ stärken. UNDP benötigt Spezialisten im Kapazitätsaufbau mit spezifischer Sektorexpertise.

Ungeklärt ist jedoch, ob UNDP – im Vergleich zu anderen bi- und multilateralen EZ-Akteuren – wirklich über die Expertise verfügt, sich auf die genannte Art und Weise – insbesondere Punkt 1 und 2 – im Bereich Budgethilfe einzubringen.

UNFPA und Sektorprogramme (SWApS)

UNFPA beteiligt sich seit 1999 an SWApS. 2002 wurde vom oberen Management die Verpflichtung zu programmorientierten Ansätzen noch einmal betont. 2006 war UNFPA in 27 Ländern an SWApS beteiligt, v. a. im Gesundheitssektor. In 11 Ländern war UNFPA auch an einer Gemeinschaftsfinanzierung beteiligt. UNFPA hat interne Handreichungen zur Beteiligung an SWApS verfasst. UNFPA sieht seine Rolle bei der Beteiligung an einem SWAp v. a. darin, seine Expertise zu reproduktiver Gesundheit und Gender-Themen in SWApS im Gesundheits- und Bildungsbereich einzubringen, Regierungen/Geber hierzu zu beraten und Politikdialog zu fördern. Im Politikdialog wird UNFPA auf Länderebene von den acht Gebern des MOPAN eine gute Note ausgestellt.

UNICEF und Sektorprogramme (SWApS)

Die Beteiligung von UNICEF an SWApS konzentriert sich auf den Gesundheits- und Bildungsbereich. 2004 war UNICEF an rund 30 SWApS weltweit beteiligt. UNICEF berät Partnerregierungen dabei in Fragen, die die Belange von Kindern betreffen, und unterstützt diese in der Ausführung von entsprechenden Programmen. So koordinierte UNICEF z. B. in Kambodscha die Beiträge von mehr als 50 Nichtregierungsorganisationen zu einem SWApS im Bildungsbereich. UNICEF wurde bei seinem Engagement als guter Vermittler zwischen Partnerregierungen und Gebern wahrgenommen. Daher wird UNICEF innerhalb eines SWApS die Rolle einer koordinierenden Einheit zugeschrieben.

Quellen: ECOSOC (2006a; 2006b; 2005a); MOPAN 2005b); UNDG (2006a, 20); UNDP (2005a); UNDP/UNFPA Exekutivrat (2000; 2002a und 2002b); UNFPA (2005)

Als Schwachpunkt in der Beteiligung an diesen neuen EZ-Modalitäten wird von VN-Mitarbeitern angemerkt, dass für die operative Arbeit auf Länderebene teilweise noch keine Handreichungen entworfen wurden. Liegen Handreichungen vor, sind diese auf Länderebene teilweise nicht bekannt und/oder

die VN-Mitarbeiter können aufgrund fehlender Qualifikationen den neuen Anforderungen nach Beratung und Politikdialog nicht gerecht werden.

Eine Fallstudie des Scanteams (2005) bestätigt diese Schwäche der VN-Organisationen für die Arbeit der UNCTs in Malawi und Mosambik. Demnach haben sich viele VN-Organisationen erst wenig auf die neuen EZ-Modalitäten ausgerichtet und sind stattdessen oftmals noch an klassischen Projektansätzen orientiert (siehe oben Scanteam 2005).

Quantitative Daten für die Beteiligung der VN-Organisationen auf Länderebene an programmorientierten Ansätzen, bietet das OECD-Monitoring zur Umsetzung der Paris-Erklärung.²⁷ Demnach stellen die VN-Organisationen knapp 30 % ihrer Leistungen im Rahmen von programmorientierten Ansätzen bereit (OECD 2007, 86 und 119). Damit ist das VN-EZ-System noch weit von der für 2010 festgelegten Zielmarke von 66 % entfernt. Mit diesem Ergebnis stehen die VN-Organisationen aber nicht alleine da: Erst knapp ein Viertel aller befragten Geber stellt 50 % oder mehr seiner Leistungen im Rahmen von programmorientierten Ansätzen zur Verfügung (ebd., 32).

Eine weitere empirische Quelle im Hinblick auf allgemeine Harmonisierungsbemühungen der VN-Organisationen stellt das MOPAN dar.²⁸ MOPAN bescheinigt UNDP, zu wenig aktiv in der Harmonisierung mit anderen Gebern zu sein (MOPAN 2005a, 10). Ebenso agiere UNDP eher isoliert von anderen VN-Organisationen und sei wenig flexibel, da es durch interne Regeln im Hinblick auf Budgethilfe und Sektorprogramme eingeschränkt werde (ebd.). Auch UNFPAs Harmonisierungsbemühungen werden von MOPAN als noch verbesserungswürdig bewertet (MOPAN 2005b, 23 f.). UNFPA nehme zwar an Gebertreffen teil, arbeite aber auch eher isoliert von anderen Gebern und zeige in der operativen Arbeit wenig konkrete Harmonisierungs- und Koordinierungsbemühungen (ebd.).

Hinausgehend über die Beiträge des VN-EZ-Systems zu programmorientierten Ansätzen und zur Harmonisierung mit anderen Gebern werden im Folgenden die zentralen Reformmaßnahmen der VN-Organisationen hin zu einer stärkeren Harmonisierung innerhalb des VN-EZ-Systems und zur Nutzung

27 Auch an dieser Stelle soll noch einmal betont werden, dass die OECD-Daten aufgrund der methodischen Schwierigkeiten bei der Datenerhebung nur einen Anhaltspunkt für den Stand des VN-EZ-Systems bei der Umsetzung der Paris-Erklärung darstellen.

28 Detaillierte Erläuterungen zu MOPAN siehe Fußnote 20.

gemeinsamer Vorkehrungen und Verfahren beschrieben. Es ist zu berücksichtigen, dass es sich hierbei lediglich um Maßnahmen einer besseren VN-internen Harmonisierung handelt, die nicht einer Harmonisierung mit anderen Gebern im Sinne der Paris-Erklärung dienen.

*Harmonisierung und Nutzung gemeinsamer Vorkehrungen und Verfahren:
Zentrale Reformmaßnahmen innerhalb des VN-EZ-Systems*

Harmonisierung von Geschäftspraktiken – HACT

Als Beispiel für die VN-interne Harmonisierung von Geschäftspraktiken gilt der *Harmonized Approach to Cash Transfers to Implementing Partners* (HACT), der 2005 eingeführt wurde. HACT bedeutet, dass die VN-Organisationen, wenn sie mit denselben nationalen Partnern zusammenarbeiten, ihre Finanztransfers an diese Partner vereinheitlichen, indem sie einheitliche Richtlinien, Prozeduren und Berichtspflichten für Geldtransfers verwenden. Dies senkt die Transaktionskosten für die Partner. HACT wird bislang nur von den vier *ExCom-Agencies* UNDP, UNFPA, UNICEF und WFP angewandt. Eine Harmonisierung mit anderen Gebern oder VN-Organisationen wird durch HACT nicht gefördert. Die HACT-Initiative zeigt, dass das VN-System oftmals noch zu sehr VN-intern fokussiert ist und mit großer Anstrengung kleine Reformschritte umsetzt, die jedoch keine Anknüpfungspunkte zu anderen Gebern aufweisen. Eine Umsetzung der Paris-Erklärung und deren Verständnis von Harmonisierung werden damit noch nicht vorangebracht.

Harmonisierte Programmzyklen

Mittlerweile haben die *ExCom-Agencies* in fast allen Ländern harmonisierte Programmzyklen. Dies bedeutet, dass die Länderprogramme der vier Organisationen gleichzeitig beginnen und enden. Harmonisierte Programmzyklen sind die Voraussetzung für gemeinsame Programmplanungen.

Gemeinsame Dienstleistungen

2005 haben mehr als 60 UNCTs gemeinsame Dienstleistungen in administrativen Bereichen wie Sicherheit und Dienstreiseorganisation genutzt. Die Einsparungen durch die Nutzung gemeinsamer Dienstleistungen sind bislang jedoch gering und die praktische Umsetzung schwierig. Dies begründet sich

zum einen darin, dass Sonderorganisationen nicht bereit sind, die Dienstleistungen der Fonds und Programme zu nutzen. Zum anderen sind nur teilweise harmonisierte Geschäftspraktiken und unterschiedliche interne Verfahren und Vorschriften ein Hindernis (UNDG 2006a).

United Nations Development Assistance Framework – UNDAF

Der UNDAF definiert – orientiert an nationalen Entwicklungsprioritäten – die Arbeitsbereiche der VN-Organisationen in einem Land und fasst die Beiträge der einzelnen Organisationen zu diesen Bereichen zusammen.²⁹ VN-Mitarbeiter sehen im UNDAF einen Mechanismus, der die Zusammenarbeit innerhalb des VN-EZ-Systems stärken kann. Dies bestätigen auch einige Geber im Rahmen des MOPAN (MOPAN 2005a). Dennoch haben viele UNDAFs Schwächen (COWI 2001; Longhurst 2006). Der UNDAF wird oftmals als zu VN-intern fokussiert wahrgenommen und fördert die Zusammenarbeit mit anderen Partnern/Gebern nur begrenzt (COWI 2001).

Darüber hinaus legen sich viele UNCTs in ihrem UNDAF nicht auf klare Arbeitsprioritäten fest (Longhurst 2006). Dies begründet sich darin, dass keine Organisation ihre Aktivitäten aufgeben möchte, da dies ihre Sichtbarkeit vor den Gebern reduzieren könnte. Die Organisationen versuchen demnach – gefördert durch die Konkurrenz um die knappen Gebermittel – ihre Mandate voll auszufüllen und sich nicht unter andere VN-Organisationen unterzuordnen. Die interne Logik der Organisationen, die auf das erfolgreiche Einwerben von Geberbeiträgen ausgerichtet ist, hält Mitarbeiter dazu an, sich an den Zielen der eigenen Organisation anstatt an VN-weiten Zielen zu orientieren. Viele UNDAFs formulieren daher nur sehr breit gefasste Arbeitsbereiche.

Auch der UNDAF ist ein weiteres Beispiel für eine VN-interne Initiative, welche die Arbeit der VN-Organisationen untereinander kohärenter gestalten soll, ohne sich dabei auf andere Geber zu beziehen. Dies ist demnach nur ein erster Schritt, dem ein weiterer Schritt hin zu einer Harmonisierung im Sinne der Paris-Erklärung folgen muss. So sind die *Joint Assistance Strategies* in

29 Die Erstellung eines UNDAF ist für die UNCTs verpflichtend. Dem UNDAF ist ein *Common Country Assessment* (CCA) vorgeschaltet. In einem CCA analysieren die VN-Organisationen gemeinsam die Herausforderungen eines Landes. Gibt es bereits nationale Analysen dieser Art können diese für die Erstellung des UNDAF genutzt und somit auf die Erstellung eines CCA verzichtet werden.

einigen Ländern den UNDAF-Bemühungen schon voraus, da sich hier alle Geber untereinander absprechen.

Joint Programmes

Joint Programmes (JP) dienen ebenfalls einer besseren Abstimmung der VN-Organisationen auf Länderebene. VN-Organisationen, die in einem Land dasselbe nationale Entwicklungsziel verfolgen, können hierzu ein JP verfassen. Ein JP beschreibt die Aktivitäten der teilnehmenden VN-Organisationen für ein gemeinsames Entwicklungsziel (vgl. UNDG 2005g). Die Mehrzahl der JPs wird in Bereichen ausgeführt, die eine multi-sektorale Herangehensweise erfordern, z. B. HIV/Aids. Hatten im Jahr 2002 erst 20 UNCTs ein JP erarbeitet (UNDG 2002), so sind bis zum Jahr 2006 insgesamt über 300 JPs verfasst worden (UNDG 2006a, 26). JPs können die Transaktionskosten für Regierungen senken, vor allem durch harmonisierte Finanzierungsmechanismen (UNDG 2006e; UNDP/UNFPA Exekutivrat 2006). Der Großteil der JPs wurde mit Beteiligung der Partnerregierungen erstellt (UNDG 2006f).

Ein wesentlicher Schwachpunkt der JPs ist, dass an den meisten JPs nur die vier *ExCom-Agencies* teilnehmen (UNDG 2007b, 56). Die VN-Sonderorganisationen bringen sich nur selten in ein JP ein und die JPs werden oft als zu VN-zentriert wahrgenommen (UNDP/UNFPA Exekutivrat 2006). Generell gilt, dass ein erfolgreiches JP von einer guten Zusammenarbeit zwischen den teilnehmenden VN-Organisationen und von einer guten Einbindung der Partnerregierung in den Planungsprozess abhängt (UNDG 2005d). Die Ausrichtung der Organisationen an ihren eigenen Zielen und die entsprechenden Vorgaben für Mitarbeiter belohnen jedoch noch weiterhin die Ausarbeitung organisationsspezifischer Programme. Es gibt keine formellen Anreize für VN-Mitarbeiter, sich an einem JP zu beteiligen (UNDG 2007b, 57).

Stärkung des Resident Coordinators (RC)

Die Aufgabe des RC ist es, die Arbeit der VN-Organisationen auf Länderebene zu koordinieren. Schwachpunkt dieses Systems ist, dass der RC meist auch gleichzeitig der höchste UNDP-Repräsentant ist. Aus dieser Doppelrolle resultiert, dass die anderen VN-Organisationen dem RC teilweise misstrauisch gegenüber stehen. Sie befürchten, dass der RC – vor allem, wenn es um das Einwerben von Gebermitteln auf Länderebene geht, – sich eher für UNDPs Interessen als für die Interessen aller VN-Organisationen einsetzt.

Um die unabhängige Stellung des RCs zu stärken, wurden in den vergangenen Jahren verschiedene Reformen umgesetzt. 2006 wurde das *180-Degree-Performance-Appraisal* in über 120 Ländern eingeführt. Dieses Verfahren zur Leistungsbeurteilung der RCs ermöglicht es nun erstmals, dass das UNCT die Koordinierungsleistung des RCs und der RC die Zusammenarbeit der einzelnen VN-Organisationen bewertet. Dies soll die Rechenschaftspflicht auf beiden Seiten fördern.

Darüber hinaus wird mittlerweile in 30 Ländern durch die Finanzierung der Position eines UNDP-Landesdirektors, der die UNDP-Repräsentanz übernimmt, die Doppelrolle von RC und höchstem UNDP-Repräsentant getrennt. Somit kann sich der RC ausschließlich seiner koordinierenden Rolle widmen. Dies wird von den UNCTs als positiv gewertet (UNDG 2006a).

Joint Office

Die *Joint Office*-Initiative ist eine weitere Reformmaßnahme für eine bessere VN-interne Harmonisierung und zur Nutzung gemeinsamer Verfahren und Vorkehrungen. In einem *Joint Office* haben die vier *ExCom-Agencies* eine gemeinsame Verwaltung, eine gemeinsame Leitung durch einen VN-Repräsentanten und ein Länderprogramm (mit einem gemeinsamen Budget) und arbeiten in einem Länderbüro zusammen. Eine der vier Organisationen stellt einheitlich die unterstützenden Dienstleistungen bereit. 2006 wurden in Vietnam und in Kap Verde die ersten zwei *Joint Offices* gegründet. Geplant sind bis Ende 2007 insgesamt 20 *Joint Offices*. Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieser Initiative begründen sich u. a. in nicht harmonisierten Geschäftspraktiken und Dienstleistungen (UNDG 2006a). Daher ist eine weitere Harmonisierung der Geschäftspraktiken wichtig.

Insgesamt wird die *Joint Office*-Initiative im VN-System positiv bewertet, da auf diese Weise die Konkurrenz zwischen den Fonds und Programmen um die knappen Gebermittel auf Länderebene beendet wird und die Partnerregierungen von den kleineren VN-Verwaltungen profitieren (UNDG 2006c). Ziel muss es sein, über die vier *ExCom-Agencies* hinaus die VN-Sonderorganisationen an der Umsetzung weiterer *Joint Offices* zu beteiligen. Eine systematische Auswertung der Erfahrungen mit der *Joint Office*-Initiative liegt noch nicht vor. Die Kästen 2.6 und 2.7 geben einen Überblick über den derzeitigen Stand der Umsetzung der *Joint Office*-Initiative.

Kasten 2.6: VN-Harmonisierung auf Länderebene: *Joint Offices* in Kap Verde und Vietnam

In Kap Verde und Vietnam haben UNDP, UNICEF, WFP und UNFPA seit 2006 jeweils einen gemeinsamen Repräsentanten, ein einheitliches Länderprogramm, ein gemeinsames Budget und gemeinsame Räumlichkeiten. Eine Organisation stellt die Dienstleistungen für das gesamte VN-Team zur Verfügung. Die einzelnen Organisationen bleiben mit ihren spezifischen Mandaten erhalten, so dass Ergebnisse des gemeinsamen Länderprogramms den einzelnen Fonds und Programmen zurechenbar sind. In Kap Verde gelten die starke Verpflichtung der kapverdischen Regierung und des UNCTs für den Reformprozess und die gute Zusammenarbeit innerhalb des UNCTs als Erfolgsfaktor bei der Umsetzung dieser Reform.

In Vietnam ist die starke Führungsrolle der vietnamesischen Regierung die treibende Kraft im Reformprozess. Die vietnamesische Regierung misst den Beziehungen zu den VN-Organisationen in ihrem Land eine besondere Bedeutung bei und hat u. a. eine Arbeitsgruppe zur Frage der VN-Reform in Vietnam geleitet. Auch das UNCT in Vietnam hat sich intensiv in den Reformprozess eingebracht. Insgesamt hat das VN-EZ-System in Vietnam eine starke Rolle bei der Umsetzung der Paris-Erklärung gespielt. So hat das VN-EZ-System in Zusammenarbeit mit der vietnamesischen Regierung das *Hanoi Core Statement on Aid Effectiveness* erarbeitet, eine an die Paris-Erklärung angelehnte Erklärung der Geber und der Regierung zu gemeinsamen Zielen.

Quellen: UNDG (2006c; 2006d; 2006e)

Kasten 2.7: Erste Erfahrungen nach einem Jahr *Joint Office*

Laut UNDG gibt es kein einheitliches Modell für ein *Joint Office*. Vielmehr muss jedes *Joint Office* an den individuellen Länderkontext angepasst sein. Um den *Change Management*-Prozess zu unterstützen, ist es laut UNDG wichtig, dass die Zentralen der VN-Organisationen Personal entsenden, das beratend tätig ist. Ein zweigleisiger Kommunikationsprozess zwischen dem Personal auf Länderebene und dem Personal in den Zentralen ist essentiell, damit Schwierigkeiten und Bedenken in den Reformprozess zurückgeschleust werden können. Ein harmonisierter Programmzyklus zwischen den VN-Organisationen erleichtert den Reformprozess hin zu einem *Joint Office*. Jede einzelne VN-Organisation muss weiterhin für ihren Anteil am gemeinsamen Länderprogramm verantwortlich bleiben. UNDG betrachtet es als wichtig, dass die Geschäftspraktiken weiter harmonisiert und praktische Handreichungen für den Übergang in ein *Joint Office* formuliert werden.

Quellen: UNDG (2006b; 2006c)

VN-Häuser

Auf Länderebene wurde die Zusammenarbeit zwischen den *ExCom-Agencies* durch die Einrichtung von VN-Häusern verbessert. Bislang wurden 60 VN-Häuser gegründet, unter deren Dach sich der RC und die Vertretungen der *ExCom-Agencies* räumlich zusammenfinden und ihre Dienstleistungen für die Länderprogramme so weit wie möglich miteinander teilen (ECOSOC 2005b). Im Gegensatz zu den *Joint Offices* bedeuten die VN-Häuser nur eine räumliche Zusammenlegung der VN-Vertretungen in einem Land. Die *Joint Offices* sind wie oben beschrieben sehr viel weitreichender, da sie auch gemeinsame Länderprogramme und eine gemeinsame Verwaltung beinhalten.

Die beschriebenen Reformmaßnahmen zielen auf eine VN-interne Harmonisierung ab und fördern die Nutzung gemeinsamer Vorkehrungen und Verfahren innerhalb des VN-EZ-Systems. Die UNDG bezeichnet diese VN-interne Harmonisierungsagenda als „*intra-UN implementation of the Paris Declaration*“ (UNDG 2007b, 34). Ebenso ist laut UNDG eine interne Arbeitsteilung zwischen den VN-Organisationen eine wichtige Voraussetzung, um sich als „Vereinte Nationen“ einheitlich in Prozesse auf Länderebene einbringen zu

können (ebd., 31). Die UNDG betrachtet all diese Prozesse als „*internal dimension*“ der Paris-Erklärung (ebd., 29).

Dennoch lässt sich feststellen, dass diese interne Harmonisierung und Arbeitsteilung nur ein erster Schritt ist. Eine Harmonisierung im Sinne der Paris-Erklärung – also eine bessere Abstimmung mit anderen Gebern – bringt das VN-EZ-System mit diesen Reformschritten noch nicht direkt voran. Daher muss das VN-EZ-System in einem nächsten Schritt über diese VN-interne Harmonisierung hinausgehen und sich verstärkt in eine Abstimmung mit anderen EZ-Akteuren einbringen.

Indikator 10 – Gemeinsame Missionen und Länderanalysen

Der Indikator 10 erfasst, inwieweit die Geber Ländermissionen und -analysen gemeinsam durchführen. Die VN-Organisationen und UNDG verfügen hierzu über keine quantitativen Daten. VN-Intern ist jedoch bekannt, dass die VN-Organisationen eine hohe Anzahl an Missionen durchführen (UNDG 2007b, 30). So berichtet das UNCT in Tansania im Jahr 2006 über 250 VN-Missionen. Die Daten des OECD-Monitorings weisen darauf hin, dass die VN-Organisationen nur 30 % ihrer Missionen gemeinsam mit anderen Gebern durchführen (OECD 2007, 119). Mit diesem Ergebnis liegen die VN-Organisationen über dem von der OECD ermittelten Durchschnitt von 18 % gemeinsam durchgeführter Missionen (ebd., 33). Die VN-Organisationen (zusammengenommen: 2.876 Missionen) und die Weltbank (2.058 Missionen) führen jedoch insgesamt mit großem Abstand die meisten Missionen durch (an dritter Stelle folgt Frankreich mit 687 Missionen) (ebd., 87).

Diese hohe absolute Zahl des OECD-Monitorings (2.876 Missionen) liefert jedoch ein verzerrtes Bild der VN-Organisationen, da das Monitoring unter dem Begriff *Vereinte Nationen* die Missionen mehrerer VN-Organisationen addiert. Würde man die absoluten Zahlen aller 22 bilateralen Geber im OECD-Monitoring addieren, ergäbe dies 3.822 Missionen. Diese Zahl würde ebenso wenig über einzelne bilaterale Geber aussagen, wie die 2.876 Missionen, die für die *Vereinten Nationen* gezählt werden, über einzelne VN-Organisationen aussagen.

Eine ausschließlich quantitative Erfassung der VN-Missionen würde jedoch außer Acht lassen, dass ein Großteil dieser Missionen *technische* Missionen sind. Technische Missionen werden nicht aufgrund von bestimmten Geberinteressen durchgeführt, z. B. der Kontrolle des Projektfortschritts. Stattdessen

erfolgen technische Missionen auf Anfrage der Regierung oder der Partnerinstitution zur Beratung. Dennoch weisen VN-Vertreter darauf hin, dass nur wenige dieser technischen Missionen von VN-Organisationen gemeinsam durchgeführt werden.

Gemeinsame Länderanalysen führt das VN-EZ-System mit Hilfe des CCA durch. Im Rahmen einer CCA analysieren die in einem Land vertretenen VN-Fonds, -Programme und -Sonderorganisationen gemeinsam die Entwicklungsherausforderungen eines Landes. Dieser gemeinsame Analyseprozess hat zu mehr Abstimmung und Verständigung zwischen den VN-Organisationen geführt. Ein Schwachpunkt der CCA ist, dass es sich dabei um einen ausschließlich VN-internen Analyseprozess handelt. Durch die teilweise parallel zu nationalen Analyse- und Planungsprozessen durchgeführten CCAs riskieren UNCTs, von diesen nationalen Prozessen ausgeschlossen zu werden (COWI 2001; UNDG 2006d).³⁰

Ein CCA findet darüber hinaus nicht in Abstimmung mit anderen Gebern statt und ist nicht darauf ausgerichtet, die Kapazitäten des Partnerlandes für eine eigene Analyse und Formulierung von Entwicklungsprioritäten zu stärken. Als positiv muss jedoch angesehen werden, dass die UNCTs mittlerweile angewiesen sind, kein eigenes CCA mehr durchzuführen, falls nationale Armutsreduzierungsstrategien oder nationale Analysen alle VN-relevanten Themen abdecken. In der Praxis ist es jedoch schwierig zu entscheiden, wann ein nationaler Prozess den Qualitätsanforderungen der VN-Organisationen entspricht, so dass kein CCA durchgeführt werden muss.

2005 haben sich sieben UNCTs³¹ gegen die Anfertigung eines CCA entschieden. Stattdessen haben sie nationale Planungsmechanismen genutzt (UNDG 2006a). Gegen ein CCA entscheiden sich die UNCTs in der Regel deswegen, weil sie diesen Prozess als zu VN-zentriert wahrnehmen. Der CCA hätte ländereigene Analysen, z. B. ein PRSP, in den entsprechenden Fällen nur dupliziert (UNDG 2006d). Die Beteiligung an nationalen Planungsprozessen wurde von den UNCTs als ein Schritt hin zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der Paris-Erklärung bewertet (ebd.).

30 Über die Rolle der VN auf Länderebene bei der Formulierung eines PRSP wurde bereits 2003 eine UNDG-Handreichung verfasst. Hier wird jedoch noch die komplementäre Rolle des CCA zum PRSP betont (UNDG 2003a).

31 Äthiopien, Kambodscha, Malawi, Mosambik, Sambia, Senegal und Tansania.

Das OECD-Monitoring erfasst für die VN-Organisationen einen Anteil von 63 % gemeinsamer Länderanalysen (OECD 2007, 119). Mit diesem Wert haben die VN-Organisationen die Zielmarke von 66 % gemeinsamer Länderanalysen bereits fast erreicht. Mit insgesamt 945 Länderanalysen in 34 Ländern führen die VN-Organisationen jedoch die Spitze unter den befragten Gebern und multilateralen Organisationen an – an zweiter Stelle folgt die Europäische Kommission mit 245 Länderanalysen in 34 Ländern (ebd., 88). Auch hier gilt jedoch, dass diese absolute Zahl das Bild für die VN-Organisationen verzerrt, da sie die Länderanalysen mehrerer VN-Organisationen unter dem Sammelbegriff *Vereinte Nationen* zusammenfasst.

2.4.3 Ergebnisorientiertes Management

*Ergebnisorientiertes Management*³² beinhaltet, dass EZ-Leistungen so geplant werden, dass ihr Fortschritt an vorab festgelegten Ergebnissen gemessen wird. Im Rahmen der Paris-Erklärung bedeutet dies, dass sich die Geber verpflichten, ihre Programmplanung und ihre verfügbaren Ressourcen mit den geplanten Ergebnissen zu verknüpfen. Die Geber verpflichten sich außerdem, die Leistungsevaluierungsrahmen der Partnerländer zu nutzen, wenn die Qualität und Kapazität dieser Ländersysteme dies zulässt.

Für das VN-EZ-System ist der UNDAF das zentrale Instrument, mit dem die VN-Organisationen auf Länderebene ein ergebnisorientiertes Management durchführen. Der UNDAF enthält eine Ergebnismatrix, die den Beitrag der einzelnen Organisationen zu den anvisierten Entwicklungszielen festhält und die Aktivitäten den verfügbaren Ressourcen gegenüberstellt. Die VN-Organisationen müssen darauf aufbauend in ihren Länderprogrammen zeigen, welchen Beitrag sie zur Erreichung der UNDAF-Ziele leisten.

Die VN-Fonds und -Programme erarbeiten in ihrem *Multi-year Funding Framework* (MYFF) bzw. ihrem *Medium-term Strategic Plan* (MTSP) ihre jeweiligen übergeordneten Ziele, zu denen ihre Arbeit auf Länderebene beitragen soll. Mit datenbankbasierten Planungsinstrumenten (für UNDP, UNFPA und UNIFEM ist dies z. B. ATLAS) wird die Arbeit auf Länderebene direkt mit einem ergebnisorientierten Management verbunden. Mit Hilfe

32 Im Folgenden wird auch der englische Begriff *Results-based Management* (RBM) verwendet.

dieser Instrumente berichten die Länderbüros über die Verwendung ihrer Mittel im Hinblick auf die vorab definierten Entwicklungsergebnisse.

Die *ExCom-Agencies* UNDP, UNFPA, UNICEF und WFP haben kürzlich ihre RBM-Terminologien mit dem Begriff-Glossar des OECD/DAC abgestimmt und somit einen wichtigen Schritt hin zu mehr Harmonisierung im Sinne der Paris-Erklärung unternommen. DGO arbeitet derzeit an der Erstellung von Richtlinien für ein integriertes RBM-System.³³ Die Monitoring- und Berichtsaufgaben sowie Evaluierungssysteme der VN-Organisationen sind zwischen den VN-Organisationen jedoch noch nicht harmonisiert.

Es gibt keine systematischen Informationen darüber, ob die VN-Organisationen die Leistungsevaluierungsrahmen der Partnerländer nutzen. Für das VN-EZ-System gilt jedoch, dass der UNDAF immer in Zusammenarbeit mit den Partnerregierungen erstellt und die Überprüfung der vereinbarten Ergebnisse auch gemeinsam durchgeführt wird.

2.4.4 Gegenseitige Rechenschaftspflicht

Die Dimension „Gegenseitige Rechenschaftspflicht“ beinhaltet für die Geber die Verpflichtung, den Partnerregierungen zeitnahe und transparente Informationen über ihre EZ-Leistungen zu liefern. Auf diese Weise sollen die Partnerregierungen in die Lage versetzt werden, verlässliche Berichte über die EZ in ihrem Land zu erstellen. Für die VN-Organisationen gilt, dass sie über die Vergabe ihrer Mittel aus dem Kernhaushalt (*Core Resources*) verpflichtend an die Partnerregierungen berichten. Für UNDP betrifft dies z. B. die *TRAC-Mittel* (*Target Resources allocated from the Core*).

Schwierig ist jedoch die zeitnahe Information an die Partner über die Vergabe der gebundenen Mittel (*Non-core Resources*). Die Vergabe dieser Mittel an die VN-Organisationen ist dezentralisiert und geht an den Exekutivräten der Organisationen vorbei. Eine umfassende Unterrichtung der Partnerregierungen über diese Mittel ist schwierig bis unmöglich, da die VN-Organisationen zu Beginn eines Jahres oftmals selber nicht wissen, welche Mittel ihnen die Geber zur Verfügung stellen. Wenn die VN-Organisationen daher nur einen

33 „Integriert“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die internen RBM-Vorschriften sich auch mit den jeweiligen Richtlinien der VN-Organisationen, z. B. zu Berichterstattung und Monitoring vereinbaren lassen.

kleinen Teil ihrer Leistungen an die Partner systematisch und zeitnah berichten können, so liegt dies am Geberverhalten, das zu einem stetigen Anwachsen der zweckgebundenen Mittel geführt hat.

Der Indikator 12 dieser Dimension erfasst, inwieweit die Geber gemeinsam mit den Partnerländern ihre Fortschritte bei der Erfüllung der beiderseitig eingegangenen Verpflichtungen evaluieren. Innerhalb des VN-EZ-Systems gibt es kein Monitoring dazu, in welchem Umfang sich die einzelnen VN-Organisationen in den Partnerländern an Mechanismen und Prozessen zur gegenseitigen Fortschrittsevaluierung beteiligen. Das OECD-Monitoring erfasst den Stand der Umsetzung dieser Verpflichtung nicht für einzelne Geber, sondern stellt lediglich dar, welche Entwicklungsländer Mechanismen zur gegenseitigen Fortschrittskontrolle eingerichtet haben und welche nicht (OECD 2007, 36). Demnach verfügen 44 % (= 15 Länder) der befragten 34 Länder über diese Mechanismen (ebd.).

2.5 Zusammenfassung und Bewertung

Die Umsetzung der Paris-Erklärung im EZ-System der VN wird in Tabelle 2.1 zusammengefasst, um die Übersicht über den komplexen Reformprozess zu erleichtern.

Tabelle 2.1: Zusammenfassung: Fortschritte und Schwachpunkte in der Umsetzung der Paris-Erklärung im EZ-System der Vereinten Nationen		
Dimension der Paris-Erklärung	Stand der Umsetzung	
	Fortschritte	Schwachpunkte
Partnerausrichtung Indikator 3 (Ausrichtung auf nationale Entwicklungsstrategien)	- UNDAF als VN-übergreifendes Planungsinstrument	- UNDAF konzeptionell oft schwach - Nicht ausreichende Anreizsysteme, da Ausrichtung der Arbeit auf Ziele der einzelnen Organisationen

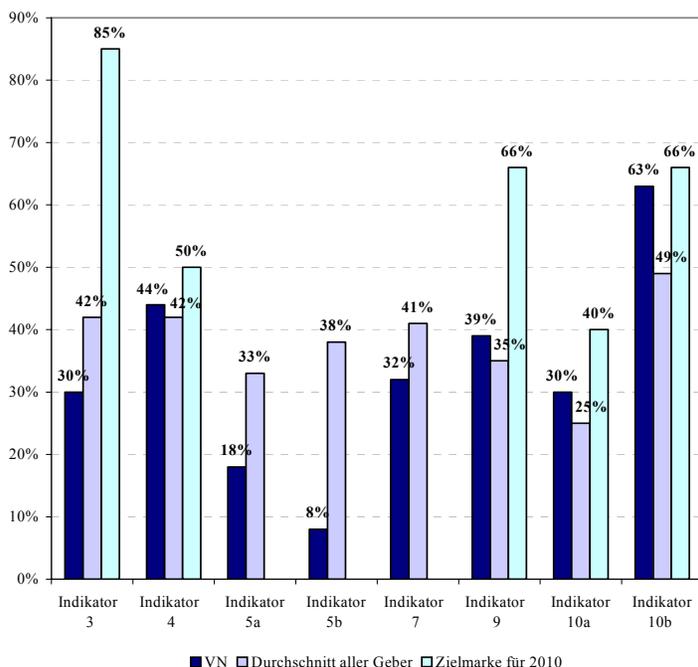
<p>Indikator 4 (Kapazitätsaufbau durch harmonisierte Länderprogramme)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Kapazitätsaufbau als Schwerpunkt der operativen VN-Arbeit 	<ul style="list-style-type: none"> - Teils unzureichende Qualifikation der Mitarbeiter auf Länderebene
<p>Indikator 5a und 5b (Nutzung nationaler Systeme)</p> <p>Indikator 6 (Vermeidung paralleler Durchführungsstrukturen)</p> <p>Indikator 7 (Bessere Berechenbarkeit der ODA-Leistungen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nutzung gemäß organisationsinterner Richtlinien möglich 	<ul style="list-style-type: none"> - Fehlende praktische Handreichungen - Schwache Ländersysteme - Kein Monitoring, jedoch Hinweise auf zu viele parallele Projektdurchführungseinheiten - Schlechte Berechenbarkeit durch Einjahreszusagen der Geber und hohen Anteil zweckgebundener Mittel
<p>Harmonisierung</p> <p>Indikator 9 (Nutzung gemeinsamer Vorkehrungen/Verfahren)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Beteiligung an programmorientierten Ansätzen ist für VN-Organisationen möglich - Reformen zur VN-internen Harmonisierung (HACT, <i>Joint Offices</i> u. a.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Reformschritte zu VN-intern - VN-EZ-System in Bezug auf neue EZ-Modalitäten noch nicht strategisch positioniert - Teils unzureichende Qualifikation der Mitarbeiter - Noch nicht vollständig harmonisierte Geschäftspraktiken; Richtlinien/Vorschriften, die bessere Zusammenarbeit zwischen den VN-Organisationen verhindern, z. B. Vorschriften zur getrennten Berichterstattung an die Exekutivräte.

Indikator 10 (Gemeinsame Missionen/Analysen)	- CCA als gemeinsame VN-Analyse	- CCA ausschließlich VN-intern - Wenig gemeinsame VN-Missionen und hohe absolute Anzahl an VN-Missionen
Ergebnisorientiertes Management	- UNDAF als Planungsinstrument - Multi-year Funding Framework (MYFF) und Medium-Term Strategic Plan (MTSP)	- UNDAF konzeptionell oft schwach - Kein integriertes RBM-System, uneinheitliches Monitoring/Evaluierung
Gegenseitige Rechenschaftspflicht	- Mittel an die Kernhaushalte (<i>Core Resources</i>) werden systematisch an Partner berichtet	- Zweckgebundene Mittel (<i>Non-core Resources</i>) werden an den Exekutivräten vorbei vergeben und sind daher schwer erfassbar und generell schlecht planbar.
Quelle: Eigene Darstellung		

Generell gilt für alle Dimensionen der Paris-Erklärung, dass es aufgrund des fehlenden Monitorings der Paris-Erklärung innerhalb des VN-EZ-Systems keine verlässliche Datenbasis für Aussagen zum Umsetzungsstand gibt. Kasten 2.8 bietet stattdessen eine Momentaufnahme zum Umsetzungsstand auf der Grundlage verfügbarer Dokumente, von Gesprächen mit VN-Mitarbeitern und des OECD-Monitorings.

Zusammenfassend sollen an dieser Stelle auch die Ergebnisse des OECD-Monitorings grafisch dargestellt werden. Abbildung 2.1 gibt demnach einen Überblick über die Ergebnisse der OECD zur Umsetzung der Paris-Erklärung im Rahmen des VN-EZ-Systems und stellt diese Ergebnisse den Durchschnittswerten aller erfassten Geber und den Zielmarken für 2010 gegenüber. Die Zielgrößen der Indikatoren 5a, 5b und 7 werden nicht auf der Grundlage von Prozentsätzen berechnet und sind daher in Abbildung 2.1 nicht angegeben. Der Indikator 6 (Vermeidung paralleler Durchführungsstrukturen) wird in absoluten Zahlen erhoben und wird daher an dieser Stelle auch nicht dargestellt.

Abbildung 2. 1: Ergebnisse des OECD-Monitorings zur Umsetzung der Paris-Erklärung: Stand des VN-EZ-Systems und Durchschnitt aller Geber



Quelle: OECD 2007, eigene Darstellung, zum Teil eigene Berechnung

Hinweise:

Zu Indikator 3: Anteil der ODA-Leistungen für den Staatssektor, die im Staatshaushalt ausgewiesen sind

Zu Indikator 4: Anteil der technischen Zusammenarbeit, die im Rahmen koordinierter Programme eingesetzt wird

Zu Indikator 5a: Anteil der ODA-Leistungen, die öffentliche Finanzmanagementsysteme nutzen

Zu Indikator 5b: Anteil der ODA-Leistungen, die öffentliche Beschaffungssysteme der Partnerländer nutzen

Zu Indikator 7: Anteil der ODA-Leistungen, die gemäß einem vereinbarten Zeitplan ausbezahlt werden

Zu Indikator 9: Anteil der ODA-Leistungen, die im Rahmen programmorientierter Ansätze bereitgestellt werden

Zu Indikator 10a: Anteil der geberseitigen Feldmissionen, die gemeinsam durchgeführt werden

Zu Indikator 10b: Anteil der Länderanalysen, die gemeinsam durchgeführt werden

Abbildung 2.1 verdeutlicht, dass die Ergebnisse des VN-EZ-Systems im Vergleich zum Durchschnitt aller Geber allgemein nicht allzu schlecht sind. Lediglich bei den Indikatoren 3 (Anteil ODA-Leistungen für den Staatssektor, die im Staatshaushalt ausgewiesen sind), 5a und 5b (Nutzung nationaler Systeme) und 7 (Anteil ODA-Leistungen, die gemäß einem vereinbarten Zeitplan ausgezahlt werden) erreichen die VN-Organisationen im Gebervergleich unterdurchschnittliche Ergebnisse. In dieser Gegenüberstellung wird auch ersichtlich, dass alle befragten Geber und multilateralen Organisationen noch einen weiten Weg zur Erfüllung der vereinbarten Zielmarken gehen müssen. Auch wenn die Ergebnisse für das VN-EZ-System aufgrund der bereits diskutierten methodischen Schwierigkeiten bei der Datenerhebung nicht als präzises Abbild des Umsetzungsstandes gesehen werden können, so geben sie doch einen allgemeinen Hinweis auf die Situation und mögliche Schwachpunkte.

Neben Schwachpunkten in der Umsetzung zeigt die Analyse auch, dass das VN-EZ-System die Dynamik, die von der Paris-Erklärung ausgeht, wahrgenommen hat. Die VN-Organisationen sind dem neuen Entwicklungskonsens auf Leitungsebene verpflichtet und kommunizieren dies auch (siehe Kapitel 2.3). Die seit Ende der neunziger Jahre eingeleiteten internen Reformen sind mit den Zielen der Paris-Erklärung konform. Dennoch ist ein Großteil dieser Reformen sehr VN-intern fokussiert (vgl. UNDG 2005e) und somit nur ein erster Schritt, dem weitere Schritte hin zu einer besseren Abstimmung mit anderen EZ-Akteuren folgen müssen.

Im abschließenden Kapitel 5 dieser Arbeit sollen die identifizierten Schwachpunkte in der Umsetzung der Paris-Erklärung dazu dienen, Empfehlungen für eine Positionsbestimmung des BMZ zu formulieren. Zunächst sollen jedoch die Entwicklungen, die das High-level Panel mit seinem Bericht Ende 2006 angestoßen hat, im Lichte der Paris-Erklärung analysiert werden, da diese in einer Positionsbestimmung berücksichtigt werden sollen.

3 Analyse und Bewertung des Berichtes des *High-level Panel* im Lichte der Paris-Erklärung

Auf dem Weltgipfel der VN im September 2005 forderten die VN-Mitgliedstaaten den Generalsekretär auf, Vorschläge für eine Stärkung des Managements und der Koordinierung der operativen Tätigkeiten der VN-Organisationen auf den Feldern Entwicklung, humanitäre Hilfe und Umwelt

zu erarbeiten. Im Februar 2006 beauftragte der Generalsekretär ein hochrangiges Gremium *High-level Panel on UN System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment (High-level Panel)*, Vorschläge für eine Reform der operativen und normativen Aktivitäten der VN-Organisationen in diesen Bereichen auszuarbeiten. Im November 2006 legte das *High-level Panel (HLP)* seinen Abschlussbericht vor (HLP-Bericht).

Der neue Generalsekretär Ban Ki-Moon hat im März 2007 der Generalversammlung den Bericht offiziell übergeben. Im Juni 2007 hat die Präsidentin der Generalversammlung Barbados und Luxemburg als Co-Vorsitzende für die Verhandlungen in der Generalversammlung ernannt. Die Mitgliedstaaten werden sich ab Juni 2007 unter der Moderation der beiden Co-Vorsitzenden mit dem Bericht – aufgeteilt in einzelne Themenblöcke – befassen.³⁴ Das Ergebnis solcher Verhandlungen könnten Resolutionen der Generalversammlung sein, die für die Fonds und Programme verbindlich sind.

Die Zielvorgaben der Paris-Erklärung sollten bei der weiteren Diskussion des HLP-Berichts eine zentrale Rolle spielen, da das VN-EZ-System sich an der Erreichung der Indikatoren der Paris-Erklärung messen lassen muss. Weitere Reformschritte, die durch den HLP-Bericht initiiert werden, sollten daher mit der Paris-Erklärung konform sein. Im Folgenden soll daher eine Analyse des HLP-Berichts im Lichte der Paris-Erklärung erfolgen. Dabei werden die Dimensionen der Paris-Erklärung den Empfehlungen des Berichts zum Entwicklungsbereich gegenübergestellt. Darauf basierend lassen sich Bereiche der Paris-Erklärung identifizieren, die der HLP-Bericht nicht ausreichend berücksichtigt.

Harmonisierung

Die Dimension Harmonisierung deckt das *High-level Panel* mit seinen Vorschlägen zu einer kohärenteren Arbeit der VN-Organisationen auf Länder-ebene ab. Unter den Oberbegriffen *One Country Programme, One Leader, One Budgetary Framework, One Office* formuliert das Panel Empfehlungen für eine besser abgestimmte Arbeit der Fonds, Programme und Sonderorgani-

34 Für einen Überblick über die langwierigen und politisierten zwischenstaatlichen Verhandlungsprozesse in VN-Reformfragen siehe Luck (2005). In diesem Zusammenhang schlägt Maxwell (2005) ein Vorgehen in acht Schritten vor, um Reformprozesse im multilateralen Kontext effektiver zu gestalten.

sationen auf Länderebene. Damit baut das Panel auf die bereits eingeleiteten und im vorangegangenen Teil dieser Arbeit beschriebenen Reformmaßnahmen auf.

Das vorgeschlagene *One Country Programme* bedeutet, dass die in einem Land vertretenen VN-Organisationen ein gemeinsames Mehrjahresprogramm entwerfen, das auf einer gemeinsamen Situationsanalyse aufbaut und auch die Organisationen einbezieht, die keine Repräsentanz in dem jeweiligen Land haben. In dem *One Country Programme* legen die VN-Organisationen in Zusammenarbeit mit der Partnerregierung Arbeitsbereiche geordnet nach den Prioritäten des Partnerlandes fest. Jedem Arbeitsbereich werden Beiträge der einzelnen, an dem *One Country Programme* teilnehmenden VN-Organisationen zugeordnet.

Das gemeinsame VN-Länderprogramm (*One Country Programme*) soll durch einen MDG-*Strategy Support Fund* finanziert werden, in den die Geber der VN-Organisationen in Form eines *Pooled Funding* einzahlen. Ziel ist es, die kleinteilige Projektfinanzierung der Geber auf Länderebene zu beenden, die wesentlich zur Zersplitterung der VN-Projektlandschaft geführt hat. Wenn sich dieses System bewährt, soll auf zentraler Ebene ein MDG-Funding Mechanism eingerichtet werden, der die Finanzierung der Länderprogramme in einer einheitlichen Finanzierungsmodalität zusammenbringt. Durch eine zentrale Finanzierungsmodalität könnte die Kleinstprojektfinanzierung beendet und die Arbeit der VN-Organisationen auf Länderebene deutlich harmonisierter ausgestaltet werden.

Mit seinen Vorschlägen zum *One Leader* empfiehlt das *High-level Panel* die Stellung des *Resident Coordinators* (RC) zu stärken. Der RC soll z. B. über die Verteilung der Mittel für das *One Country Programme*, die nicht aus dem Kernbudget (*Core Resources*) der Organisationen stammen, entscheiden können. Der direkte Zugriff des RCs auf Gebermittel wäre neu und wertet dessen Stellung auf. Ebenfalls neu ist, dass UNDP eine institutionelle *Fire-wall* zwischen seiner programmatischen Arbeit und dem Management des RC-Systems errichten soll. Darüber hinaus soll sich UNDP aus der programmatischen Arbeit – bis auf die Bereiche Regierungsführung und Krisenprävention/Wiederaufbau – zurückziehen und einen Verhaltenskodex für die Bewertung seiner Leistung auf Länderebene einführen.

Der Vorschlag, UNDP solle sich aus bestimmten Arbeitsbereichen zurückziehen, begründet sich darin, dass UNDP in Bereichen tätig ist, die auch von

anderen VN-Organisationen inhaltlich abgedeckt werden, z. B. *Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immune Deficiency Syndrome* (HIV/Aids). Eine Konzentration auf Arbeitsbereiche, die ausschließlich UNDP abdeckt, könnte die Konkurrenz der VN-Organisationen untereinander reduzieren. Darüber hinaus könnte dies die Rolle UNDPs als neutraler Verwalter des RC-Systems stärken, da es keine Bereiche mehr gäbe, in denen ein Interessenkonflikt zwischen der koordinierenden Rolle und der programmatischen Rolle (und der damit verbundenen Einwerbung von Gebermitteln) UNDPs bestünde.

Der Rückzug UNDPs aus der programmatischen Arbeit und die Konzentration auf die Koordinierung der operativen VN-Tätigkeiten ist im Sinne einer besseren Harmonisierung der VN-EZ demnach zu begrüßen (vgl. auch frühere Analysen zur Reform und Rolle UNDPs: Klingebiel 1998; Luck 2003). Die Vorschläge des *High-level Panel* bauen somit auf den bereits eingeleiteten Reform zur Stärkung und Unabhängigkeit des RCs auf und sollten unterstützt werden.

Der vom *High-level Panel* empfohlene *One Budgetary Framework* soll alle Geberbeiträge an die VN-Organisationen in einem Land X abbilden. Demnach würde dieser Rahmen drei Finanzierungsquellen aufzeigen: Erstens die Geberbeiträge zu den Kernbudgets (*Core Resources*), die die VN-Organisationen in Land X ausgeben, zweitens die zweckgebundenen Geberbeiträge an einzelne VN-Organisationen in Land X und drittens die Geberbeiträge für das neu eingeführte *One Country Programme*. Ziel ist es, dass die Geber auf Dauer von der zweckgebundenen Finanzierung von Einzelprojekten absehen (oben an zweiter Stelle genannte Finanzierungsquelle) und nur noch Beiträge für die Kernbudgets und das *One Country Programme* leisten. Einmal jährlich sollen die VN-Organisationen der Partnerregierung über die Fortschritte und Ausgaben für jedes definierte Ergebnis berichten.

Im Finanzierungsbereich schlägt das *High-level Panel* des Weiteren vor, reformfreudigen VN-Organisationen eine volle Finanzierung ihres Kernbudgets (*Core Resources*) zuzusagen. Einsparungen, die durch eine verbesserte Zusammenarbeit erreicht werden, sollen in einem speziellen Fonds für die VN-Entwicklungszusammenarbeit fließen.

Im Sinne des bereits eingeführten VN-Hauses (siehe Kapitel 2.4.2) sollen die in einem Land vertretenen Organisationen ein gemeinsames Büro (*One Office*) unterhalten. *One Office* bedeutet demnach die Einrichtung gemeinsamer

Bürogebäude und Verwaltungen mit gemeinsamen Beschaffungs-, Kommunikations- und Personaldienstleistungen. Hierzu empfiehlt das *High-level Panel* auch eine weitere Harmonisierung der Geschäftspraktiken, u. a. in den Bereichen Personal, Beschaffung und Berichtswesen.

Diese Vorschläge des *High-level Panel* bauen auf den bereits eingeleiteten Reformen auf (siehe Kapitel 2.4.2). Eine Umsetzung dieser Vorschläge könnte zu einer weiteren Harmonisierung innerhalb des VN-EZ-Systems führen. Dennoch thematisiert der HLP-Bericht nicht, wie sich die VN-Organisationen mit anderen Gebern/Partnern besser abstimmen können.

Über die Länderebene hinaus macht das *High-level Panel* noch Vorschläge für mehr Kohärenz auf Zentralebene. Diese Vorschläge betreffen den *Governance*-Bereich des VN-EZ-Systems. So empfiehlt das *High-level Panel* die Einrichtung eines *Sustainable Development Board* (SDB). Der SDB soll die VN-Länderprogramme (*One Country Programme*) steuern und billigen und das RC-System überwachen. Die einzelnen Exekutivräte der *ExCom-Agencies* UNDP, UNFPA, WFP und UNICEF und ihre – nicht entscheidungsbefugten – gemeinsamen Sitzungen würden in dem SDB aufgehen.

Ferner empfiehlt der HLP-Bericht, dass eine *Development Policy and Operations Group* (DPOG) die Planung und Implementierung der *One Country Programme* unterstützt. Der UNDP-Administrator soll der DPOG vorstehen und als *UN Development Coordinator* an den SDB über die Umsetzung der *One Country Programme* berichten. Unterstützt würde der SDB außerdem von einer *Development Finance and Performance Unit*, die interne Evaluierungen der Leistung und Ausgaben durchführen würde.

Diese Empfehlungen des *High-level Panel* zu einer Neuordnung der Aufsichtsstruktur (*governance*) der VN-Fonds und -Programme können die VN-EZ kohärenter gestalten, da durch eine Vereinheitlichung der Aufsichts- und Planungsstrukturen auf Zentralebene die teils inkohärenten Leitungsvorgaben beendet werden könnten. Die Fonds und Programme könnten somit nach einheitlichen Richtlinien arbeiten. Ebenso könnte damit eine Ausrichtung der VN-Organisationen auf VN-weite Ziele gefördert werden.

Ein weiterer Vorschlag zu mehr Harmonisierung betrifft die bessere Abstimmung mit den Bretton-Woods-Institutionen (BWI) Weltbankgruppe und Internationalem Währungsfond. Der VN-Generalsekretär und die Exekutivdirektoren der Weltbank und des IWF sollten ihre jeweiligen Mandate gemeinsam überprüfen und darauf basierend eine formelle Vereinbarung über ihre

jeweiligen Rollen in Bezug auf die Zentral- und Länderebene treffen. Ein solches Vorgehen ist zu begrüßen, da die Weltbank mittlerweile mit meist umfangreichen finanziellen Mitteln in vielen Bereichen der technischen Zusammenarbeit tätig ist, ohne sich systematisch mit anderen VN-Organisationen abzustimmen.

Des Weiteren empfiehlt das Panel die Vereinheitlichung der VN-Regionalstrukturen. Derzeit haben die Regionalbüros der Fonds und Programme ihren Sitz in unterschiedlichen Ländern, wobei häufig auch die Definition einer „Region“ variiert. Kohärentere Regionalstrukturen könnten zu einer einheitlicheren Beratung der Länderbüros führen.

Das Panel empfiehlt auch eine verbesserte Kohärenz auf Geberseite im Sinne eines *All of Government*-Ansatzes. Dies bedeutet, dass die Geber ihre eigene Politik/ihr eigenes Verhalten in den verschiedenen Aufsichtsstrukturen kohärenter gestalten sollen. Hiermit spricht das Panel das Problem an, dass aufgrund verteilter Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Ministerien eine teilweise inkohärente Politik und dezentrale Mittelvergabe gegenüber den VN-Organisationen erfolgt. Die Realisierung dieses Vorschlags könnte die Fragmentierung des VN-EZ-Systems wesentlich reduzieren, da die Mitgliedstaaten (= Geber) sich kohärenter gegenüber den VN-Organisationen verhalten würden.

Partnerausrichtung

Im Bereich der Partnerausrichtung schlägt das *High-level Panel* vor, dass die von ihm empfohlenen *One Country Programmes* auf nationale Prioritäten ausgerichtet werden sollen. Die Ausrichtung der VN-Länderprogramme auf nationale Prioritäten ist bereits gängige Praxis im VN-EZ-System (siehe oben in Kapitel 2.4.1).

Ergebnisorientiertes Management

Das Thema „Ergebnisorientiertes Management“ wird im HLP-Bericht nicht explizit genannt. Das *High-level Panel* empfiehlt lediglich, dass die *One Country Programmes* ergebnisorientiert sein sollen, mit klar definierten Ergebnissen und Prioritäten (HLP-Bericht, 13). Diese Vorschrift gilt derzeit bereits für die VN-Länderprogramme. Darüber hinaus sollen die BWI und die VN-Organisationen auf Länderebene gemeinsame Rahmen zur Ergebnismessung entwickeln (HLP-Bericht, 36). Außerdem empfiehlt das *High-level*

Panel die Einrichtung eines einheitlichen, VN-weiten Evaluierungssystems mit einheitlichen Evaluierungsmethoden und Richtlinien des ergebnisorientierten Managements (HLP-Bericht, 41). Die BWI und die VN-Organisationen sollen die Partnerländer darin unterstützen, die Entwicklungsergebnisse gemeinsam zu messen. Die Realisierung dieser Vorschläge könnte diesen Bereich innerhalb des VN-EZ-Systems stärken, da es bisher ein einheitliches RBM- und Evaluierungssystem nicht gibt.

Gegenseitige Rechenschaftspflicht

Der HLP-Bericht macht keine Vorschläge, wie das VN-EZ-System einen Beitrag zur gegenseitigen Rechenschaftspflicht im Sinne der Paris-Erklärung leisten kann.

Um die Übersicht über die Vorschläge des *High-level Panel* zu erleichtern, werden diese in Tabelle 3.1 noch einmal den Dimensionen der Paris-Erklärung tabellarisch gegenüber gestellt. Neue Vorschläge, die nicht auf Reformschritten aufbauen, die bereits implementiert oder diskutiert werden, sind als solche gekennzeichnet.

Tabelle 3.1: Zusammenfassende Gegenüberstellung der Dimensionen der Paris-Erklärung und der Empfehlungen des HLP-Berichts	
Dimension	
Paris-Erklärung	Empfehlung HLP-Bericht ^{a b}
Partnerausrichtung	Empfehlung 1: <i>One Country Programme</i> soll auf nationale Prioritäten ausgerichtet sein (13) Empfehlung 35: BWI und VN-Organisationen unterstützen gemeinsam Länder in ihren nationalen Entwicklungsstrategien, z. B. PRSP (36)
VN-interne Harmonisierung	
<i>One leader</i>	Empfehlung 2: Gestärkte Stellung des RCs (14) Empfehlung 3: Rückzug UNDPs aus programmatischer Arbeit (14) (NEU)

<p><i>One Programme</i></p>	<p>Empfehlung 4: UNDP richtet institutionelle <i>Fire-wall</i> für das Management des RC-Systems ein, Verhaltenskodex für Leistungsbewertung auf Länderebene (14) (NEU)</p> <p>Empfehlung 1: <i>One Country Programme</i> unter Beteiligung der gesamten VN-Expertise (13)</p>
<p>Finanzierung</p>	<p>Empfehlung 38: <i>One budgetary framework</i> (39): Transparente Übersicht über die drei Finanzierungsquellen der VN-Organisationen auf Länderebene. Finanzierung des <i>One Country Country Programme</i> über ein <i>Pooled Funding (MDG Strategy Support Fund)</i> (NEU)</p> <p>Empfehlung 39: Vollständige Finanzierung der Kernhaushalte reformwilliger VN-Organisationen (39) (NEU)</p> <p>Empfehlung 40: Einsparungen durch Reformen sollen in Fonds für VN-EZ fließen (39f.) (NEU)</p>
<p><i>One Office</i></p>	<p>Empfehlung 1: VN-Organisationen sollen gemeinsame Dienstleistungen nutzen (13)</p> <p>Empfehlung 42: Harmonisierung der Geschäftspraktiken (41)</p>
<p>VN-interne Harmonisierung allgemein</p>	<p>Empfehlung 25: Einrichtung einer Arbeitsgruppe, die Vorschläge für die Konsolidierung von VN-Einheiten macht (29)</p> <p>Empfehlung 27/28: Einrichtung eines <i>Sustainable Development Board</i> (31) (NEU)</p> <p>Empfehlung 30: UNDP-Administrator übernimmt als <i>Development Coordinator</i> Vorsitz der neuen <i>Development Policy and Operations Group</i> (33) (NEU)</p> <p>Empfehlung 31/32: Einheitliche Organisation der Regionalstrukturen (34)</p>

<p>Ergebnisorientiertes Management</p> <p>Gegenseitige Rechenschaftspflicht</p>	<p>Empfehlung 33/34: <i>All-of-Government-Ansatz, Good Multilateral Donorship</i> (35)</p> <p>Empfehlung 35/36: Bessere Zusammenarbeit zwischen BWI und VN-Organisationen (36)</p> <p>Empfehlung 1: Ergebnisorientiertes <i>One Country Programme</i>, integriertes RBM (13)</p> <p>Empfehlung 35: BWI und VN-Organisationen sammeln und messen Daten gemeinsam (36)</p> <p>Empfehlung 42/43: RBM- und Evaluierungssystem verbessern/vereinheitlichen (41)</p>
<p>Quelle: Eigene Darstellung</p> <p><i>Hinweise:</i></p> <p>^a Die Empfehlungen des HLP-Berichts wurden für die tabellarische Auflistung in der Reihenfolge ihres Erscheinens im HLP-Bericht nummeriert und mit der Seitenzahl im HLP-Bericht versehen.</p> <p>^b Vorschläge, die nicht auf laufende Reformen aufbauen und die einen zwischen staatlichen Entscheidungsprozess verlangen, da es für ihre Umsetzung noch kein Mandat gibt, sind als „NEU“ gekennzeichnet.</p>	

Eine Analyse der Empfehlungen zur Harmonisierung ergibt, dass diese – bis auf den Bezug zu den BWI – ausschließlich darauf abzielen, eine VN-interne Harmonisierung zu fördern. Eine verbesserte Zusammenarbeit mit anderen Gebern/Partnern wird nicht thematisiert. Die Vorschläge zu einem einheitlichen System des ergebnisorientierten Managements und der Evaluierung von systemweiten Ergebnissen entsprechen den Forderungen der Paris-Erklärung. Eine Umsetzung dieser Empfehlung wäre zu begrüßen. Der HLP-Bericht greift im Bereich der Partnerausrichtung das auf, was im VN-EZ-System bereits umgesetzt wird. Das Panel macht keine Vorschläge zur Stärkung der gegenseitigen Rechenschaftspflicht.

Seit Anfang 2007 werden die Vorschläge des *High-level Panel* zu einer Reform auf Länderebene (*One UN = One Country Programme, One Leader, One Budgetary Framework, One Office*) bereits umgesetzt, da die Fonds und Programme für diese Reformschritte durch den *Triennial Comprehensive Policy Review* bereits das Mandat haben.³⁵ Für die Umsetzung der *One UN* gibt es derzeit acht Pilotländer: Vietnam, Pakistan, Mosambik, Tansania, Kap Verde, Uruguay, Albanien und Ruanda (Dervis 2006). Vorschläge, die einen zwischenstaatlichen Entscheidungsprozess verlangen, da es für ihre Umsetzung noch kein Mandat gibt (siehe Kasten 3.1 mit „NEU“ gekennzeichnete Empfehlungen), werden ab Juni 2007 zwischen den Mitgliedstaaten verhandelt.

Die in Kapitel 2 und 3 dieser Arbeit analysierten Reforminitiativen werfen die Frage auf, wie sich die Vereinten Nationen mit ihrer Entwicklungszusammenarbeit – basierend auf ihren Stärken – zukünftig im internationalen EZ-System positionieren wollen. Im Folgenden soll diese Fragestellung im Hinblick auf den Zielhorizont, den die Paris-Erklärung vorgibt, diskutiert werden.

4 Konsequenzen für die Positionierung der Vereinten Nationen im internationalen EZ-System

4.1 Zur Frage der Stärken der VN-Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit

Die Debatte um die Stärken der (EZ) der VN-Organisationen ist nicht neu. Die VN-Organisationen stehen im Hinblick auf ihre EZ mitunter unter einem größeren Rechtfertigungsdruck als bilaterale Organisationen. Dies begründet sich darin, dass eine direkte Steuerung der VN-Organisationen durch die Geber nur schwierig bis unmöglich ist. Darüber hinaus lassen Zahlungen in

35 Das Mandat der VN-Fonds und -Programme zur Implementierung von zentralen Reformschritten, wie z. B. dem *Joint Office*, resultiert aus dem sogenannten *Triennial Comprehensive Policy Review* (TCPR), in dem die VN-Mitgliedstaaten eine Bestandsaufnahme der operativen Tätigkeiten der VN auf Länderebene vornehmen und die der Generalversammlung (GV) unterstehenden Fonds und Programme (UNDP, UNICEF, UNFPA und WFP) zur Umsetzung von Reformschritten auffordern. Der TCPR wird alle drei Jahre als Resolution der GV verabschiedet – zuletzt im Jahr 2004 – und ist für die vier Fonds und Programme verbindlich.

das Kernbudget der VN-Organisationen keine eindeutige Sichtbarkeit der Geber zu, was dem bilateralen Gestaltungsanspruch vieler Geber zuwiderläuft. Die Geber fordern außerdem oftmals – zu Recht – einen Nachweis über die effiziente Verwendung ihrer Mittel, da sie gegenüber ihren Steuerzahlern rechenschaftspflichtig sind.

In Bezug auf die Umsetzung der Paris-Erklärung durch die Vereinten Nationen soll im Folgenden analysiert werden, welche der Stärken des VN-EZ-Systems sich für eine weitere Umsetzung der Verpflichtungen der Paris-Erklärung nutzen lassen können.

Die Legitimationsgrundlage für die Arbeit der VN-Organisationen im Entwicklungsbereich stellt Artikel 1 Absatz 3 der VN-Charta dar, wonach die VN u. a. das Ziel haben, „[...] *eine internationale Zusammenarbeit herbei zu führen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen.*“ (VN 1945, 2). Dabei ist eine Stärke der VN-Organisation die Universalität ihrer Mitgliedschaft. Ihre Mitgliedstaaten verfügen formal über das gleiche Stimmrecht (ein Land – eine Stimme). Auch in den Exekutivräten der VN-Fonds und -Programme und den Aufsichtsräten der Sonderorganisationen hat jedes Land eine Stimme.

Die universale Mitgliedschaft und die formale Stimmgleichheit verschaffen den VN-Organisationen somit eine besondere Legitimationsbasis (Jolly et al. 2004, 301). Diese Organisationsstruktur soll eine einseitige staatliche Einflussnahme auf die Agenda und Arbeit der VN-Organisation verhindern, weswegen diese als neutraler Akteur wahrgenommen werden. Im Gegensatz zu den VN-Organisationen entspricht die Stimmverteilung in den Bretton-Woods-Institutionen Weltbank und IWF dem finanziellen Beitrag, den ein Land an die Organisation leistet (ein Dollar – eine Stimme). Daher werden die Bretton-Woods-Institutionen insbesondere von den Entwicklungsländern als geberdominiert wahrgenommen (siehe Jolly et al. 2004, 302; Menocal / Rogerson 2006, 15 f.).

Der Grundgedanke des Multilateralismus zeigt sich auch in der Organisationsstruktur der VN-Fonds, -Programme und -Sonderorganisationen: Die gesamte Staatengemeinschaft verabschiedet die Länderprogramme und bestimmt über die Verteilung der Mittel aus dem Kernhaushalt. Darüber hinaus zahlen auch viele Entwicklungsländer in die Kernhaushalte der VN-Organisationen ein. Den VN-Organisationen wird demnach eine besondere Teilnahme der Entwicklungsländer an den Länderprogrammen und VN-

Agenden zugesprochen (vgl. Turner et al. 2003). Somit verfügen die VN-Organisationen im Entwicklungsbereich durch die Einbindung und starke Stimme der Entwicklungsländer über eine hohe Akzeptanz und ein besonderes Vertrauen von Seiten der Entwicklungsländer (für UNDP bestätigen dies Klingebiel 1998, 147 und Messner et al. 2005, 43). Aus der Perspektive der Entwicklungsländer stellt die Bereitstellung von VN-Leistungen ohne Lieferbindung und Konditionalitäten ebenso eine Stärke der VN-EZ dar (vgl. Fues 2005, 67; vgl. Fues / Klingebiel 2007, 235).

Die neutrale Rolle und die Universalität ihrer Mitgliedschaft verschaffen den VN-Organisationen eine besondere Legitimationsbasis für ihre norm- und standardsetzende Funktion. Die VN-Organisationen können somit global verbindliche Standards setzen und deren Einhaltung auch überwachen. Da die VN-Organisationen als neutraler Akteur wahrgenommen werden, werden ihnen in der operativen Arbeit in politisch sensiblen Bereichen, wie reproduktive Gesundheit, gute Regierungsführung, Menschenrechte und Krisenprävention und Wiederaufbau, Stärken zugeschrieben. Als neutraler Akteur könnten die VN-Organisationen diese Themen auf der Länderebene oft besser ansprechen als bilaterale Akteure.

Zahlreiche VN-Organisationen sind jedoch auch in anderen Bereichen operativ tätig, z. B. Gesundheit, Bildung, Privatsektorförderung. In diesen Bereichen erschließt sich die Stärke neutraler VN-Organisationen nicht ohne weiteres. Bislang gibt es jedoch – abgesehen von einzelnen Länderstudien³⁶ und Betrachtungen bestimmter VN-Organisationen³⁷ – keine systematischen Untersuchungen zu der Frage, in welchen Sektoren welche VN-Organisationen in ihrer operativen Arbeit deutliche Stärken haben, z. B. durch ausgewiesene Expertise. Auch für die Arbeit in politisch und kulturell sensiblen Bereichen wurde bislang nicht nachgewiesen, dass die VN generell eine deutliche Stärke gegenüber anderen (bilateralen) Akteuren haben.

Ein weiteres Alleinstellungsmerkmal der VN-Organisationen im Entwicklungsbereich ist darüber hinaus – bedingt durch ihre Arbeit in der Norm- und

36 Scanteam (2005) untersuchte z. B. die potentielle Rolle und die Stärke der VN am Beispiel von Malawi and Mosambik. Auf die Ergebnisse dieser Studie wurde unter 2.4.2 Harmonisierung näher eingegangen. Anfang der 90er Jahre wurden im Rahmen des *Nordic UN Project* acht Länderstudien durchgeführt, in denen sich die Partnerländer sehr positiv über die Leistungen UNDPs geäußert haben (Nordic UN Project 1990).

37 Für eine Diskussion über die Rolle und Stärke von UNDP siehe Messner et al. (2005, 43).

Standardsetzung – ihre Rolle als alternative Stimme in der internationalen Entwicklungsdebatte. Viele VN-Organisationen konnten durch alternative, multidisziplinäre und auf den Menschen im Entwicklungsprozess konzentrierte Ansätze wichtige Denkanstöße in der internationalen Entwicklungsdebatte liefern (Jolly et al. 2004, 301 f.), z. B. UNDP durch seinen jährlichen „Bericht über die menschliche Entwicklung“.

Des Weiteren ist die Repräsentanz vieler VN-Organisationen in fast allen Entwicklungsländern – auch während Krisensituationen – ein besonderes Kennzeichen der VN-EZ. Diese dezentrale Organisationsstruktur sowie die Einbindung von lokalem und regionalem Wissen und Erfahrung durch Ortskräfte zeichnen die VN-Organisationen als einen EZ-Akteur aus, der um länderspezifische und eigenverantwortliche Entwicklungsstrategien bemüht ist (siehe Jolly et al. 2004, 304).

Vertreter des VN-EZ-Systems nennen oft den Kapazitätsaufbau und die Regierungsberatung als eine besondere Stärke der VN-Organisationen in der EZ (Beispiele für VN-Aktivitäten im Kapazitätsaufbau siehe 27 ff. und Kasten 2.2). Auch offizielle VN-Dokumente führen den Kapazitätsaufbau als eine zentrale Aufgabe des VN-EZ-Systems auf und schreiben den VN-Organisationen in diesem Bereich auch eine Stärke zu (UNDG Exekutivrat 2007). Erklärungen dafür, was die VN-Organisationen besonders für die Arbeit im Kapazitätsaufbau auszeichnet, werden in diesem Zusammenhang nicht genannt. Im Kapazitätsaufbau sind jedoch auch zahlreiche andere bi- und multilaterale Akteure, wie z. B. die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), tätig. Es ist ungeklärt, ob die VN-Organisationen im Kapazitätsaufbau eine besondere Stärke haben.

Zur Beantwortung der Frage nach den Stärken der VN-Organisationen in der EZ stehen keine systematischen Untersuchungen zur Verfügung. Lediglich das MOPAN ist eine empirische Quelle, die sich länderübergreifend mit den Leistungen einiger ausgewählter multilateraler Organisationen befasst.

Laut MOPAN liegt die Stärke von UNDP in der Fürsprecherrolle für international vereinbarte Entwicklungsthemen, in der Förderung von Politikdialog in den Partnerländern und im Kapazitätsaufbau (MOPAN 2005a, 11). Ebenso sieht MOPAN die Stärken von UNFPA im Politikdialog, vor allem in den Bereichen reproduktive Gesundheit, Familienplanung, häusliche Gewalt und Gender, in der Fürsprecherrolle und Politikberatung und deren jeweiligem Einfluss auf die nationale Politikformulierung (MOPAN 2005b, 19).

Im Gegensatz zur Bewertung von UNDP kommt MOPAN bei der Arbeit von UNFPA im Kapazitätsaufbau zu einem gemischten Ergebnis: Der Kapazitätsaufbau von öffentlichen Einrichtungen (z. B. Aufbau von Datenbanken, Ausbildung von Hebammen) wird als gut bewertet, im Kapazitätsaufbau von zivilgesellschaftlichen oder privaten Organisationen läge jedoch keine Stärke von UNFPA vor (MOPAN 2005b, 20). Eine besondere Stärke von UNFPA liege hingegen in der Einbindung von Nichtregierungsorganisationen (ebd., 18). Darüber hinaus nutze UNFPA besonders gut nationale Expertise (ebd., 20).

Auch UNICEF wird von MOPAN bescheinigt, dass es vor allem gute Ergebnisse beim Kapazitätsaufbau von öffentlichen Institutionen leiste und weniger aktiv im Kapazitätsaufbau von privaten Einrichtungen sei (MOPAN 2006, 8). Eine klare Stärke UNICEFs sei hingegen seine Fürsprecherrolle auf Länderebene für die Rechte des Kindes. Durch zahlreiche Positivbeispiele (z. B. Bereitstellung von Dokumenten, Organisation von Veranstaltungen, Präsenz in den Medien u. v. m.) wird die Stärke UNICEFs in diesem Bereich illustriert. Abgesehen von diesen durch MOPAN erhobenen Daten, die sich nicht auf das gesamte System der VN-EZ anwenden lassen,³⁸ fehlen empirische Untersuchungen zu der Frage, welche Vorteile die VN-Organisationen im Kapazitätsaufbau und in der Beratung gegenüber anderen EZ-Akteuren haben.

Die Diskussion um die Stärken der VN-Organisationen in der EZ kann in sieben Bereiche zusammengefasst werden:

1. Die universale Mitgliedschaft verschafft eine besondere Legitimation für die Norm- und Standardsetzung.
2. Durch die Legitimation und Neutralität haben die VN-Organisationen gegenüber anderen Akteuren eine Stärke in der operativen Arbeit in politisch sensiblen Bereichen.
3. Die VN-Organisationen stellen eine alternative Stimme im Entwicklungsbereich dar.

38 MOPAN hat bislang nur die drei Fonds UNDP, UNFPA und UNICEF mit einem Fokus auf die spezifische Arbeit der Organisationen bewertet. Alle Aussagen des MOPAN basieren auf anekdotischen Hinweisen, die auf Länderebene gesammelt werden. Allein zwischen den einzelnen Ländern weichen die Bewertungen der Organisationen voneinander ab. Daher lassen sich die MOPAN-Ergebnisse nicht pauschal auf die Arbeit anderer VN-Organisationen übertragen.

4. Durch ihren multilateralen Charakter haben die VN-Organisationen eine besondere Nähe zu den Entwicklungsländern.
5. Viele VN-Organisationen haben – im Gegensatz zu anderen Akteuren – eine Repräsentanz in fast allen Ländern vor Ort, auch dort, wo bilaterale Beziehungen abgebrochen wurden.
6. Die VN-Organisationen verfügen über eine Stärke im Kapazitätsaufbau und der Regierungsberatung.
7. Die VN-Organisationen nehmen eine starke Fürsprecherrolle für international vereinbarte Entwicklungsziele ein.

Für die Bereiche, die die operative Arbeit betreffen (dies umfasst die Punkte 2 „politisch sensible Bereiche“ und 6 „Kapazitätsaufbau“), konnten Stärken der VN-Organisationen bislang empirisch nicht nachgewiesen werden. Die VN-Organisationen müssen sich zukünftig einer solchen Untersuchung ihrer Stärken stellen.

Die unter den Punkten 4 bis 7 genannten Stärken haben Konsequenzen für die Umsetzung der Paris-Erklärung. So könnten die VN-Organisationen ihre Stärke im Kapazitätsaufbau – wenn diese auch empirisch als eine solche Stärke bestätigt würde – für eine weitere Umsetzung der Paris-Erklärung nutzen, da Kapazitätsaufbau ein erklärtes Ziel der Paris-Erklärung ist. Die weltweite Repräsentanz vieler VN-Organisationen – insbesondere in Ländern, in denen bilaterale Akteure nicht präsent sind – und die Nähe zu den Entwicklungsländern könnten ebenso für die Umsetzung von Verpflichtungen zur Partnerausrichtung und zum Kapazitätsaufbau eingesetzt werden.

Die Fürsprecherrolle der VN-Organisationen könnte bei der Entwicklung und Umsetzung nationaler Entwicklungsstrategien hilfreich sein – auch dies ist ein Ziel der Paris-Erklärung.

Die unter den Punkten 1 bis 3 zusammengefassten Stärken (Norm- und Standardsetzung, politisch sensible Bereiche und alternative Stimme) haben für die Umsetzung der Paris-Erklärung keine unmittelbaren Konsequenzen, bzw. lassen sich hierfür nicht einsetzen.

Die UNDG sieht für die VN-Organisationen im Hinblick auf die Umsetzung der Paris-Erklärung Aufgaben in drei Bereichen (UNDG 2007b, 29):

1. Unterstützung der Partnerländer in der Koordination der EZ (*aid coordination*)

2. Vertiefung des Dialogs zur Wirksamkeit der EZ dadurch, dass diverse EZ-Akteure und Interessenvertreter durch die VN-Organisationen in den Dialog eingebunden werden.
3. Kapazitätsaufbau, u. a. im Gebrauch von EZ-Modalitäten und Unterstützung von Arbeitseinheiten zur EZ-Koordinierung (*aid coordination units*)

Bezüglich Punkt 1 *Aid Coordination* weisen auch Entwicklungsländervertreter darauf hin, dass die als neutral wahrgenommenen VN-Organisationen auf Länderebene die Entwicklungsländer gut bei der Koordinierung der EZ in ihrem Land unterstützen könnten. Die Frage, ob die VN-Organisationen eine besondere Stärke für die Förderung eines Dialogs (Punkt 2) und für den Kapazitätsaufbau im Umgang mit bestimmten EZ-Modalitäten haben (Punkt 3), kann an dieser Stelle nicht abschließend beantwortet werden.

Die Nutzung der Stärken der VN-Organisationen für eine Umsetzung der Paris-Erklärung ist jedoch nur ein erster Schritt, den diese tun müssen, um ihren Verpflichtungen nachzukommen. Weitreichender ist die nötige und noch ausstehende Positionierung der VN-Organisationen im internationalen EZ-System – basierend auf den Stärken. Im Folgenden wird daher analysiert, welche Konsequenzen die Stärken der VN-Organisationen für eine mögliche Positionierung im internationalen EZ-System haben.

4.2 Überlegungen zur zukünftigen Rolle der VN-Organisationen im internationalen EZ-System

Die Fragmentierung des internationalen EZ-Systems³⁹ mit seinen diversen bi- und multilateralen und nicht-staatlichen Akteuren verursacht erhebliche Transaktionskosten auf Seiten der Partnerländer. Die Paris-Erklärung fordert die Geber und internationalen Organisationen daher zur Arbeitsteilung auf,

39 Der Begriff „internationales EZ-System“ umfasst die Ausgestaltung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit mit ihren diversen Akteuren (Geber, Entwicklungsländer, nicht-staatliche Akteure) und EZ-Modalitäten (Budgethilfe, Programmorientierte Ansätze, Projektförderung u. a.). Turner et al. (2003) benutzen den Begriff “internationale EZ-Architektur” und verstehen darunter “*the world’s agencies, institutions and systems for managing the transfer of resources (finance and expertise) to, and development relationships with, low-income countries*” (Turner et al. 2003, 1). Für einen Überblick über das internationale EZ-System und seine mögliche zukünftige Ausrichtung siehe Rogerson et al. (2004).

um Transaktionskosten zu senken und die Wirksamkeit der EZ zu steigern (Erklärung von Paris 2005, 9, Ziff. 35). Dabei sollen die Akteure ihre komparativen Vorteile auf Landes- oder Sektorebene im Sinne einer Komplementarität der EZ-Leistungen nutzen und gegebenenfalls bestimmte Aktivitäten und Aufgaben an andere Geber übertragen (ebd.).

Der Harmonisierungsanspruch der Paris-Erklärung bedeutet also, dass sich EZ-Akteure möglicherweise aus Sektoren und Ländern zurückziehen, wenn sie dort keine komparativen Vorteile haben. Die Forderung der Paris-Erklärung nach einer effektiveren Arbeitsteilung bildet somit den Zielhorizont für eine zukünftige Positionierung der EZ-Akteure im internationalen EZ-System.⁴⁰

Die Tatsache, dass das internationale EZ-System starken Veränderungen unterliegt, verstärkt den Positionierungsdruck auf die EZ-Akteure. So haben in den vergangenen Jahren zum einen neue Akteure im internationalen EZ-System an Einfluss gewonnen, wie z. B. private Stiftungen und sogenannte neue Geber wie Indien und China. Zum anderen werden – nicht zuletzt prominent vorangetrieben durch die Paris-Erklärung – EZ-Modalitäten wie Budgethilfe und programmorientierte Ansätze verstärkt eingesetzt. In dieser sich verändernden EZ-Architektur müssen sich nicht nur die VN-Organisationen, sondern auch bilaterale Geber, die EU, die Weltbank und die Regionalbanken die Frage stellen, welche Aufgaben und welche Rolle sie zukünftig in der operativen Arbeit übernehmen können und wollen.

Für das VN-EZ-System stellt sich diese Frage besonders drängend: Die meisten VN-Organisationen haben nur geringe finanzielle Ressourcen und können sich daher zum einen finanziell mit anderen EZ-Akteuren nicht messen. Zum anderen wirkt sich die geringe Mittelausstattung auch auf die Rolle der VN-Organisationen im Hinblick auf die verstärkt eingesetzten EZ-Modalitäten Budgethilfe und Sektorprogramme aus. Die VN-Organisationen können und sollen – entsprechend der Vorstellung vieler VN-Geber – sich nicht in die Beteiligung an diesen EZ-Modalitäten „einkaufen“. Wenn sie sich jedoch nicht über ihre finanziellen Beiträge einen Platz am Gebertisch sichern kön-

40 Die EU hat z. B. im Mai 2007 einen Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik verabschiedet, wonach sich jeder EU-Mitgliedstaat und die Kommission auf jeweils maximal drei Sektoren pro Land konzentrieren und für jeden Sektor einen federführenden Geber benennen.

nen, stellt sich die Frage, welchen Mehrwert die VN-Organisationen hier zu bieten haben.

Wenn die VN-Organisationen nicht riskieren wollen, von den Veränderungen in der EZ-Architektur überholt und durch andere (finanziell besser ausgestattete und daher einflussreichere) Akteure marginalisiert zu werden, müssen sie aufbauend auf ihren Stärken, ihr Profil – in Abgrenzung zu anderen EZ-Akteuren – schärfen und ihre (mögliche) Rolle im internationalen EZ-System deutlich kommunizieren.

In den vergangenen Jahren wurden diverse Modelle für eine Neuausrichtung und Positionierung des VN-EZ-Systems präsentiert. Demnach wollen Messner et al. (2005) die Stellung des VN-EZ-Systems durch die Schaffung eines *Council for Global Development and Environment* aufwerten und die Bretton-Woods-Institutionen und die WTO dadurch näher an das VN-EZ-System binden. Auf diese Weise soll das VN-EZ-System als zentraler Akteur im Entwicklungsbereich aufgestellt werden (ebd. 18 ff.)

Die niederländische Regierung hat ein Drei-Säulen-Modell vorgeschlagen, wonach die zahlreichen VN-Organisationen entsprechend ihren Aufgabengebieten einer VN-Agentur für Entwicklung, Umwelt oder Humanitäre Hilfe unterzuordnen seien (OECD/DAC 2005a). Ergebnis dieser Konsolidierung der VN-Institutionenlandschaft wären demnach drei VN-Agenturen, die die operative Arbeit ausführen würden. Die Sonderorganisationen würden bestehen bleiben und ausschließlich normativ arbeiten. Bereits 1996 formulierte das *Nordic UN Project* das Fernziel einer einzigen VN-Entwicklungsagentur (Nordic UN Project 1996, 12). Auch das BMZ spricht sich in einem Diskussionspapier aus dem Jahr 2006 für ein „*einheitliches integriertes System der operativen Entwicklungszusammenarbeit der VN*“ aus (BMZ 2006, 3). Als Zwischenschritt sollten VN-Organisationen aus den Bereichen Entwicklung und Umwelt zu einem „Cluster Nachhaltige Entwicklung“ zusammengelegt werden (ebd.).

Auch Kloke-Lesch et al. (2006) schlagen vor, die Rolle des VN-EZ-Systems in der operativen Arbeit durch die Gründung einer einzigen operativen VN-EZ-Einheit zu stärken. Die operative Arbeit der VN-Organisationen in den Bereichen wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Menschenrechte, Umwelt, Regierungsführung, Friedensentwicklung und Humanitäre Hilfe müssten demnach unter einem Dach zusammengefasst werden. Auch die belgische Regierung sieht in einer einzigen konsolidierten *UN Development Agency* das

zukünftige Idealmodell für eine Neuausrichtung der VN-EZ (OECD/DAC 2005b).

All diese Reformmodelle stellen jedoch nicht die Frage nach der Rolle der VN-Organisationen im internationalen EZ-System basierend auf deren Stärken. Stattdessen schlagen diese Modelle lediglich vor, die bestehende VN-Institutionenlandschaft zu konsolidieren, dabei aber alle Arbeitsbereiche in ihrer all umfassenden Gesamtheit beizubehalten. Keines dieser Modelle fragt, in welchen Bereichen die VN-Organisationen Stärken haben und entwickelt darauf aufbauend ein Reformmodell. Auch der Bericht des *High-level Panel* gibt keine Antwort auf die Frage, wie sich die VN-Organisationen in Zukunft im EZ-System positionieren sollten.⁴¹

Im Hinblick auf eine mögliche Rolle des VN-EZ-Systems im Umgang mit neuen EZ-Modalitäten wie SWaps oder Budgethilfe beschäftigt sich bislang lediglich eine Einzelfallstudie von Scanteam (2005). Demnach läge die Stärke der VN-Organisationen darin, die Partnerregierungen im Sinne einer Regierungsberatung/Kapazitätsaufbau beim Umgang mit Budgethilfe zu unterstützen und die eigene Stärke als Fürsprecher für bestimmte Entwicklungsthemen in die Ausarbeitung von Sektorprogrammen einfließen zu lassen (ebd.).

Gemäß eines Positionspapiers der UNDG zur Rolle des VN-EZ-Systems in Sektorprogrammen (UNDG 2005c) bestimmt nicht der finanzielle Beitrag die Beteiligung der VN-Organisationen an einem Sektorprogramm. Stattdessen sollen die VN-Organisationen ihre Expertise in die Planung und Implementierung eines Sektorprogramms einbringen (ebd.). Darüber hinaus sollen die VN-Organisationen die Partnerländer darin unterstützen, EZ-Modalitäten wie Budgethilfe und Korbfinanzierungen (*basket/pooled funding*) zu implementieren, z. B. durch Kapazitätsaufbau und Dienstleistungen im Bereich der Verwaltung und des Managements der Gebergelder.

Da die meisten VN-Organisationen nur über geringe finanzielle Mittel verfügen, wäre eine solche Art der Regierungsberatung und des Kapazitätsaufbaus

41 In den *Terms of Reference* des HLP-Berichts steht hingegen u. a. explizit folgender Arbeitsauftrag: „It [the study] will also need to address how the UN system works and can best exercise its comparative advantages with international partners, including the Bretton Woods Institutions, the European Commission and other regional actors, donors, civil society and the private sector“ (Terms of Reference Bericht des High-level Panel, 15. Februar 2006, 2).

auch die einzige Möglichkeit für die VN-Organisationen, sich im Hinblick auf diese EZ-Modalitäten zu positionieren und von anderen EZ-Akteuren abzugrenzen.

Dabei ist jedoch kritisch anzumerken, dass die Stärke im Kapazitätsaufbau bislang meist nur von den VN-Organisationen selber behauptet wird. Einzige Ausnahme sind die oben genannten MOPAN-Studien. Ebenso ist nicht erwiesen, ob die VN-Organisationen eine besondere Expertise in der Beratung zum Umgang mit diesen neuen EZ-Modalitäten haben, z. B. im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung bei Fragen, die die Budgethilfe betreffen.

Darüber hinaus hat die Analyse im Teil 2 dieser Arbeit gezeigt, dass die Qualifikationen des VN-Personals auf Länderebene teilweise diesem Anforderungsprofil – Regierungsberatung/Kapazitätsaufbau – noch nicht entsprechen. Daher wären bei einer entsprechenden Positionierung im Bereich Budgethilfe/Sektorprogrammen weitere Reformen gefordert.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Frage, ob die VN-Organisationen in ihrer operativen Arbeit in bestimmten Sektoren Stärken haben, bislang noch unbeantwortet ist. Auch in politisch sensiblen Bereichen, wie Regierungsführung und Menschenrechte, und in (Post-)Konfliktsituationen, haben die VN-Organisationen nicht automatisch gegenüber anderen Akteuren eine Stärke. Je nach Länderkontext könnten auch andere Akteure Stärken in diesen Bereichen haben, z. B. aufgrund besonderer Erfahrungen in einem Land/Sektor oder historisch bedingter enger bilateraler Beziehungen.

Generell ist die Debatte um eine Arbeitsteilung basierend auf Stärken sehr komplex. Menocal et al. (2006, 16 f.) weisen darauf hin, dass der komparative Vorteil eines EZ-Akteurs von fünf zentralen Faktoren begründet wird: Das Mandat einer Organisation, die Kapazitäten/das Wissen/die Expertise einer Organisation, die Kostenstruktur (Kosteneffektivität), das Ergebnisregister (Erfolge und Misserfolge) und das Vertrauen der Partner als „weicher“ Bestimmungsfaktor. Diese Faktoren stehen in einem komplexen Zusammenspiel und können daher je nach Land oder Sektor unterschiedlichen EZ-Akteuren jeweils eine besondere Stärke zuschreiben. Demnach handelt es sich auch um relative und nicht um absolute Stärken (ebd.).

Die Frage, ob sich die VN-Organisationen aus operativen Bereichen, in denen sich möglicherweise keine Stärke ergibt, zurückziehen sollten, bleibt weiterhin offen. Eine derartige Diskussion sollte auf der Grundlage von empirischen Untersuchungen ergebnisoffen geführt werden. An dieser Stelle muss

darauf hingewiesen werden, dass sich nicht nur die VN-Organisationen, sondern alle bi- und multilateralen Akteure einer Diskussion und Analyse ihrer jeweiligen Stärken stellen müssen – im Hinblick auf die Umsetzung der Paris-Erklärung und der darin geforderten effektiveren Arbeitsteilung kann sich kein Unterzeichner der Erklärung dieser Debatte entziehen.

Eine Positionsbestimmung der VN-Organisationen kann nur über die Erteilung klarer Mandate und die Behebung zentraler Strukturprobleme, wie z. B. durch die Vereinheitlichung von Aufsichtsstrukturen, erfolgen. Hierzu sind jedoch zwischenstaatliche Entscheidungen der Mitgliedstaaten auf Zentral-ebene erforderlich. Auf dieser Ebene sind die zwischenstaatlichen Verhandlungsprozesse in New York zu Reformfragen der EZ der VN derzeit jedoch sehr schwierig, da die Diskussionen politisiert sind und sich die Geber (Industriestaaten) der VN-Organisationen und die Entwicklungs- und Schwellenländer – zusammengeschlossen in der *Group of 77 (G77)* – konfrontativ gegenüber stehen. Wenn sich diese Entscheidungsprozesse derart schwierig gestalten, soll an dieser Stelle die Frage aufgeworfen werden, inwieweit die VN-Organisationen überhaupt reformfähig sein können, wenn die Schwellen- und Entwicklungsländer weiterhin eine blockierende Haltung zeigen.⁴²

In der Vergangenheit hat sich die G77 als sehr zögerlich erwiesen, wenn es um die Umsetzung weit reichender Reformen ging. So wird auch in den aktuellen zwischenstaatlichen Diskussionen um den Bericht des *High-level Panel* wieder einmal die reform-kritische Haltung der G77 deutlich. Demnach ist z. B. die vom Panel vorgeschlagene Zusammenlegung der Exekutivräte von UNDP/UNFPA, UNICEF und WFP zu einem *Sustainable Development Board* derzeit gegen den Willen der G77 nicht durchzusetzen.

Größtes Hindernis sind dabei innerhalb der G77 einige starke Meinungsführer – überwiegend Schwellenländer – die über diese zwischenstaatlichen Verhandlungen eine reine Machtpolitik betreiben. Insbesondere die kleinen Entwicklungsländer, denen eine kohärentere, effektivere VN-EZ zu Gute käme, können sich in der internen Meinungsbildung der G77 nicht durchsetzen.

42 Der Zusammenschluss der Entwicklungs- und Schwellenländer, *Group of 77 (G77)* umfasst derzeit etwa 130 Staaten. Bei zwischenstaatlichen Entscheidungsprozessen ist die Zustimmung der G77 unabdingbar, da diese meist geschlossen abstimmen und nur mit Billigung der G77 eine Mehrheit gefunden werden kann.

Da es offensichtlich bereits seit Jahrzehnten bei den beteiligten Akteuren (Industrie- und Entwicklungsländer) nicht an einem Verständnis der Schwächen des VN-EZ-Systems mangelt – Problemanalysen und Reformvorschläge wurden zahlreich produziert⁴³ – sondern machtpolitisches Kalkül die Umsetzung von Reformen bislang verhindert hat, bleibt die Frage, wie es um die generelle Erfolgsaussicht von Reformen des VN-EZ-Systems bestellt ist.

Das BMZ kann sich im weiteren Reformprozess an verschiedenen Stellen für eine Positionierung und Stärkung der VN-Organisationen im internationalen EZ-System einsetzen und versuchen, den politisierten zwischenstaatlichen Prozess positiv zu beeinflussen. Hierauf wird im abschließenden Teil 5 dieser Arbeit eingegangen.

5 Fazit und Empfehlungen für eine Positionsbestimmung des BMZ

Die Auswertung der zugänglichen Dokumente und die Gespräche mit VN-Mitarbeitern ergibt, dass der seit Ende der neunziger Jahre im VN-EZ-System laufende Reformprozess komplementär ist zu den Zielen der Paris-Erklärung. Das VN-EZ-System ist bemüht, dem neuen Konsens in der EZ hin zu mehr Harmonisierung und Partnerausrichtung durch Reformen gerecht zu werden. Generell sind die VN-Reformschritte jedoch noch zu sehr VN-intern ausgerichtet und weisen kaum Anknüpfungspunkte zu anderen Gebern und Akteuren auf. Insgesamt sind weitere Schritte notwendig, damit das VN-EZ-System seine Verpflichtungen aus der Paris-Erklärung erfüllen und sich entsprechend seiner Stärken in der internationalen EZ-Architektur positionieren kann.

Für die folgenden Empfehlungen werden drei Handlungsebenen für das BMZ formuliert: Schwachpunkte, die dem VN-EZ-System inhärent sind, sollten durch Forderungen über die Exekutivräte angesprochen werden. Darüber hinaus gibt es Schwachpunkte, deren Überwindung das BMZ durch die Bereitstellung finanzieller Mittel unterstützen kann. Außerdem sollte die Bundesregierung in einigen Bereichen ihr eigenes Geberverhalten überdenken,

43 Der Vorschlag, ein einheitliches Aufsichtsgremium für die Fonds und Programme einzurichten, wurde bereits 1977 in der Resolution 32/197 der Generalversammlung gemacht. Diese Empfehlung wurde einige Jahre ergebnislos zwischenstaatlich diskutiert und verschwand dann wieder von der Agenda.

um Schwachpunkte anzugehen, die sich in einem inkohärenten Verhalten gegenüber den VN-Organisationen begründen.

Das BMZ kann jedoch nur im Rahmen seiner Zuständigkeit für bestimmte VN-Organisationen tätig werden. Bei Fragen, die das gesamte VN-EZ-System betreffen, z. B. Finanzierungsfragen, muss sich das BMZ innerhalb der Bundesregierung für bestimmte Positionen einsetzen. Hierauf wird noch näher eingegangen werden. Tabelle 5.1 fasst die Analyse und die möglichen Ansatzpunkte für das BMZ tabellarisch zusammen.

Exekutivräte

Das BMZ ist innerhalb der Bundesregierung für die VN-Organisationen UNDP, UNFPA, das WFP und die UNIDO federführend und kann somit über deren Exekutiv-/Aufsichtsräte Einfluss auf deren Arbeit nehmen. Das BMZ sollte versuchen, die Schwachpunkte, die in diesen Organisationen direkt angegangen werden müssen, auf dieser Ebene anzusprechen. Im Folgenden werden drei Punkte genannt, die prioritär angesprochen werden sollten:

Erstens sollte die Forderung nach einem systematischen Fortschrittsmonitoring oberste Priorität haben. Da die VN-Organisationen kein Monitoring der Umsetzung der Paris-Erklärung durchführen,⁴⁴ ist es schwierig, systematische Aussagen über den Umsetzungsstand zu machen. Für ein effektives Monitoring ist eine verbindlich organisierte Kommunikation zwischen den Zentralen und der Länderebene notwendig. Somit können Erkenntnisse aus der Evaluierung in die Arbeit auf Länderebene – z. B. in Form von Handreichungen – einfließen.⁴⁵

Zweitens sollten sich die VN-Organisationen verstärkt in die Abstimmung mit anderen Gebern einbringen und zunehmend gemeinsame Missionen und Analysen durchführen. Die VN-Organisationen sollten sich nun über ihre VN-interne Harmonisierung hinaus, Geber-übergreifenden Initiativen anschließen, wie z. B. den *Joint Assistance Strategies*.

Drittens sollte das BMZ über die Exekutivräte eine Auseinandersetzung mit der Positionierung der VN-Organisationen innerhalb des internationalen EZ-Systems anstoßen. Die VN-Organisationen haben ihre Rolle im Hinblick auf

44 Ausgenommen ist hier die Weltbank (siehe Weltbank 2006).

45 Die wichtige Rolle eines organisierten Austausches zwischen Zentrale und Länderebene betont auch de Renzio (2005).

die sich verändernde EZ-Architektur noch nicht definiert, sondern sich bislang ausschließlich auf interne Reformprozesse fokussiert. Die VN-Organisationen sollten sich gemäß ihrer Stärken aufstellen. Zentral sind hierbei ihre (behaupteten) Stärken eines neutralen Akteurs, eines Fürsprechers für international vereinbarte Entwicklungsziele und (behauptete) Stärken im Kapazitätsaufbau/Regierungsberatung. Diese Stärken könnten – vorausgesetzt sie können als solche nachgewiesen werden – bei der Ausarbeitung von Sektorprogrammen, im Budgetmanagement und bei der Koordinierung von EZ auf Länderebene (*aid coordination*) eingesetzt werden.

Das BMZ sollte – im Zusammenschluss mit anderen Staaten des Nordens und des Südens – in den Exekutivräten von UNDP/UNFPA, dem WFP und UNIDO auf diese noch ausstehende Positionierung hinweisen und auch eigene Vorstellungen zu einer möglichen Positionsbestimmung entwickeln.

Darüber hinaus sollte sich das BMZ über die Exekutivräte von UNDP/UNFPA, WFP und UNIDO für eine weitere Harmonisierung der Geschäftspraktiken einsetzen. Die vorangegangene Analyse machte deutlich, dass eine verbesserte Zusammenarbeit innerhalb des VN-EZ-Systems oftmals an unterschiedlichen Geschäftspraktiken und operativen Vorgaben scheitert (siehe auch UNDG Exekutivrat 2007, 7). Das UNDG-Exekutivkomitee schlägt z. B. die Erstellung eines gemeinsamen Handbuchs für die Feldarbeit vor (ebd.).

Ebenso sollten über die Exekutivräte die Anreizsysteme der einzelnen VN-Organisationen, die derzeit noch stark auf die Positionierung der einzelnen Organisation ausgerichtet sind, verändert werden. VN-Mitarbeiter sollten für ihren Einsatz für VN-weite Ziele und ihre Abstimmung mit anderen Organisationen belohnt werden.

Aufbauend auf der (behaupteten) Stärke einiger VN-Organisationen im Kapazitätsaufbau und der Beratung der Partner sollte das BMZ in den Exekutivräten fordern, dass die VN-Organisationen stärker den Kapazitätsaufbau in ihren Länderprogrammen fördern. Die nationalen Systeme werden oftmals als zu schwach identifiziert und von den Gebern nicht genutzt. Gerade dies bietet jedoch einen guten Ansatzpunkt für die VN-EZ.

Um die Exekutivräte als Handlungsplattform effektiv nutzen zu können, ist es wichtig, dass sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mit anderen Mitgliedstaaten zusammenschließt,

Tabelle 5. 1: Zusammenfassung der Analyse und Ansatzpunkte für das BMZ

Dimension der Paris-Erklärung	Schwachpunkte	Lösungsansatz	Ansatzpunkte für das BMZ		
			Finanzierungsmöglichkeiten	Exekutivrate	Eigenes Geberverhalten
Partnerausrichtung					
Indikator 3 (Ausrichtung auf nationale Entwicklungsstrategien)	<ul style="list-style-type: none"> - UNDAFs konzeptionell oft schwach - Nicht ausreichende Anreizsysteme, da Ausrichtung der Arbeit auf Ziele der einzelnen Organisationen 	<ul style="list-style-type: none"> - UNDAFs strategischer ausrichten bzw. stärkere Orientierung an Geber-übergreifender Harmonisierung - Reform der internen Anreizsysteme 	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	

<p>Indikator 4 (Kapazitätsaufbau durch harmonisierte Länderprogramme)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Teils unzureichende Qualifikation der Mitarbeiter auf Länderebene 	<ul style="list-style-type: none"> - Gezielte Qualifikation/Personalentwicklung/Personalentwicklungsstrategie; mehr Expertise/Kapazitäten für Politikdialog/-formulierung 	<input checked="" type="checkbox"/>	
<p>Indikator 5a und 5b (Nutzung nationaler Systeme)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fehlende praktische Handreichungen - Schwache Ländersysteme 	<ul style="list-style-type: none"> - Erarbeitung von Handreichungen durch UNDG u. die Zentralen der VN-Organisationen - Stärkung schwacher Ländersysteme durch VN-Länderprogramme 	<input checked="" type="checkbox"/>	
<p>Indikator 6 (Vermeidung paralleler Durchführungsstrukturen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Kein Monitoring, jedoch Hinweise auf zu viele parallele Projektdurchführungseinheiten (PIU) 	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoring, Auseinandersetzung mit der PIU-Problematik 	<input checked="" type="checkbox"/>	

Dimension der Paris-Erklärung	Schwachpunkte	Lösungsansatz	Ansatz für das BMZ		
			Finanzierungsmöglichkeiten	Exekutivrate	Eigenes Geberverhalten
Partnerausrichtung					
Indikator 7 (Bessere Berechenbarkeit der ODA-Leistungen)	<ul style="list-style-type: none"> - Schlechte Berechenbarkeit durch Einjahreszusagen der Geber und hohen Anteil zweckgebundener Mittel 	<ul style="list-style-type: none"> - Mehrjahreszusagen - Weniger Zweckbindung 			<input checked="" type="checkbox"/>
Harmonisierung					
Indikator 9 (Nutzung gemeinsamer Vorkehrungen/Verfahren)	<ul style="list-style-type: none"> - Reformschritte zu VN-intern - VN-EZ-System in Bezug auf neue EZ-Modalitäten noch nicht 	<ul style="list-style-type: none"> - Strategische Positionierung 		<input checked="" type="checkbox"/>	

	<p>strategisch positioniert</p> <ul style="list-style-type: none"> - Teils unzureichende Qualifikation der Mitarbeiter - Noch nicht vollständig harmonisierte Geschäftspraktiken; Richtlinien/Vorschriften, die bessere Zusammenarbeit zwischen den VN-Organisationen verhindern, z. B. Vorschriften zur getrennten Berichterstattung an die Exekutivräte. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mitarbeiterweiterbildung - Weitere Harmonisierung der Geschäftspraktiken 	<input checked="" type="checkbox"/>	
<p>Indikator 10 (Gemeinsame Missionen/Analysen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - CCA ausschließlich VN-intern - Wenig gemeinsame VN-Missionen und hohe absolute Anzahl an VN-Missionen 	<ul style="list-style-type: none"> - Beteiligung an nationalen Analyseprozessen und gemeinsame Missionen 	<input checked="" type="checkbox"/>	

		Ansatz für das BMZ			
		Lösungsansatz	Finanzierungsmöglichkeiten	Exekutivrate	Eigenes Geberverhalten
Dimension der Paris-Erklärung	Schwachpunkte	<ul style="list-style-type: none"> - UNDAF konzeptionell oft schwach - Kein integriertes RBM-System, uneinheitliches Monitoring/ Evaluierung 	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> 	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> 	
Ergebnisorientiertes Management	<ul style="list-style-type: none"> - UNDAF's strategischer ausrichten - Förderung eines integrierten RBM-Systems, gemeinsames Monitoring/ Evaluierung 				
Gegenseitige Rechenschaftspflicht	<ul style="list-style-type: none"> - Zweckgebundene Mittel (<i>Non-core Resources</i>) werden an den Exekutivräten vorbeigeben und sind daher schwer erfassbar und generell schlecht planbar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Weniger zweckgebundene Mittel (<i>Non-core Resources</i>) und Erhöhung der Beiträge an die Kernhaushalte (Core Resources) 			<input checked="" type="checkbox"/>
Quelle: Eigene Darstellung					

um eine ausreichende Mehrheit für eine Umsetzung der genannten Initiativen zu erhalten. Mögliche Partner auf Seiten des Nordens sind neben den EU-Partnern die Schweiz, Norwegen und Kanada. Als reformfreundliche Staaten des Südens können die acht *One UN*-Pilotländer sowie weitere bislang nur inoffiziell bekannte Bewerberländer für den Pilotlandstatus gelten.

Das BMZ kann diese Forderungen nur in Exekutivräten stellen, für deren Organisationen es federführend ist (UNDP/UNFPA, WFP und UNIDO). Für alle anderen Fonds, Programme und Sonderorganisationen müssen sich die entsprechenden federführenden Ressorts in den Exekutiv- und Aufsichtsräten einsetzen.

Das eigene Geberverhalten

Eine wesentliche Voraussetzung für eine kohärente VN-EZ ist ein kohärentes Geberverhalten gegenüber den VN-Organisationen. Die Bundesregierung spricht – wie viele andere Geber – gegenüber den VN-Organisationen im Entwicklungsbereich jedoch nicht mit einer Stimme. Die Zuständigkeiten für die einzelnen Fonds, Programme und Sonderorganisationen sind über diverse Ressorts verteilt. Eine Abstimmung zwischen den Ressorts findet nur in geringem Umfang statt. Die Abstimmung zwischen dem Auswärtigen Amt (federführend für UNICEF und UNESCO) und dem BMZ bei VN-Reformfragen, die die Zuständigkeit beider Ressorts berührt, funktioniert jedoch gut.

Im Gegensatz zu dem regen Austausch zwischen BMZ und Auswärtigem Amt (AA) gibt es jedoch keinen regelmäßigen Austausch zwischen dem BMZ (federführend für UNDP, UNFPA, UNIFEM, WFP, UNIDO, die Weltbankgruppe, die Regionalbanken, den IFAD, dem Gesundheitsministerium (federführend für WHO), dem Landwirtschaftsministerium (federführend für FAO), dem Umweltministerium (federführend für UNEP), dem Arbeitsministerium (federführend für ILO) und dem Familienministerium (federführend für normative Gleichstellungsfragen im VN-System).

Generell ist davon auszugehen, dass die deutsche VN-Politik deutlich kohärenter gestaltet werden könnte und sich der Koordinierungsaufwand innerhalb der Bundesregierung stark verringern würde, wenn die Federführung für die im Entwicklungsbereich tätigen VN-Organisationen allein dem BMZ zugeschrieben würde (siehe Fues 2006). Ein Kriterium könnte hier z. B. die ODA-Anrechenbarkeit der Beiträge an die Organisationen sein: So könnte dem

BMZ z. B. für alle VN-Fonds, -Programme und -Sonderorganisationen, deren Beiträge gemäß der OECD-Kriterien zu mehr als 50 % ODA-anrechenbar sind, die Zuständigkeit zugewiesen werden. Derzeit sind 100 % der Beiträge an UNICEF (Federführung: AA), 70 % der Beiträge an die WHO (Federführung: Gesundheitsministerium) und 51 % der Beiträge an die FAO (Federführung: Landwirtschaftsministerium) ODA-anrechenbar. Eine Neuordnung der Geschäftsbereiche der Bundesregierung auf der Grundlage der ODA-Anrechenbarkeit der Beiträge an die Organisationen ist zu empfehlen.

Als ein wichtiger Zwischenschritt hin zu einer kohärenten deutschen VN-Politik sollte eine Abstimmung zwischen den oben genannten Ressorts unter Vorsitz des BMZ institutionalisiert werden. Dies könnte z. B. in Form eines regelmäßigen Treffens der Ressorts stattfinden, bei denen Themen, die eine einheitliche Positionierung verlangen, z. B. die Umsetzung der Paris-Erklärung, erörtert werden. Insbesondere vor den Exekutivratssitzungen der einzelnen Organisationen, zu denen die jeweiligen Ressorts ihre zuständigen Mitarbeiter entsenden, sollten alle betreffenden Ressorts zu den in der Sitzung anstehenden Fragen konsultiert werden, um eine einheitliche Verhandlungslinie zu vereinbaren.

Für grundsätzliche Fragen der systemweiten Kohärenz, z. B. die Einführung gemeinsamer Länderprogramme und Exekutivratssitzungen, sollten die Ressorts eine einheitliche Position erarbeiten. Im Hinblick auf eine Position der Bundesregierung zum Bericht des *High-level Panel* hat diese Abstimmung bereits gut funktioniert. Um jedoch von einer überwiegend reaktiven, punktuellen Abstimmung zu kurzfristig anstehenden Fragen zu einer kohärenten deutschen VN-Politik zu gelangen, sollte die Federführung des BMZ für den Entwicklungsbereich ausgeweitet und ihm eine klare Koordinierungsrolle zugewiesen werden.

Darüber hinaus ist die Formulierung einer deutschen multilateralen Strategie im Sinne eines durch den HLP-Bericht vorgeschlagenen *All of Government*-Ansatz zu empfehlen. Dies würde u. a. bedeuten, die oben genannte einheitliche Position zu Fragen systemweiter Kohärenz zu formulieren. Darüber hinaus könnte eine solche deutsche multilaterale Strategie auch beinhalten, dass sich die betroffenen Ressorts darüber verständigen, was sie von den VN-Organisationen im Entwicklungsbereich erwarten, wo sie ihre Stärken sehen und wie sie langfristig ihre Finanzierung entsprechend ihren Erwartungen ausrichten.

Um die VN-EZ auf eine verbesserte Finanzierungsbasis zu stellen (Mehrjahreszusagen und mehr *Core Resources*), sollte sich das BMZ in der Bundesregierung für Prinzipien eines *Good Multilateral Donorship* einsetzen. Für das deutsche Geberverhalten bedeutet dies, dass sich das BMZ und alle anderen für VN-Organisationen federführenden Ressorts gegenüber dem Finanzministerium dafür einsetzen, Mehrjahreszusagen für die VN-Fonds und Programme machen zu können. Dies schließt insbesondere einen Dialog mit dem Bundestag ein, da nur durch dessen Zustimmung Mehrjahreszusagen ermöglicht würden. Ohne Mehrjahreszusagen ist der Indikator 7 der Paris-Erklärung nicht zu erfüllen. Es ist nicht verständlich, warum gegenüber der Weltbank von deutscher Seite aus Mehrjahreszusagen möglich sind, dies jedoch bei den Fonds und Programmen bislang nicht praktiziert wird.

Good Multilateral Donorship-Prinzipien könnten außerdem beinhalten, dass die Geber hauptsächlich Beiträge an den Kernhaushalt (*Core Resources*) des VN-EZ-Systems zahlen und von kleinteiliger zweckbestimmter Finanzierung, die die VN-Organisationen in projektorientierten Ansätzen verharren lässt, absehen. Deutschland zahlt seine Beiträge bereits überwiegend in ungebundener Form an das VN-EZ-System. In einem Zusammenschluss mit anderen Gebern könnte Deutschland fordern, dass die – von einigen Gebern stark betriebene – Praxis, vermehrt zweckgebundene Beiträge zu zahlen, beendet wird⁴⁶ und dass sich die Geber zu einer Erhöhung ihrer Beiträge an die Kernhaushalte verpflichten. In gemeinsamen Prinzipien eines *Good Multilateral Donorship* könnten sich die Geber für einen Maximalanteil der zweckbestimmten Finanzierung an den Gesamtbeiträgen aussprechen.

Zahlungen Deutschlands und anderer Geber in das Kernbudget und die mögliche Einführung von Mehrjahreszusagen sollten von Seiten der Geber auch mit klaren Forderungen an die VN-Organisationen verbunden werden. So sollte sich die Bundesregierung – zusammen mit anderen Staaten – in den Aufsichtsräten der VN-Organisationen für die Erfüllung der Verpflichtungen aus der Paris-Erklärung einsetzen.

Das deutsche Geberverhalten, insbesondere gegenüber den VN-Fonds und -Programmen, sollte im Sinne eines *Good Multilateral Donorship* langfristig verbessert werden. Deutschland ist bei den Pflichtbeiträgen an den VN-Haushalt und die VN-Sonderorganisationen aufgrund seiner Wirtschaftskraft

46 Für eine empirische Untersuchung der Bestimmungsfaktoren für Geberverhalten gegenüber multilateralen Organisationen siehe Addison et al. (2003).

nach den USA und Japan meist drittgrößter Beitragszahler. Bei den gesamten freiwilligen Beiträgen an die Fonds und Programme hingegen ist Deutschland nur zehntgrößter Beitragszahler und reiht sich damit weit hinter andere große Geber ein. Um die deutschen freiwilligen Beiträge in Form von Mehrjahreszusagen an die Kernhaushalte langfristig zu erhöhen, ist ein Dialog mit dem Deutschen Bundestag wichtig. Das BMZ sollte diesen Dialog verstärken.

Finanzierungsmöglichkeiten

Die Schwachpunkte in der Umsetzung bieten Ansatzpunkte für die Finanzierung innovativer Reformmaßnahmen von Seiten des BMZ. Eine solche bilaterale Finanzierung von (Teil-)Reformen würde über zweckgebundene Beiträge (*Non-core Resources*) an das VN-EZ-System erfolgen. Das BMZ zahlt – neben zahlreichen anderen Gebern – in den *UN Country Coordination Fund*, kurz UNCCF, ein. Der UNCCF wird von DGO verwaltet. Er beinhaltet ausschließlich zweckgebundene Beiträge einzelner Geber, über die Maßnahmen finanziert werden, die eine bessere Zusammenarbeit innerhalb des VN-EZ-Systems auf Länderebene fördern, z. B. die Beratung der UNCTs durch die UNDG bei der Ausarbeitung von *Joint Programmes* oder die Anfertigung von entsprechenden Handreichungen durch UNDG.

In Tabelle 5.1 sind Schwachpunkte in der Umsetzung der Paris-Erklärung markiert, die durch eine solche Finanzierung überwunden werden könnten. DGO könnte demnach Geberbeiträge an den UNCCF weiterhin dazu nutzen, Beratungsleistungen zu finanzieren, die an diesen Schwachpunkten ansetzen, z. B. Training der UNCTs für eine strategischere Formulierung der UNDAFs, Unterstützung bei der Ausarbeitung gezielter Personalentwicklungsstrategien und der Auseinandersetzung mit der Problematik der parallelen Projektimplementierungseinheiten. So wurde z. B. kürzlich über DGO – finanziert durch den UNCCF – die Handreichung zur Erstellung des CCA/UNDAF aktualisiert, die nun besser auf die Situation der UNCTs auf Länderebene ausgerichtet ist (UNDG 2007a).

Diese Empfehlung, (Teil-)Reformen im VN-EZ-System durch einzelne Geber bilateral durch Zahlungen in entsprechende Fonds zu finanzieren, wird jedoch kontrovers diskutiert. Dies begründet sich darin, dass eine Reform in Richtung einer wirksameren VN-EZ eine ureigene Verpflichtung des VN-Systems sein sollte, die es mit der Annahme der Paris-Erklärung offiziell anerkannt hat. Somit gehören solche Reformen zu den Kernaufgaben des VN-EZ-Systems, die folglich auch aus dem Kernbudget und nicht über zweckgebun-

dene Beiträge einzelner Geber finanziert werden sollten. Eine bilaterale Finanzierung innovativer Reformmaßnahmen von Seiten des BMZ würde auch der im vorangegangenen Abschnitt ausgesprochenen Empfehlung, die Beiträge an den Kernhaushalt zu erhöhen und auf zweckgebundene Finanzierung zu verzichten, widersprechen.

Darüber hinaus könnte eine Finanzierung von Reformmaßnahmen durch einzelne Geber dazu führen, dass die VN-Organisationen an Glaubwürdigkeit verlieren, da sie als unfähig erscheint, ihren ureigenen Aufgaben selbständig nachzukommen. Es bestehe außerdem die Gefahr, dass das VN-EZ-System weniger Eigenverantwortung für die eigenen Reformen aufbringt, wenn diese durch Dritte finanziert werden. Daher stellt sich auch die Frage, wie sich die Nachhaltigkeit solcher Maßnahmen gestaltet, wenn die Förderung der einzelnen Geber auslaufen sollte.

Trotz dieser Kritik an einer bilateralen Finanzierung von (Teil-)Reformschritten soll dem BMZ an dieser Stelle empfohlen werden, seine Zahlungen an den UNCCF weiterzuführen und somit eine Finanzierung für weitere nötige Reformschritte bereit zu stellen. Dies begründet sich darin, dass alle – in Teil 2.4 – beschriebenen Reformen erst seit der Gründung der UNDG und der Beratung durch DGO durchgeführt wurden. Erst durch die Arbeit der UNDG und DGOs wurden die praktische Umsetzung von Reformmaßnahmen und die Beratung der UNCTs möglich. UNDG und DGO waren die treibende Kraft im Reformprozess innerhalb des VN-EZ-Systems und haben mit ihren Reformmaßnahmen ein wichtiges positives Reformmomentum geschaffen, auf das die Empfehlungen des HLP-Berichts aufbauen.

Vor der Gründung der UNDG und ohne die Geber-finanzierten Fonds ist bis Ende der 90er Jahre kaum eine Reform ernsthaft umgesetzt werden.⁴⁷ Bis dato war die Koordinierung und Kohärenz innerhalb des VN-Systems zwar die Aufgabe des *Chief Executives Board* (CEB). Im CEB kommen die Spitzen aller VN-Organisationen, die im weiteren Sinne entwicklungspolitisch tätig sind, auf Einladung des VN-Generalsekretärs zwei Mal jährlich zusammen. Der CEB hat jedoch bislang nur Stellungnahmen veröffentlicht, die keinen Wert für eine verbesserte operative Arbeit hatten. Konkrete Unterstüt-

47 Als einzige Ausnahme kann hier die Gründung UNDPs genannt werden. 1965 wurden das *Expanded Programme of Technical Assistance* (EPTA) und der *Special Fund* (SF) durch die Resolution 2029 (XX) der Generalversammlung zusammengelegt und UNDP geschaffen.

zung auf dem Weg zu einer *One UN* auf Länderebene wurde vor allem durch UNDG und DGO erbracht, z. B. durch die Unterstützung bei der Einführung des UNDAF und weit reichender Reformen wie der *Joint Office*-Initiative.

Ein Grund dafür, dass bis Ende der 90er Jahre keine weitreichenden Reformen umgesetzt wurden, ist, dass erst durch die bei DGO angesiedelten Fonds auch Gelder für eine Finanzierung solcher Schritte zur Verfügung standen. Weitreichende Reformen bedürfen erheblicher Personal- und anderer Ressourcen, welche die VN-Organisationen aus ihrem Kernhaushalt bereitstellen müssten. Dies würde bedeuten, dass alle VN-Organisationen dies gleichermaßen in ihr Budget einplanen müssten. Bislang reichte die Abstimmung zwischen den diversen Aufsichtsgremien noch nicht einmal dazu, eine Abstimmung über gemeinsame Länderprogramme zu erreichen. Außerdem wollen die Entwicklungsländer, welche die Mehrheit in den Aufsichtsgremien stellen, die knappen Gebermittel direkt in die Länderprogramme fließen lassen und nicht für Reformmaßnahmen verwenden.

Demnach ist es derzeit utopisch, anzunehmen, man könne die Finanzierung weitreichender Reformschritte über ein Dutzend verschiedener Kernhaushalte organisieren. Für die praktische Umsetzung von Reformen ist DGO daher bislang ausschließlich auf Geber-finanzierte – mit zweckgebundenen Mitteln ausgestattete – Fonds, z. B. den UNCCF, angewiesen.

Die gleiche Problematik liegt dem zentralen Schwachpunkt des RC-Systems zu Grunde: Die Personalunion von RC und höchstem UNDP-Repräsentant verhindert in vielen Ländern, dass die anderen VN-Organisationen der koordinierenden Rolle UNDPs das nötige Vertrauen schenken. Der höchste UNDP-Repräsentant, der auch gleichzeitig RC ist, hat bislang zwar bereits das Mandat, die Arbeit der VN-Organisationen zu koordinieren. Die Praxis auf Länderebene zeigt jedoch, dass die anderen VN-Organisationen ihm/ihr jedoch teilweise das nötige Vertrauen für die koordinierende Arbeit nicht entgegenbringen.

Die Erkenntnisse aus jahrelanger Praxis auf Länderebene zeigen demnach, dass dieser Schwachpunkt der Personalunion nur dadurch aufzuheben ist, dass UNDP zwei Posten finanziert: Einen UNDP-Landesdirektor und einen RC. Dies würde alle Länder mit umfangreichen Länderprogrammen und dadurch bedingtem großen Koordinierungsaufwand betreffen. UNDP sieht sich in 40 Ländern mit dieser Situation konfrontiert. 30 Landesdirektorenposten wurden bereits geschaffen, zehn weitere sollen nun besetzt werden

(UNDG Exekutivrat 2007). Jede Position eines UNDP-Landesdirektors wird mit etwa 300.000 US\$ veranschlagt.⁴⁸

Bislang hat UNDP 14 Posten über das eigene Budget finanziert. Eine Finanzierung weiterer Posten aus dem UNDP-Haushalt ist derzeit nicht abzusehen, da sich hierfür momentan keine Mehrheit im UNDP-Exekutivrat finden wird. Da alle VN-Organisationen von der Arbeit des RC profitieren, würde eine geteilte Finanzierung der RC-Position durch ein Dutzend Kernhaushalte zwar sinnvoll erscheinen, praktisch ist dies jedoch aufgrund der fehlenden Abstimmung zwischen den Aufsichtsräten nicht zu realisieren.

Um diesen von den VN-Organisationen vor Ort sehr positiv bewerteten Reformschritt weiter voranzubringen, wirbt UNDP daher bei den Gebern um eine Finanzierung weiterer UNDP-Landesdirektorenposten auf der Grundlage zweckbestimmter Beiträge. Auch das BMZ beteiligt sich an dieser Finanzierung und hat die Finanzierung von sechs UNDP-Landesdirektoren zugesagt. Diese Finanzierung sollte weitergeführt werden, da diese Reform derzeit nur auf diesem Wege vorangebracht werden kann.

Aus der oben anhand der Arbeit UNDGs/DGOs und der Einrichtung der UNDP-Landesdirektorenposten dargestellten Reformpraxis folgt, dass ohne eine entsprechende (zweckgebundene) Mittelausstattung bestimmte Reformschritte nicht umzusetzen sind. Durch diese Finanzierung wurde bislang ein positives Reformmomentum geschaffen, das konkrete Schritte im VN-EZ-System angetrieben hat, die von allen beteiligten Organisationen und den Partnerländern als eine deutliche Verbesserung der VN-EZ wahrgenommen werden.⁴⁹ Ebenso kann durch diese Finanzierung das Reformtempo deutlich erhöht werden, da zwischenstaatliche Diskussionen über Jahre keine Entscheidung herbeiführen würden. Daher wird an dieser Stelle eine zweckbestimmte Geberfinanzierung von ausgewählten Reformmaßnahmen empfohlen.

Eine ähnliche Situation zeigt sich bei der derzeit anlaufenden Umsetzung der *One UN*-Pilotländerinitiative: Die nötigen Umstrukturierungen in der Arbeit der VN-Organisationen in den betroffenen Ländern ist nicht ohne finanzielle/personelle Unterstützung möglich. Für Geber – auch für das BMZ – bietet dies erneut eine Möglichkeit, die aktuelle Reformdynamik in den Ländern

48 Dies beinhaltet Gehalt und alle anderen laufenden (administrativen) Kosten.

49 Siehe dazu alle unter 2.4 dargestellten positiv bewerteten Reformschritte.

mit nötigen Ressourcen auszustatten. Um zu demonstrieren, dass Deutschland an einer Stärkung der VN-EZ im Sinne einer *One UN* interessiert ist, sollte das BMZ erwägen, zusätzliche Gelder für die Pilotländer als Anschubfinanzierung bereit zu stellen.

Für die zwischenstaatlichen Verhandlungen um den HLP-Bericht und alle weiteren Reformschritte wird es von entscheidender Bedeutung sein, die Pilotländerinitiative zu einem nachweislichen Erfolg zu führen, da dies ein weiteres positives Reformmomentum schaffen würde. Daher ist es dringend notwendig, eine unabhängige Evaluierung der Pilotländerinitiativen durchzuführen, um gesicherte Erkenntnisse darüber zu haben, ob diese Maßnahmen die Arbeit der VN-EZ verbessert haben. Sollte dies der Fall sein, könnten die Kritiker in den Exekutivräten überzeugt werden, den Reformen für eine *One UN* auf Länderebene zuzustimmen, Änderungen in den Richtlinien zu erlassen und die nötige Finanzierung der Reformen über die Kernbudgets bereitzustellen.

Um der Kritik, diese Reformen seien Geber-dominiert – da Geber-finanziert – und dienen nur dazu, durch eine gesteigerte Effizienz der operativen Arbeit langfristig Mittel für die VN-EZ einzusparen, entgegenzutreten, sollten die Geber neben der zweckbestimmten Finanzierung von Reformen gleichzeitig ihre ungebundenen Mittel steigen lassen (siehe oben genannte Empfehlung). Somit kann ein deutliches Signal für eine Stärkung der VN-EZ gesetzt werden.

Aufgrund der Ambivalenz zweckbestimmter Finanzierung von Reformmaßnahmen sollte das BMZ – gemeinsam mit anderen Gebern – bei jeglicher zweckbestimmter Finanzierung von Reformmaßnahmen in den Aufsichtsgremien darauf hinweisen, dass es sich um eine Anschubfinanzierung handelt. Somit kann einerseits ein klares Zeichen für konkrete Reformschritte gesetzt werden. Andererseits sollte Deutschland jedoch darauf bestehen, dass bei positiver Bewertung bestimmter Maßnahmen das VN-EZ-System in der Lage sein muss, für weitere Schritte Ressourcen aus dem Kernbudget zur Verfügung zu stellen. Die zweckbestimmte Finanzierung sollte daher nur befristet ausgezahlt werden, möglicherweise sogar mit jährlich sinkenden Beiträgen, um nicht dauerhaft eine Koordinierungsmechanik innerhalb des VN-EZ-Systems zu finanzieren.

Generell basiert diese Empfehlung demnach – in der Kenntnis einer zähen Reformpraxis – auf einem pragmatischen Umgang mit VN-Reformen: Da

bislang nur auf diesem Weg Fortschritte in der VN-Reform hin zu mehr Wirksamkeit erzielt werden konnten, sollte dieser vorerst weiter beschritten werden, um das bestehende Reformmomentum zu nutzen und Veränderungen voranzubringen.

Positionierung in den Verhandlungen um den HLP-Bericht

In den Verhandlungen um die Empfehlungen des HLP-Berichts sollte sich das BMZ innerhalb der Bundesregierung dafür einsetzen, die Vorschläge des Panels zu unterstützen, da sie mit den Zielen der Paris-Erklärung konform sind. Insbesondere die Vorschläge für ein gestärktes RC-System und die *One UN* auf Länderebene können zu einer weiteren Harmonisierung innerhalb des VN-EZ-Systems führen. Die Bundesregierung sollte die Pilotländer und eine zeitnahe Evaluierung dieser Initiativen⁵⁰ ggf. finanziell, aber in jedem Fall politisch unterstützen.

In den Verhandlungen ist darauf zu achten, dass alle Reformen den Grundsatz der Partnerausrichtung berücksichtigen. Ein besonderes Augenmerk sollte auch den Vorschlägen zu einem einheitlichen VN-weiten Evaluierungssystem gelten, da somit die Praxis, dass die einzelnen Exekutivräte jeweils eigene Monitoring- und Berichtsaufgaben für die Länderprogramme vorgeben, beendet werden könnte. Da im HLP-Bericht die Dimension „Gegenseitige Rechenschaftspflicht“ nicht thematisiert wurde, sollte das BMZ in der weiteren Reformdiskussion die Aufmerksamkeit hierauf lenken.

Der Vorschlag des *High-level Panel*, reformwillige VN-Organisationen durch eine vollständige Finanzierung ihres Kernhaushalts zu belohnen, sollte von der Bundesregierung unterstützt werden.⁵¹ Dies begründet sich darin, dass VN-Mitarbeiter darauf hinweisen, dass ein fehlendes Anreizsystem für Reformen und verbesserte Zusammenarbeit zwischen den VN-Orga-

50 Für weitere Reformschritte wird es von zentraler Bedeutung sein, zu erheben, ob die Pilotländer-Initiative eine signifikante Verbesserung der VN-Arbeit auf Länderebene bewirkt hat. Sollte dies der Fall sein, hätten Reformbefürworter ein starkes Argument für weiter reichende Reformschritte.

51 Einzelheiten dieses Reformvorschlags müssten noch geklärt werden, z. B. die Definition dessen, was eine „vollständige“ Finanzierung des Kernbudgets bedeutet.

nisationen ein wesentliches Hindernis dafür ist, dass es in diesen Bereichen nur kleine Fortschritte gibt.⁵²

Dem Vorbehalt der Entwicklungsländer, Reformvorschläge für mehr Harmonisierung hätten nur das Ziel, Geberbeiträge für das VN-EZ-System einzusparen, sollte die Bundesregierung offen entgegen treten. Daher sollte der Vorschlag des *High-level Panel*, durch Reformen eingesparte Mittel den VN-Organisationen erneut zur Verfügung zu stellen, aufgegriffen werden. Im Sinne einer Anreizfunktion ist es jedoch wichtig, dass Einsparungen, die auf Länderebene erzielt werden, auch dort verbleiben.

In Anbetracht der schwierigen zwischenstaatlichen Verhandlungssituation ist es wichtig, dass die Bundesregierung in einen Dialog mit reforminteressierten Entwicklungsländern eintritt und eine reformfreundliche Nord-Süd-Allianz bildet. Mögliche Partner des Südens sind hier die *One UN*-Pilotländer und weitere bislang noch inoffizielle Kandidaten für den Status eines Pilotlandes. Um Vertrauen zu schaffen, sollte das BMZ Gemeinsamkeiten zwischen Nord und Süd betonen, z. B. das Ziel, Reformen nicht zur reinen Kostenreduzierung zu nutzen und die VN-Organisationen als einen starken EZ-Akteur aufzubauen.

Da auch die Vorschläge des *High-level Panel* ausschließlich auf eine VN-interne Harmonisierung zielen, sollte sich die Bundesregierung in den Verhandlungen dafür einsetzen, dass sich die VN-Organisationen noch stärker in die Harmonisierung mit anderen Gebern einbringen. Dies ist wichtig, damit das VN-EZ-System nicht durch zu starke interne Fokussierung gehemmt und schließlich marginalisiert wird. Hierzu bedarf es einer Analyse der Stärken der VN-Organisationen innerhalb des internationalen EZ-Systems.

Eine Implementierung der Vorschläge des HLP-Berichts und eine gezielte Unterstützung bei der Überwindung der in dieser Arbeit identifizierten Schwachpunkten kann das VN-EZ-System auf seinem Weg hin zu einer wirksameren EZ voranbringen. Die Unterstützung der Bundesregierung ist ein wichtiges Element in diesem Reformprozess. Ziel aller Reformen sollte es sein, die VN-EZ – basierend auf einer Analyse ihrer Stärken – innerhalb der EZ-Architektur so zu positionieren, dass sie einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der MDGs leistet.

52 Zur zentralen Rolle von Anreizsystemen in Harmonisierungs- und Partnerausrichtungsprozessen von EZ-Organisationen siehe de Renzio (2005).

Literaturverzeichnis

- Addison, T. / M. McGillivray / M. Odedokun* (2003): Donor funding of multilateral aid agencies Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economic Research (Discussion Paper 2003/17); online: <http://www.wider.unu.edu/publications/dps/dps2003/dp2003-17.pdf> (Stand: 31.3.2007)
- BMZ* (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2001): Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen mit anderen Gebern im Rahmen programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit, Bonn (BMZ-Positionspapier)
- (2006): Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Herausforderungen und Ziele, Bonn (Diskussionspapier)
- COWI Consulting Engineers and Planners AS* (2001): Joint nordic assessment of the CCA/UNDAF process – Laying the keystone for UN development reform: the CCA/UNDAF experience; online: http://altair.undp.org/documents/3246-Joint_Nordic_Assessment_of_the_CCA_UNDAF_Process.pdf (Stand: 8.1.2007)
- De Renzio, P.* (2005): Incentives for harmonisation and alignment in aid agencies, London: Overseas Development Institute
- DAC* (Development Assistance Committee) (2005): Harmonisation, Alignment, Results: Progress report on aid effectiveness, in: *DAC Journal* 6 (4), 57–121
- (2006a): Progress report on the 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris
- (2006b): Donor Reporting on Dissemination of the Paris Declaration, Paris
- (2006c): Regional Workshops on the Paris Declaration: Emerging Themes and Key Messages, Paris
- DAC* (Development Assistance Committee/Working Party on Aid Effectiveness and Donor Reports) (2006): Compendium of Donor Reports, Paris; online: www.oecd.org/dataoecd/55/29/37597465.pdf (Stand: 30.10.2006)
- Dervis, K.* (2006): Follow-up letter to UNDG Principals on Five Pilot Countries, New York, mimeo
- ECOSOC* (Economic and Social Council) (2005a): Report of the Administrator of UNDP and of the Executive Director of UNFPA, New York (Dokumentnummer E/2006/5)
- (2005b): Consolidated List of Issues related to the Coordination of Operational Activities for Development, New York (Dokumentnummer E/2005/CRP.1)
- (2006a): Report of the Administrator of UNDP and of the Executive Director of UNFPA, New York (Dokumentnummer E/2007/5)
- (2006b): Report on UNICEF engagement in sector-wide approaches, New York (Dokumentnummer E/ICEF/2006/14)

- Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit*, März 2005; online: www.aidharmonisation.org (Stand: 27.10.2006)
- Fedon, P.* (2006): Schritte in die richtige Richtung, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit E+Z* 7/2007, 277–279
- Fues, T.* (2005): Entwicklungspolitische Perspektiven zur Weiterentwicklung von Global Governance in den Vereinten Nationen, in: D. Messner / I. Scholz (Hrsg.), *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 59–72
- (2006): *Die Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Defizite, Potentiale und Reformperspektiven*, Bonn: mimeo
- Fues, T. / S. Klingebiel* (2007): Multilaterale Entwicklungspolitik: Die Rolle der Vereinten Nationen, in: H. Volger (Hrsg.), *Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen*, München: Oldenbourg, 219–241
- GV (UN-Generalversammlung) (1993): *Triennial comprehensive policy review of the operational activities for development within the United Nations system*, New York (Dokumentennummer A/Res/47/199)
- (2006): *Comprehensive statistical data on operational activities for development for 2004*, New York (Dokumentennummer A/61/77)
- Gillinson, S.* (2003): *UN Reform: 1997–2003*, London: Overseas Development Institute
- High-level Panel on UN system-wide Coherence in the areas of Development, Humanitarian Assistance and the Environment* (2006): *Delivering as One*, New York; online: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/621/41/PDF/N0662141.pdf?OpenElement> (Stand: 20.11.2006)
- Jolly, R. et al.* (2004): *UN contributions to development thinking and practice*, Bloomington: Indiana University Press
- Klingebiel, S. / S. Leiderer / P. Schmidt* (2007): *Wie wirksam sind neue Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit? Erste Erfahrungen mit Programme-based Approaches (PBAs)*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 7/2007)
- Klingebiel, S.* (1998): *Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen*, Köln: Weltforum-Verlag (Schriftenreihe des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik 115)
- Kloke-Lesch, A. / T. Helfen / M. Sander von Torklus* (2006): *Deutsche Entwicklungspolitik und Vereinte Nationen*, in: J. Varwick / A. Zimmermann (Hrsg.), *Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven*, Berlin: Duncker & Humblot, 213–228

- Leiderer, S.* (2004): Öffentliches Budgetmanagement in Entwicklungsländern: Analyseinstrumente und Ansatzpunkte der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Berichte und Gutachten 7/2007)
- Longhurst, R.* (2006): Review of the Role and Quality of the United Nations Development Assistance Frameworks (UNDAFs), London: Overseas Development Institute
- Luck, E.* (2003): Reforming the United Nations: Lessons from a history in progress, New York: Academic Council of the UN System (International Relations Studies and the United Nations, Occasional Papers 1)
- (2005): How not to reform the United Nations, in: *Global Governance* 11 (4), 407–414
- Maxwell, S.* (2005): How to help reform multilateral institutions: An eight-step program for more effective collective action, in: *Global Governance* 11 (4), 415–424
- Menocal, A. / S. Maxwell / A. Rogerson* (2006): The Future of Aid: User Perspectives on Reform of the International Development Aid System, Yaounde, mimeo (Workshop Background Paper)
- Menocal, A / A. Rogerson* (2006): Which way the future of aid? Southern civil society perspectives on current debates on reform of the international aid system, London: Overseas Development Institute (Working Paper 259)
- Messner, D. et al.* (2005): Governance reform of the Bretton Woods Institutions and the UN development system, Washington, DC: Friedrich-Ebert-Stiftung (Dialogue on Globalization, Occasional Paper 18)
- MOPAN* (Multilateral Organisations Performance Assessment Network) (2005a): The MOPAN survey 2004; online: [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/MOPAN/\\$file/2004%20-%20Synthesis%20Report.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/MOPAN/$file/2004%20-%20Synthesis%20Report.pdf) (Stand: 10.6.2007)
- (2005b): The MOPAN survey 2005; online: www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=MOPAN_2005_Synthesis_Report_final_version.pdf&a=18403 (Stand: 10.6.2007)
- (2006): The MOPAN survey 2006; online: http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=805&a=27229&language=en_US (Stand: 10.6.2007)
- Nordic UN Project* (1990): Perspectives on Multilateral Assistance : A Review by Nordic UN Project, Stockholm
- (1996): The United Nations in development: Reform issues in the economic and social fields: a Nordic perspective, Stockholm: Almqvist & Wiksell International
- Obaid, T.* (2005a): Links to Events in 2005, Paris, mimeo (Abschlussstatement im Namen der UNDG auf dem High-level Forum on Aid Effectiveness)

- (2005b): Sector programming and national Capacity Building, New York, mimeo (ECOSOC Dialog mit UNDG Executive Heads)
- (2005c): Statement to the Annual Session of the Executive Board of UNDP/UNFPA, New York, mimeo
- (2006a): Statement at the 2006 first regular session of the UNDP/UNFPA Executive Board, New York, mimeo
- (2006b): Statement at the 2006 annual session of the UNDP/UNFPA Executive Board, New York, mimeo
- (2007): Statement at the 2007 first regular session of the UNDP/UNFPA Executive Board, New York, mimeo
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2007): 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development)/DAC (Development Assistance Committee) (2005a): A UN operational system for development fit to face the challenges of reaching the MDGs, mimeo (Contributed by the Delegation of the Netherlands, DCD/DAC/RD [2005]17/RD7, 2.12.2005)
- (2005b): Towards a Redesign of the UN Development Architecture, mimeo (Contributed by the Delegation of Belgium, DCD/DAC/RD [2005]17/RD6, 2.12.2005)
- Rogerson, A. (2005): Aid Harmonisation and Alignment: Bridging the Gaps between Reality and the Paris Reform Agenda, in: *Development Policy Review* 23 (5), 531–552
- Rogerson, A. / A. Hewitt / D. Waldenberg (2004): The international aid system 2005–2010: Forces for and against change, London: Overseas Development Institute
- Scanteam (2005): The UN System and New Aid Modalities, Oslo
- Turner, R. et al. (2003): Vision and Options for Change for the International Development Architecture, London: Department for International Development
- UNDG (United Nations Development Group) *Exekutivrat* (2007): UNDG steps to implement the triennial comprehensive policy review (TCPR) of operational activities for development of the UN system, s.l. (Dokumentnummer E/2007/CRP.1)
- UNDG (United Nations Development Group) (2002): UN-Reform: Progress in 5 years; online: www.undg.org (Stand: 8.1.2007)
- (2003a): Guidance Note: UNDP Country Team Engagement in PRSP, New York, mimeo
- (2003b): Action Plan: Harmonization and Alignment to help achieve the MDGs, New York, mimeo
- (2003c): Contribution to the High-level Forum on Harmonization, New York, mimeo

- (2003d): Guidance Note on Joint Programming; online: www.undg.org (Stand: 5.2.2007)
- (2003e): Harmonization: Opportunities for Country Ownership and Capacity Building; online: www.undg.org (Stand: 5.2.2007)
- (2005a): UN Reform: Harmonization and Alignment to Achieve the Millennium Development Goals, New York
- (2005b): Implementing the Paris Declaration on Aid Effectiveness: Action Plan of the United Nations Development Group; online: http://www.undg.org/documents/6189-UNDG_Action_Plan_Implementing_the_Paris_Declaration.pdf (Stand: 30.10.2006)
- (2005c): The Role of the UN system in a changing aid environment: Sector Support and Sector Programmes; online: www.undg.org (Stand: 13.11.2006)
- (2005d): Synthesis of Resident Coordinator Annual Reports 2004: UN Reform: UN Country Teams at work, New York: UNDG
- (2005e): Statement of the United Nations Development Group. High-level Forum on Aid Effectiveness, Paris, mimeo
- (2005f): Harmonization and Alignment to Achieve the MDGs, New York; online: www.undg.org (Stand: 13.11.2006)
- (2005g): Joint Programmes – Overview; online: www.undg.org (Stand: 5.2.2007)
- (2005h): Letter of the UNDG Chair to all Resident Coordinators for the follow-up to the Paris Declaration on Aid Effectiveness, New York, mimeo
- (2006a): Synthesis of Resident Coordinator Annual Reports 2005: UN Country Coordination: Putting National Priorities First, New York
- (2006b): Lessons Learned: Joint Office in Cape Verde; online: www.undg.org (Stand: 13.2.2007)
- (2006c): The UNDG Joint Office Initiative; online: www.undg.org (Stand: 13.2.2007)
- (2006d): UN Programming – Common Country Assessment and alternatives: Early Country Experience; online: www.undg.org (Stand: 6.2.2007)
- (2006e): Case Study of Joint Programmes; online: www.undg.org (Stand: 6.2.2007)
- (2006f): Enhancing the Effectiveness and Efficiency of Joint Programmes: Lessons Learned from a United Nations Development Group review, New York; online: www.undg.org (Stand: 6.2.2007)
- (2007a): Common Country Assessment and United Nations Development Assistance Framework: Guidelines for UN Country Teams preparing a CCA and UNDAF, New York
- (2007b): Synthesis of Resident Coordinator Annual Reports 2006: UN Country Coordination: Building greater Coherence for Capacity Development, New York

- UNDP* (United Nations Development Programme) (2005a): UNDPs Role in a changing aid environment: Direct budget support, SWAps, basket funds, New York, mimeo
- (2005b): Assessing UNDP: Overview of recent surveys, New York, mimeo
- UNDP* (United Nations Development Programme) / *UNFPA* (United Nations Population Fund) *Exekutivrat* (2000): UNFPA and Sector-wide Approaches, mimeo (Dokumentnummer DP/FPA/2000/CRP.3)
- (2002a): UNFPA and Sector-wide Approaches: Report of the Executive Director, (Dokumentnummer: DP/FPA/2002/6)
- (2002b): Report on the Annual Session 2002, New York (Dokumentnummer DP/2002/24)
- (2006): Report on the implementation experience of joint programming and joint programmes by UNDP, UNFPA and UNICEF since 2004, New York (Dokumentnummer DP/2006/33)
- (2007a): UNFPA. Report of the Executive Director for 2006: Statistical Overview, New York: UNFPA
- (2007b): Annual Report of the Administrator: Statistical Annex, New York: UNDP
- *UNFPA* (United Nations Population Fund) (2005): Sector Wide Approaches: A resource document for UNFPA staff. London: HLSP Institute & UNFPA; online: http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/UN_Diverse/charta_vereinte_nationen_UN.pdf (Stand: 12.1.2007)
- VN* (Vereinte Nationen) (1945): Charta der Vereinten Nationen; online: http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/UN_Diverse/charta_vereinte_nationen_UN.pdf (Stand: 2.5.2007)
- Weltbank* (2006): Harmonization and alignment for greater aid effectiveness: An update on global implementation and the Bank's commitments, Washington, DC: World Bank Harmonization Unit

Anhang

ERKLÄRUNG VON PARIS ÜBER DIE WIRKSAMKEIT DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

**Eigenverantwortung, Harmonisierung,
Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung
sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht**

I. Entschlossenheitserklärung

1. Wir, die für die Förderung der Entwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister aus Industriestaaten und Entwicklungsländern sowie Leiterinnen und Leiter multilateraler und bilateraler Entwicklungsinstitutionen, bekunden anlässlich unserer Tagung in Paris am 2. März 2005 unsere Entschlossenheit, weitreichende, durch Monitoring überprüfbare Maßnahmen zu ergreifen, um im Blick auf die noch in diesem Jahr vorgesehene VN-Fünfjahresbilanz der Millenniumserklärung und Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) unsere Modalitäten der EZ-Abwicklung und -Verwaltung zu reformieren. Wir sind uns darüber im Klaren, wie wir auch bereits in Monterrey erklärt haben, dass für die Erreichung dieser Ziele einerseits eine volumenmäßige Erhöhung der ODA-Leistungen und anderer Entwicklungsressourcen erforderlich ist, andererseits aber auch die Wirksamkeit dieser Leistungen signifikant gesteigert werden muss, um die Anstrengungen der Partnerländer zur Stärkung der Staats- und Verwaltungsführung und zur Verbesserung der Entwicklungsergebnisse zu unterstützen. Das wird umso wichtiger sein, wenn die bisherigen und die neuen bilateralen und multilateralen Initiativen zu einer erheblichen weiteren ODA-Aufstockung führen.

2. Das Hochrangige Forum über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit knüpft an die auf dem Hochrangigen Forum über Harmonisierung in Rom (Februar 2003) angenommene Erklärung und die bei den Round-Table-Gesprächen über ergebnisorientiertes EZ-Management in Marrakesch (Februar 2004) definierten Kernprinzipien an, da wir der Auffassung sind, dass diese die EZ-Wirksamkeit im Hinblick auf die Reduzierung von Armut und Ungleichheit, die Erhöhung des Wachstums, den Kapazitätsaufbau und die beschleunigte Verwirklichung der MDG verbessern werden.

Intensivierung der Anstrengungen für eine wirksamere Entwicklungszusammenarbeit

3. Wir bekräftigen die von uns in Rom eingegangenen Verpflichtungen zur Harmonisierung und Partnerorientierung der EZ-Abwicklung. Es stimmt uns hoffnungsvoll, dass viele Geber- und Partnerländer der EZ-Wirksamkeit hohe Priorität einräumen, und wir bestätigen erneut unsere Entschlossenheit, bei der Umsetzung, insbesondere in folgenden Bereichen, raschere Fortschritte zu erzielen:

- i. Stärkung der nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer und der entsprechenden operativen Rahmenbedingungen (z.B. Planung, Budget, Erfolgskontrolle).
- ii. Verstärkte Ausrichtung der EZ-Maßnahmen auf die Prioritäten, Systeme und Verfahren der Partnerländer sowie Unterstützung bei der Stärkung ihrer Kapazitäten.
- iii. Erhöhung der Rechenschaftspflicht von Gebern wie Partnerländern gegenüber ihren jeweiligen Bürgern und Parlamenten im Hinblick auf ihre Entwicklungspolitiken, -strategien und -ergebnisse.
- iv. Beseitigung von Doppelarbeit und Überschneidungen sowie Rationalisierung der Geberaktivitäten, um diese so kosteneffektiv wie möglich zu gestalten.
- v. Überarbeitung und Vereinfachung der Geberpolitiken und -verfahren, um ein verstärkt kooperatives Verhalten und eine schrittweise Ausrichtung auf Prioritäten, Systeme und Verfahren der Partnerländer zu fördern.
- vi. Definition von Maßstäben und Standards für Leistung und Rechenschaftspflicht der Systeme der Partnerländer in den Bereichen öffentliches Finanzmanagement, Beschaffungswesen, treuhänderische

Sicherheiten und Umweltverträglichkeitsprüfungen – in Übereinstimmung mit allgemein anerkannten, bewährten Praktiken – sowie ihre rasche und umfassende Anwendung.

4. Wir verpflichten uns, konkrete, wirksame Maßnahmen zur Bewältigung der verbleibenden, insbesondere aber folgender Probleme zu ergreifen:

- vii. Schwachstellen bei den institutionellen Kapazitäten der Partnerländer im Hinblick auf die Entwicklung und Umsetzung ergebnisorientierter nationaler Entwicklungsstrategien.
- viii. Fehlen präzise berechenbarer, mehrjähriger ODA-Zusagen für engagierte Partnerländer.
- ix. Unzureichende Übertragung von Zuständigkeiten an das Außenpersonal der Geberländer und mangelnde Anreize für effektive Entwicklungspartnerschaften zwischen Gebern und Partnerländern.
- x. Ungenügende Integration globaler Programme und Initiativen in breiter angelegte Entwicklungsstrategien der Partnerländer, einschließlich Strategien in so überaus wichtigen Bereichen wie HIV/AIDS.
- xi. Korruption und Mangel an Transparenz, die die Unterstützung seitens der Öffentlichkeit gefährden, die effektive Ressourcenmobilisierung und -allokation behindern sowie die Ressourcen jenen Aktivitäten entziehen, die für Armutsbekämpfung und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung besonders wichtig sind. Wo Korruption existiert, hält sie die Geber davon ab, sich auf die Systeme der Partnerländer zu verlassen.

5. Die Erhöhung der Wirksamkeit ist bei sämtlichen Formen der Entwicklungszusammenarbeit machbar und notwendig. Bei der Bestimmung der wirksamsten EZ-Modalitäten werden wir uns von den Entwicklungsstrategien und Prioritäten der Partnerländer selbst leiten lassen. Individuell wie kollektiv werden wir uns bemühen, geeignete, einander ergänzende Modalitäten zu wählen bzw. zu konzipieren, die die Gewähr für eine insgesamt optimale Wirksamkeit bieten.

6. Im Rahmen der Folgemaßnahmen zu dieser Erklärung werden wir unsere Anstrengungen verdoppeln, bei Bereitstellung und Einsatz der ODA-Mittel, einschließlich der in Monterrey zugesagten höheren ODA-Leistungen, darauf zu achten, dass die oft übermäßige Zersplitterung der Geberaktivitäten auf Länder- und Sektorebene vermindert wird.

Anpassung an und Anwendung auf unterschiedliche Gegebenheiten in den Partnerländern

7. Die Erhöhung der EZ-Wirksamkeit ist auch in schwierigen und komplexen Situationen notwendig, wie z.B. im Fall der Tsunami-Katastrophe, die die Anrainerstaaten des Indischen Ozeans am 26. Dezember 2004 getroffen hat. In solchen Situationen müssen die weltweite humanitäre Hilfe und die Leistungen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Wachstums- und Armutsbekämpfungsstrategien der Partnerländer harmonisiert werden. In fragilen Staaten werden wir im Zuge der Unterstützung beim Aufbau staatlicher Strukturen und der Bereitstellung elementarer Dienste sicherstellen, dass die Prinzipien der Harmonisierung, der Partnerausrichtung sowie des ergebnisorientierten Managements so angepasst werden, dass sie unzulängliche Governance-Strukturen und Kapazitäten in Rechnung stellen. Bei unseren Anstrengungen zur Erhöhung der EZ-Wirksamkeit werden wir solchen komplexen Situationen ganz allgemein verstärkte Aufmerksamkeit widmen.

Festlegung von Indikatoren, Zeitplänen und Zielvorgaben

8. Wir sind uns darüber im Klaren, dass die in dieser Erklärung angeregten Reformen eine kontinuierliche politische Unterstützung auf hoher Ebene, gegenseitige Überzeugungsarbeit gleichrangiger Partner und koordinierte Aktionen auf globaler, regionaler und Länderebene voraussetzen. Wir verpflichten uns, das Tempo der Veränderungen zu beschleunigen, indem wir im Geist beiderseitiger Verantwortlichkeit die in Abschnitt II enthaltenen Partnerschaftsverpflichtungen umsetzen, und die Fortschritte mit Hilfe der zwölf spezifischen Indikatoren zu messen, auf die wir uns heute geeinigt haben und die in Abschnitt III dieser Erklärung wiedergegeben sind.

9. Um einen weiteren Ansporn für Fortschritte zu liefern, werden wir Zielvorgaben für das Jahr 2010 festsetzen. Diese Zielvorgaben, die Aktionen sowohl der Geber als auch der Partnerländer implizieren, sollen dazu dienen, die Fortschritte zu verfolgen und zu fördern, die auf globaler Ebene von den Ländern und Institutionen erzielt werden, die dieser Erklärung zugestimmt haben. Sie sollen etwaige von den einzelnen Partnerländern anvisierte Ziele weder präjudizieren noch ersetzen. Wir haben uns heute auf fünf vorläufige Zielvorgaben auf der Basis der in Abschnitt III aufgeführten Indikatoren verständigt, und wir sind übereingekommen, diese vorläufigen Ziele vor dem Gipfeltreffen der Vereinten Nationen im September 2005 einer Prüfung zu unterziehen und im Hinblick auf die verbleibenden Indikatoren weitere Zielvorgaben zu vereinbaren. Wir ersuchen die im Rahmen des DAC versammelten Geber und Partnerländer, dringend Vorbereitungen

hierfür zu treffen¹. Zugleich begrüßen wir die Initiativen von Partnerländern und Gebern, gemäß den vereinbarten Partnerschaftsverpflichtungen und Fortschrittsindikatoren eigene Zielvorgaben für eine bessere Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit festzusetzen. So hat z.B. eine Reihe von Partnerländern Aktionspläne vorgelegt, und zahlreiche Geber haben bedeutende neue Zusagen angekündigt. Wir laden alle Teilnehmer, die über derartige Initiativen unterrichten möchten, dazu ein, dies bis zum 4. April 2005 zu tun, damit die Informationen anschließend veröffentlicht werden können.

Monitoring und Evaluierung der Umsetzung

10. Da es entscheidend darauf ankommt, reale Fortschritte auf Länderebene nachzuweisen, werden wir unter Federführung des jeweiligen Partnerlands unsere auf Länderebene bei der Umsetzung der vereinbarten Verpflichtungen zur EZ-Wirksamkeit von beiden Seiten erzielten quantitativen und qualitativen Fortschritte regelmäßig bewerten. Dabei werden wir geeignete in den Partnerländern existierende Mechanismen nutzen.

11. Auf internationaler Ebene rufen wir die unter dem Dach des DAC partnerschaftlich operierenden Geber und Partnerländer auf, die Beteiligung von Partnerländern weiter auszubauen und bis Ende 2005 Vorkerhungen für das mittelfristige Monitoring der in dieser Erklärung enthaltenen Verpflichtungen vorzuschlagen. Zwischenzeitlich ersuchen wir die im Rahmen des DAC organisierten Partner, das internationale Monitoring der in Abschnitt III aufgeführten Fortschrittsindikatoren zu koordinieren, die Zielvorgaben gegebenenfalls zu verfeinern, geeignete Orientierungshilfen für die Festlegung der jeweiligen Ausgangsniveaus bereitzustellen und die Basis für kohärente Methoden der Aggregation von Daten für jeweils mehrere Länder zu schaffen, damit diese Daten dann in Form regelmäßiger Berichte zusammengefasst werden können. Wir werden ferner die existierenden Mechanismen der Länder- und Regionalprüfungen dazu nutzen, die Agenda weiter voranzubringen. Darüber hinaus werden wir die Möglichkeit unabhängiger Monitoring- und Evaluierungsprozesse auf internationaler Ebene sondieren – die nicht mit zusätzlichen Belastungen für die Partner verbunden sein dürfen –, um vollständigere Informationen darüber zu erhalten, wie eine bessere EZ-Wirksamkeit zur Erreichung der Entwicklungsziele beitragen kann.

12. Ganz im Sinne unseres Schwerpunktthemas Umsetzung planen wir für 2008 ein erneutes Treffen in einem Entwicklungsland. Wir beabsichtigen außerdem, zwei Monitoring-Runden durchzuführen, bevor wir eine Bilanz der bei der Umsetzung dieser Erklärung erzielten Fortschritte ziehen.

II. Partnerschaftsverpflichtungen

13. Die nachstehenden Partnerschaftsverpflichtungen, die im Geist gegenseitiger Rechenschaftspflicht entwickelt wurden, basieren auf praktischen Erfahrungen. Wir sind uns der Tatsache bewusst, dass die Verpflichtungen im Licht der spezifischen Situation des jeweiligen Partnerlands interpretiert werden müssen.

EIGENVERANTWORTUNG

Die Partnerländer übernehmen eine wirksame Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und -strategien und koordinieren die entwicklungspolitischen Maßnahmen

14. **Die Partnerländer** verpflichten sich:

1. In Übereinstimmung mit Absatz 9 der vorliegenden Erklärung versammelten sich die Geber und Partnerländer im Rahmen des DAC, d.h. der DAC-Arbeitsgruppe EZ-Wirksamkeit, die sich aus OECD/DAC-Mitgliedern sowie Vertretern der Partnerländer und multilateraler Einrichtungen zusammensetzt, am 30.-31. Mai 2005 und 7.-8. Juli 2005, um die Zielvorgaben für die zwölf Fortschrittsindikatoren zu vereinbaren und gegebenenfalls einer Prüfung zu unterziehen. Auf diesen Tagungen wurde in Bezug auf die in Abschnitt 3 der vorliegenden Erklärung dargelegten Zielvorgaben eine Einigung erzielt. Diese Einigung unterliegt Vorbehalten eines Gebers hinsichtlich *a*) der Methodik zur Evaluierung der Qualität der von den Partnerländern selbst verwalteten Beschaffungssysteme (im Zusammenhang mit den Zielvorgaben 2b und 5b) und *b*) der akzeptablen Qualität von Reformprogrammen des öffentlichen Finanzmanagements (in Verbindung mit der Zielvorgabe 5a.ii.). Weitere Diskussionen zur Lösung dieser Probleme sind im Gange. In einem Brief vom 9. September 2005 teilte der DAC-Vorsitzende Richard Manning den Teilnehmern der Hocharangigen Plenartagung der 59. Generalversammlung der Vereinten Nationen diese Zielvorgaben ebenso wie die Vorbehalte mit.

- im Rahmen breit angelegter Konsultationsprozesse die Führungsrolle bei der Konzipierung und Umsetzung ihrer nationalen Entwicklungsstrategien² zu übernehmen;
 - diese nationalen Entwicklungsstrategien in ergebnisorientierte operationelle Programme mit genau definierter Prioritätenordnung umzumünzen, die sich in mittelfristigen Ausgabenrahmenplänen und Jahresbudgets widerspiegeln (**Indikator 1**);
 - die Führungsrolle bei der Koordinierung der EZ-Leistungen wie auch anderer Entwicklungsressourcen auf allen Ebenen zu übernehmen, und zwar im Rahmen eines Dialogs mit den Gebern bei gleichzeitiger Förderung der Beteiligung von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft.
15. **Die Geber** verpflichten sich:
- die Führungsrolle des Partnerlands zu respektieren und dazu beizutragen, dessen Kapazitäten zur Wahrnehmung dieser Funktion zu stärken.

PARTNERAUSRICHTUNG

Die Geber gründen ihre gesamte Unterstützung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer

Die Geber passen sich an die Strategien der Partnerländer an

16. **Die Geber** verpflichten sich:
- ihre gesamte Unterstützung – Länderstrategien, Politikdialog und EZ-Programme – auf die nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer und die regelmäßigen Fortschrittskontrollen zur Prüfung des Stands der Umsetzung dieser Strategien³ zu gründen (**Indikator 3**);
 - ihre Kriterien, soweit wie irgend möglich, an der nationalen Entwicklungsstrategie des jeweiligen Partnerlands bzw. an der jährlichen Prüfung der bei der Umsetzung dieser Strategie erzielten Fortschritte zu orientieren. Etwaige zusätzliche Kriterien müssen hinreichend gerechtfertigt sein und dürfen nur nach dem Grundsatz der Transparenz sowie in enger Abstimmung mit den anderen Gebern und Stakeholdern angewandt werden;
 - die Finanzierung an ein einheitliches Spektrum von Bedingungen und/oder einen überschaubaren Komplex von Indikatoren zu knüpfen, die von der jeweiligen nationalen Entwicklungsstrategie abgeleitet wurden. Das bedeutet nicht, dass alle Geber gehalten sind, identische Bedingungen festzusetzen, sondern, dass sich die von den einzelnen Gebern gestellten Bedingungen in einen gemeinsamen, organisatorisch straffen Rahmen einfügen sollten, der auf dauerhafte Ergebnisse abgestellt ist.

Die Geber stützen sich auf konsolidierte Ländersysteme

17. Die Nutzung partnereigener Institutionen und Systeme führt – sofern diese die Gewähr dafür bieten, dass die EZ-Leistungen für die vereinbarten Zwecke eingesetzt werden – zu einer erhöhten EZ-Wirksamkeit, indem sie die Kapazität der Partnerländer nachhaltig stärkt, Politiken zu konzipieren und umzusetzen und diese den Bürgern und Parlamenten gegenüber zu verantworten. Bei diesen Ländersystemen und -verfahren handelt es sich in der Regel, aber nicht ausschließlich, um nationale Vorkehrungen und Verfahren in den Bereichen öffentliches Finanzmanagement, Rechnungslegung, Rechnungsprüfung, Beschaffungswesen sowie Rahmen für Ergebniskontrolle und Monitoring.

18. Diagnostische Prüfungen spielen für Regierungen und Geber eine wichtige – zunehmend bedeutende – Rolle als Informationsquelle über den Zustand der nationalen Systeme der Partnerländer. Es liegt im beiderseitigen Interesse von Partnerländern und Gebern, die bei der Verbesserung der Ländersysteme im Lauf der Zeit erzielten Fortschritte überwachen zu können. Hilfreich ist dabei ein Rahmen für die Leistungsbewertung sowie ein entsprechender Katalog von Reformmaßnahmen, die sich auf die Informationen stützen, wie sie aus den diagnostischen Prüfungen und den damit zusammenhängenden Analysen resultieren.

2. Der Begriff „nationale Entwicklungsstrategien“ umfasst Armutsbekämpfungs- und ähnliche Gesamtstrategien wie auch sektorbezogene und thematische Strategien.

3. Dazu gehört z.B. der Annual Progress Review of the Poverty Reduction Strategies (APR).

19. **Partnerländer** und **Geber** verpflichten sich gemeinsam:
- zusammenzuarbeiten, um einvernehmlich einen Referenzrahmen festzulegen, der eine verlässliche Bewertung der Ländersysteme im Hinblick auf Leistung, Transparenz und Rechenschaftspflicht gestattet (**Indikator 2**);
 - diagnostische Prüfungen und Leistungsevaluierungsrahmen in die von den Partnerländern selbst getragenen Strategien für den Kapazitätsaufbau einzubinden.
20. **Die Partnerländer** verpflichten sich:
- diagnostische Prüfungen durchzuführen, die eine verlässliche Bewertung ihrer nationalen Systeme und Verfahren gestatten;
 - auf der Grundlage solcher diagnostischen Prüfungen die gegebenenfalls notwendigen Reformen anzustrengen, um zu gewährleisten, dass ihre nationalen Systeme, Institutionen und Verfahren für das Management von EZ-Leistungen und anderen Entwicklungsressourcen wirksam und transparent sind und der Rechenschaftspflicht unterliegen;
 - die gegebenenfalls erforderlichen Reformen, z.B. im Bereich der öffentlichen Verwaltung, durchzuführen, um nachhaltige Kapazitätsentwicklungsprozesse einzuleiten und voranzutreiben.
21. **Die Geber** verpflichten sich:
- soweit wie irgend möglich die Systeme und Verfahren der Partnerländer zu nutzen bzw., wo dies unmöglich ist, zusätzliche Sicherheitsvorkehrungen und -maßnahmen zu treffen, die die Systeme und Verfahren der Länder stärken, statt sie zu schwächen (**Indikator 5**);
 - soweit wie möglich davon Abstand zu nehmen, spezielle Strukturen für das Routinemanagement bzw. für die Umsetzung von EZ-finanzierten Projekten und Programmen zu schaffen (**Indikator 6**);
 - harmonisierte Rahmen für die Leistungsbewertung der Partnerlandsysteme einzuführen, damit sich die Länder nicht mit einer Vielzahl möglicherweise widersprüchlicher Zielvorgaben konfrontiert sehen.

Die Partnerländer stärken ihre eigenen Entwicklungskapazitäten mit geberseitiger Unterstützung

22. Die Fähigkeit, Politiken und Programme zu planen, zu verwalten und umzusetzen und über deren Ergebnisse Rechenschaft abzulegen, ist zur Verwirklichung der Entwicklungsziele von entscheidender Bedeutung – von Analyse und Dialog bis hin zu Umsetzung, Monitoring und Evaluierung. Die Verantwortung für den Kapazitätsaufbau liegt bei den Partnerländern, wobei den Gebern eine unterstützende Rolle zukommt. Die Stärkung der Kapazitäten muss sich nicht nur auf solide technische Analysen stützen, sondern auch dem allgemeinen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Umfeld, einschließlich der notwendigen Stärkung der Humanressourcen, Rechnung tragen.

23. **Die Partnerländer** verpflichten sich:
- spezifische Ziele für die Stärkung der Kapazitäten in ihre nationalen Entwicklungsstrategien zu integrieren und deren Umsetzung erforderlichenfalls durch in eigener Regie durchgeführte Kapazitätsentwicklungsstrategien voranzutreiben.
24. **Die Geber** verpflichten sich:
- sich bei der von ihnen geleisteten Unterstützung (sei es in Form von Analysen oder Finanzhilfen) an den Zielen und Strategien der Partnerländer für den Kapazitätsaufbau zu orientieren, vorhandene Kapazitäten effektiv zu nutzen und ihre Unterstützung für den Kapazitätsaufbau entsprechend zu harmonisieren (**Indikator 4**).

Stärkung der Kapazitäten für das öffentliche Finanzmanagement

25. **Die Partnerländer** verpflichten sich:
- ihre Anstrengungen zur Mobilisierung einheimischer Ressourcen, zur Stärkung einer langfristig tragbaren Haushaltsposition und zur Schaffung eines günstigen Umfelds für öffentliche und private Investitionen zu intensivieren;

- zeitnahe, transparente und verlässliche Informationen über den Haushaltsvollzug zu veröffentlichen;
 - beim Prozess der Reform des öffentlichen Finanzmanagements die Führungsrolle zu übernehmen.
26. **Die Geber** verpflichten sich:
- eine verlässliche indikative mehrjährige Rahmenplanung mit Richtwerten für die EZ-Zusagen aufzustellen und die EZ-Leistungen pünktlich und zuverlässig gemäß dem jeweils vereinbarten Zeitplan auszuführen (**Indikator 7**);
 - soweit wie möglich vorhandene, transparente Haushalts- und Rechnungslegungsmechanismen der Partnerländer zu nutzen (**Indikator 5**).
27. **Partnerländer** und **Geber** verpflichten sich gemeinsam:
- den Rahmen für diagnostische Prüfungen wie auch für Leistungsbewertungen im öffentlichen Finanzmanagement zu harmonisieren.

Stärkung der nationalen Beschaffungssysteme

28. **Partnerländer** und **Geber** verpflichten sich gemeinsam:
- einvernehmlich festgelegte Standards und Verfahren⁴ für die Durchführung diagnostischer Prüfungen, die Konzipierung nachhaltiger Reformen und das Monitoring der Umsetzung anzuwenden;
 - ausreichende Ressourcen zur Unterstützung und nachhaltigen Sicherung mittel- und langfristiger Reformen des Beschaffungswesens sowie des erforderlichen Kapazitätsaufbaus bereitzustellen;
 - die bei der Anwendung bewährter Praktiken gewonnenen Erfahrungen auf Länderebene auszutauschen, damit diese Verfahren nach und nach verbessert werden können.
29. **Die Partnerländer** verpflichten sich, die Reform der öffentlichen Auftragsvergabe und deren Umsetzung selbst in die Hand zu nehmen.
30. **Die Geber** verpflichten sich:
- zunehmend die eigenen Beschaffungssysteme der Partnerländer zu nutzen, sofern dabei einvernehmlich festgelegte Standards und Verfahren angewendet werden (**Indikator 5**);
 - harmonisierte Ansätze zu verfolgen, falls die nationalen Systeme den einvernehmlich festgelegten Leistungsstandards nicht gerecht werden oder wenn sie von den Gebern nicht genutzt werden.

Aufhebung der Lieferbindung im Interesse eines besseren Kosten-Nutzen-Verhältnisses

31. Bei Lieferaufbindung erhöht sich im Allgemeinen die EZ-Wirksamkeit, weil damit die Transaktionskosten für die Partnerländer sinken, die Eigenverantwortung der Partnerländer gestärkt und die Partnerausrichtung seitens der Geber verbessert wird. Gemäß der DAC-Empfehlung von 2001 für die Aufhebung der Lieferbindung bei der Vergabe von ODA-Mitteln an die am wenigsten entwickelten Länder werden die **DAC-Geber** auf weitere Fortschritte bei der Aufhebung der Lieferbindung hinarbeiten (**Indikator 8**).

HARMONISIERUNG

Die Aktionen der Geber sind besser harmonisiert und transparenter und führen zu einer kollektiv größeren Wirksamkeit

Die Geber treffen gemeinsame Vorkehrungen und vereinfachen ihre Verfahren

32. **Die Geber** verpflichten sich:
- die geberseitigen Aktionspläne umzusetzen, die sie im Anschluss an das Hochrangige Forum von Rom ausgearbeitet haben;

4. Wie z.B. die Verfahren, die bei den gemeinsamen Round-Table-Gesprächen des OECD-Entwicklungsausschusses (DAC) und der Weltbank über die Stärkung der Beschaffungskapazitäten der Entwicklungsländer erarbeitet wurden.

- auf Länderebene soweit wie möglich gemeinsame Vorkehrungen für Planung, Finanzierung (z.B. Gemeinschaftsfinanzierungen), Auszahlung, Monitoring, Evaluierung sowie Berichterstattung an die staatlichen Stellen über Geberaktivitäten und EZ-Leistungen zu treffen; der verstärkte Einsatz programmorientierter EZ-Modalitäten kann hierzu einen Beitrag leisten (**Indikator 9**);
- mit dem Ziel zusammenzuarbeiten, Redundanzen bei Feldmissionen und diagnostischen Prüfungen zu verringern (**Indikator 10**) und gemeinsame Schulungen zu fördern, um den Erfahrungsaustausch zu unterstützen und praxisbezogene Gemeinschaften (CoP) aufzubauen.

Komplementarität und effektivere Arbeitsteilung

33. Die übermäßige Fragmentierung der Entwicklungszusammenarbeit auf globaler, nationaler und sektoraler Ebene beeinträchtigt deren Wirksamkeit. Durch einen pragmatischen Ansatz bei der Arbeits- und Lastenteilung können die Komplementarität verstärkt und die Transaktionskosten gesenkt werden.

34. **Die Partnerländer** verpflichten sich:

- klar zu den komparativen Vorteilen der einzelnen Geber sowie zu der Frage Stellung zu nehmen, wie sich diese auf Landes- oder Sektorebene am besten ergänzen können.

35. **Die Geber** verpflichten sich:

- ihre jeweiligen komparativen Vorteile auf Landes- oder Sektorebene voll zu nutzen, indem sie gegebenenfalls die Befugnisse für die Durchführung von Programmen, Aktivitäten und Aufgaben an federführende Geber übertragen;
- im Hinblick auf die Harmonisierung unterschiedlicher Verfahren zusammenzuarbeiten.

Förderung eines kooperativen Ansatzes

36. **Geber** und **Partnerländer** verpflichten sich gemeinsam:

- bestehende Verfahrensweisen zu reformieren und für die Führungskräfte wie auch das übrige Personal – u.a. in Bezug auf Einstellung, Leistungsbewertung und Schulung – stärkere Anreize zu schaffen, bei ihrer Arbeit die Grundsätze der Harmonisierung, der Partnerausrichtung und der Ergebnisorientierung zu beachten.

Stärkung der EZ-Wirksamkeit in fragilen Staaten⁵

37. Das internationale Engagement in fragilen Staaten muss langfristig auf das Ziel ausgerichtet sein, legitime, gut funktionierende und solide staatliche und sonstige nationale Institutionen aufzubauen. Die Leitlinien für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit gelten zwar auch für fragile Staaten, müssen dort aber an ein Umfeld angepasst werden, das durch mangelnde Eigenverantwortung und ungenügende Kapazitäten gekennzeichnet ist, und dem dringenden Bedarf an grundlegenden Diensten Rechnung tragen.

38. **Die Partnerländer** verpflichten sich:

- Fortschritte beim Aufbau von Institutionen und der Schaffung von Governance-Strukturen zu erzielen, die eine funktionierende Staats- und Verwaltungsführung ermöglichen und die Sicherheit, den Schutz und den gerechten Zugang der Bevölkerung zu sozialer Grundversorgung gewährleisten;
- dort, wo noch keine nationalen Entwicklungsstrategien festgelegt wurden, einen Dialog mit den Gebern über die Ausarbeitung einfacher Planungsinstrumente anzustrengen, wie z.B. die Erstellung einer Ergebnismatrix für die Übergangsphase;
- eine breite Beteiligung von nationalen Akteuren unterschiedlicher Provenienz bei der Definition der Entwicklungsprioritäten zu fördern.

39. **Die Geber** verpflichten sich:

5. Der folgende Abschnitt stützt sich auf die vorläufige Fassung der *Principles for Good International Engagement in Fragile States*, wie sie aus dem Hochrangigen Forum über die Wirksamkeit des Entwicklungsprozesses in fragilen Staaten (London, Januar 2005) resultierte.

- ihre Aktivitäten zu harmonisieren. Harmonisierung ist besonders wichtig, wenn der Staat seiner Führungsrolle nicht voll gerecht wird. Dabei sollte das Hauptaugenmerk Vorfeldanalysen, gemeinsamen Evaluierungen und Strategien, einer Koordinierung des politischen Engagements und konkreten Initiativen, wie der Einrichtung gemeinsamer Geberaußenstellen, gelten;
- sich soweit wie möglich an von der Zentralregierung des Partnerlands getragenen Strategien zu orientieren oder, wenn dies nicht möglich ist, maximalen Gebrauch von nationalen, regionalen, sektoralen oder nichtstaatlichen Systemen zu machen;
- Aktivitäten zu vermeiden, die dem Aufbau nationaler Institutionen abträglich sind, wie z.B. Umgehung der nationalen Haushaltsverfahren oder zu hohe Entlohnung von Ortskräften;
- eine geeignete Kombination von EZ-Instrumenten einzusetzen, die sich u.a. auf Unterstützung bei der Finanzierung laufender Kosten erstrecken, insbesondere in Ländern, die sich in einem vielversprechenden, aber noch stark gefährdeten Übergangsprozess befinden.

Förderung eines harmonisierten Ansatzes bei Umweltverträglichkeitsprüfungen

40. Die Geber haben erhebliche Harmonisierungsfortschritte im Hinblick auf Umweltverträglichkeitsprüfungen, auch in Bezug auf relevante Gesundheits- und Sozialfragen im Rahmen der jeweiligen Projekte, erzielt. Diese Fortschritte müssen ausgebaut werden, wobei auch auf die Konsequenzen globaler Umweltprobleme wie Klimawandel, Wüstenbildung und Schwund der biologischen Vielfalt eingegangen werden muss.
41. **Geber** und **Partnerländer** verpflichten sich gemeinsam:
- verstärkt Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen und im Rahmen von Projekten systematischer gemeinsame Verfahren, einschließlich Konsultationen mit den beteiligten Parteien, anzuwenden und gemeinsame Ansätze für eine „strategische Umweltverträglichkeitsprüfung“ auf Sektor- und Länderebene zu entwickeln und umzusetzen;
 - die Entwicklung fachlicher Kapazitäten im technischen und politischen Bereich fortzusetzen, die für die Durchführung von Umweltanalysen und die Durchsetzung gesetzlicher Vorschriften notwendig sind.
42. Ähnliche Harmonisierungsanstrengungen sind auch bei anderen Querschnittsaufgaben erforderlich, z.B. in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter und sonstige thematische – auch aus Sonderfonds finanzierte – Bereiche.

ERGEBNISORIENTIERTES MANAGEMENT

Ergebnisorientierung beim Ressourcenmanagement und entsprechende Verbesserung der Entscheidungsprozesse

43. Ergebnisorientiertes Management bedeutet, die EZ-Leistungen in einer Weise zu verwalten und einzusetzen, bei der die Realisierung der angestrebten Ergebnisse die Richtschnur bildet und vorhandene Informationen zur Verbesserung der Entscheidungsprozesse genutzt werden.
44. **Die Partnerländer** verpflichten sich:
- die nationalen Entwicklungsstrategien stärker in die jährliche und mehrjährige Haushaltsplanung einzubinden;
 - auf die Schaffung ergebnisorientierter Berichterstattungs- und Evaluierungsrahmen hinzuarbeiten, mit deren Hilfe die Fortschritte im Hinblick auf die wichtigsten Aspekte der nationalen und sektoralen Entwicklungsstrategien durch Monitoring überwacht und die Entwicklung einer überschaubaren Zahl von Indikatoren auf der Basis kostengünstig zu beschaffender Daten beobachtet werden kann (**Indikator 11**).
45. **Die Geber** verpflichten sich:
- Programmgestaltung und Ressourcen auf Länderebene mit den Ergebnissen zu verknüpfen und sie an vorhandene effektive Leistungsevaluierungsrahmen der Partnerländer anzupassen, wobei sie davon absehen, die Einführung von Leistungsindikatoren zu fordern, die nicht mit den nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer in Einklang stehen;

- mit den Partnerländern zusammenzuarbeiten, um soweit wie möglich deren eigene ergebnisorientierte Rahmen für Berichterstattung und Monitoring zu nutzen;
 - ihre Monitoring- und Berichtsaufgaben zu harmonisieren und gemeinsame Modalitäten der regelmäßigen Berichterstattung soweit wie irgend möglich mit den Partnerländern abzustimmen, solange sie sich noch nicht weitgehend auf deren Statistik-, Monitoring- und Evaluierungssysteme stützen können.
46. **Partnerländer** und **Geber** verpflichten sich gemeinsam:
- im Rahmen eines partizipatorischen Ansatzes zusammen darauf hinzuwirken, dass die nationalen Kapazitäten für ergebnisorientiertes Management ausgebaut werden und die Länder selbst verstärkt ein solches Management fordern.

GEGENSEITIGE RECHENSCHAFTSPFLICHT

Geber wie Partnerländer legen Rechenschaft über die Entwicklungsergebnisse ab

47. Eine wichtige Priorität für Partnerländer und Geber ist die Stärkung der gegenseitigen Rechenschaftspflicht und der Transparenz in Bezug auf die Verwendung der EZ-Mittel. Dadurch kann auch die Unterstützung der Öffentlichkeit für die jeweilige nationale Politik und die Entwicklungszusammenarbeit gefestigt werden.
48. **Die Partnerländer** verpflichten sich:
- die Rolle der Parlamente bei der Festlegung der nationalen Entwicklungsstrategien und/oder -budgets angemessen zu stärken;
 - verstärkt mit partizipatorischen Ansätzen zu arbeiten, indem sie ein breites Spektrum von Entwicklungspartnern systematisch in die Ausarbeitung nationaler Entwicklungsstrategien und die Evaluierung der bei ihrer Umsetzung erzielten Fortschritte einbeziehen.
49. **Die Geber** verpflichten sich:
- zeitnahe, transparente und ausführliche Informationen über ihre EZ-Leistungen zu liefern, um den Regierungen der Partnerländer die Möglichkeit zu geben, ihren Parlamenten und Bürgern vollständige Haushaltsberichte vorzulegen.
50. **Partnerländer** und **Geber** verpflichten sich:
- die beiderseitigen Fortschritte bei der Erfüllung der im Hinblick auf die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit eingegangenen Verpflichtungen, einschließlich der Partnerschaftsverpflichtungen, mit Hilfe vorhandener, zunehmend verlässlicher Mechanismen auf lokaler Ebene gemeinsam zu evaluieren (**Indikator 12**).

III. Fortschrittsindikatoren

Für die Messung auf nationaler und das Monitoring auf internationaler Ebene

EIGENVERANTWORTUNG		ZIELVORGABE FÜR 2010	
1	<i>Die Partnerländer verfügen über operationelle Entwicklungsstrategien</i> – Zahl der Länder mit nationalen Entwicklungsstrategien (einschließlich PRS) mit klaren strategischen Prioritäten, die in einen mittelfristigen Ausgabenrahmen eingebunden sind und sich im Jahreshaushalt widerspiegeln	Mindestens 75%* verfügen über operationelle Entwicklungsstrategien	
PARTNERAUSRICHTUNG		ZIELVORGABEN FÜR 2010	
2	<i>Zuverlässig funktionierende Ländersysteme</i> – Zahl der Partnerländer mit öffentlichen Beschaffungs- und Finanzmanagementsystemen, die sich entweder a) an allgemein anerkannte Prinzipien guter Praxis halten oder b) über entsprechende Reformprogramme verfügen	<p>a) Öffentliches Finanzmanagement – Die Hälfte der Partnerländer ist auf der PFM/CPIA-Leistungsskala (länderbezogene Evaluierungen von Politik und Institutionen) um mindestens eine Stufe (d.h. 0,5 Punkte) höher gerückt</p> <p>b) Beschaffungswesen – Ein Drittel der Partnerländer ist auf der zur Leistungsmessung für diesen Indikator verwendeten Vier-Punkte-Skala um mindestens eine Stufe (d.h. von D auf C, C auf B oder B auf A) höher gerückt</p>	
3	<i>Die ODA-Leistungen sind auf die nationalen Prioritäten der Partnerländer ausgerichtet</i> – im nationalen Haushalt des Partnerlands ausgewiesener Prozentsatz der für den Staatssektor bestimmten ODA-Leistungen	Reduzierung der Lücke um die Hälfte – Halbierung des Anteils der ODA-Leistungen für den Staatssektor, die nicht im Staatshaushalt ausgewiesen sind (wobei mindestens 85% der Leistungen im Haushalt erscheinen müssen)	
4	<i>Stärkung der Kapazitäten durch koordinierte Unterstützung</i> – Prozentsatz der für den Kapazitätsaufbau vorgesehenen geberseitigen Unterstützung, die im Rahmen koordinierter Programme im Einklang mit den nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer erbracht wird	50% der Leistungen für Technische Zusammenarbeit werden im Rahmen koordinierter Programme im Einklang mit den nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer eingesetzt	
5a	<i>Nutzung der Ländersysteme für öffentliches Finanzmanagement</i> – Prozentsatz der Geber und EZ-Leistungen, die die entsprechenden Systeme der Partnerländer nutzen, die entweder a) die allgemein anerkannten Prinzipien guter Praxis beachten oder b) über entsprechende Reformprogramme verfügen	PROZENTSATZ DER GEBER	
		Wertung*	Zielvorgabe
		5+	Alle Geber nutzen die öffentlichen Finanzmanagementsysteme der Partnerländer
		3,5-4,5	90% der Geber nutzen die öffentlichen Finanzmanagementsysteme der Partnerländer
		PROZENTSATZ DER ODA-LEISTUNGEN	
		Wertung*	Zielvorgabe
5+	Zwei-Drittel-Reduzierung des Prozentsatzes der für den Staatssektor bestimmten ODA-Leistungen von Gebern, die nicht die öffentlichen Finanzmanagementsysteme der Partnerländer nutzen		
3,5-4,5	Ein-Drittel-Reduzierung des Prozentsatzes der für den Staatssektor bestimmten ODA-Leistungen von Gebern, die nicht die öffentlichen Finanzmanagementsysteme der Partnerländer nutzen		
5b	<i>Nutzung der Beschaffungssysteme der Länder</i> – Prozentsatz der Geber und ODA-Leistungen, die die öffentlichen Beschaffungssysteme der Partnerländer nutzen, die entweder a) die allgemein anerkannten Prinzipien guter Praxis beachten oder b) über entsprechende Reformprogramme verfügen	PROZENTSATZ DER GEBER	
		Wertung*	Zielvorgabe
		A	Alle Geber nutzen die Systeme der Partnerländer für öffentliche Beschaffungen
		B	90% der Geber nutzen die Systeme der Partnerländer für öffentliche Beschaffungen

		PROZENTSATZ DER ODA-LEISTUNGEN	
		Wertung*	Zielvorgabe
		A	Zwei-Drittel-Reduzierung des Prozentsatzes der für den Staatssektor bestimmten ODA-Leistungen von Gebern, die nicht die öffentlichen Beschaffungssysteme der Partnerländer nutzen
		B	Ein-Drittel-Reduzierung des Prozentsatzes der für den Staatssektor bestimmten ODA-Leistungen von Gebern, die nicht die öffentlichen Beschaffungssysteme der Partnerländer nutzen
6	<i>Stärkung der Kapazitäten durch Vermeidung paralleler Durchführungsstrukturen</i> – Zahl paralleler Projektdurchführungseinheiten pro Land	Zwei-Drittel-Reduzierung der Zahl paralleler Projektdurchführungseinheiten pro Land	
7	<i>Bessere Berechenbarkeit der ODA-Leistungen</i> – Prozentsatz der ODA-Leistungen, die gemäß einem vereinbarten Zeitplan im Rahmen einer jährlichen oder mehrjährigen Planung ausgezahlt werden.	Reduzierung der Lücke um die Hälfte – Halbierung des Anteils der ODA-Leistungen, die im vereinbarten Finanzjahr nicht planmäßig ausgezahlt werden	
8	<i>Aufhebung der Lieferbindung</i> – Prozentsatz der bilateralen ODA-Leistungen ohne Lieferbindung	Kontinuierliche Fortschritte im Zeitverlauf	
HARMONISIERUNG		ZIELVORGABEN FÜR 2010	
9	<i>Nutzung gemeinsamer Vorkehrungen oder Verfahren</i> – Prozentsatz der ODA-Leistungen, die im Rahmen programmorientierter Ansätze bereitgestellt werden	66% der ODA-Leistungen werden im Rahmen programmorientierter Ansätze bereitgestellt	
10	<i>Förderung gemeinsamer Analysen</i> – Prozentsatz der a) Feldmissionen und/oder b) Länderanalysen, einschließlich diagnostischer Prüfungen, die gemeinsam durchgeführt werden	a) 40% der geberseitigen Feldmissionen werden gemeinsam durchgeführt	
		b) 66% der Länderanalysen werden gemeinsam durchgeführt	
ERGEBNISORIENTIERTES MANAGEMENT		ZIELVORGABE FÜR 2010	
11	<i>Ergebnisorientierte Rahmen</i> – Zahl der Länder mit transparenten, durch Monitoring überprüfbareren Rahmen für die Leistungsbewertung, die eine Messung der Fortschritte im Verhältnis zu a) den nationalen Entwicklungsstrategien und b) den Sektorprogrammen ermöglichen	Reduzierung der Lücke um ein Drittel – Reduzierung des Anteils der Länder ohne transparenten, durch Monitoring überprüfbareren Rahmen für die Leistungsbewertung um ein Drittel	
GEGENSEITIGE RECHENSCHAFTSPFLICHT		ZIELVORGABE FÜR 2010	
12	<i>Gegenseitige Rechenschaftspflicht</i> – Zahl der Partnerländer, die gegenseitige Bewertungen der Fortschritte bei der Umsetzung der in Bezug auf die EZ-Wirksamkeit eingegangenen Verpflichtungen – einschließlich der in dieser Erklärung enthaltenen Verpflichtungen – durchführen	Alle Partnerländer verfügen über Systeme zur gegenseitigen Bewertung der erzielten Fortschritte	

Wichtige Anmerkung: In Übereinstimmung mit Absatz 9 der Erklärung versammelten sich die Geber und Partnerländer im Rahmen des DAC, d.h. der DAC-Arbeitsgruppe EZ-Wirksamkeit, die sich aus OECD/DAC-Mitgliedern sowie Vertretern der Partnerländer und multilateraler Einrichtungen zusammensetzt, am 30.-31. Mai 2005 und 7.-8. Juli 2005, um die Zielvorgaben für die zwölf Fortschrittsindikatoren zu vereinbaren und gegebenenfalls einer Prüfung zu unterziehen. Auf diesen Tagungen wurde in Bezug auf die in Abschnitt 3 der vorliegenden Erklärung dargelegten Zielvorgaben eine Einigung erzielt. Diese Einigung unterliegt Vorbehalten eines Gebers hinsichtlich a) der Methodik zur Evaluierung der Qualität der von den Partnerländern selbst verwalteten Beschaffungssysteme (im Zusammenhang mit den Zielvorgaben 2b und 5b) und b) der akzeptablen Qualität von Reformprogrammen des öffentlichen Finanzmanagements (in Verbindung mit der Zielvorgabe 5a.ii.). Weitere Diskussionen zur Lösung dieser Probleme sind im Gange. In einem Brief vom 9. September 2005 teilte der DAC-Vorsitzende Richard Manning den Teilnehmern der Hochrangigen Plenartagung der 59. Generalversammlung der Vereinten Nationen diese Zielvorgaben ebenso wie die Vorbehalte mit.

* **Anmerkung zu Indikator 5:** Die Wertungsskala für den Indikator 5 ergibt sich aus den Messverfahren für die Qualität der öffentlichen Beschaffungs- und Finanzmanagementsysteme gemäß Indikator 2 des vorliegenden Rahmens.

Anhang A: Anmerkungen zur Methodik der Fortschrittsindikatoren

Die Fortschrittsindikatoren liefern einen Rahmen für die praktische Umsetzung der in der Erklärung von Paris zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit abgesteckten Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten. Dieser Rahmen setzt sich aus verschiedenen Elementen der in Abschnitt II dieser Erklärung dargelegten Partnerschaftsverpflichtungen zusammen.

Zweck – Die Fortschrittsindikatoren liefern einen Rahmen für die praktische Umsetzung der in der Erklärung von Paris zur EZ-Wirksamkeit abgesteckten Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten. Die Indikatoren messen in erster Linie die **kollektiven Reaktionen auf Länderebene**.

Länderebene/globale Ebene – Die Indikatoren sind auf **Länderebene** im Rahmen einer engen Zusammenarbeit zwischen Partnerländern und Gebern **zu messen**. Die auf Länderebene erfassten Indikatorwerte können dann auf **regionaler oder globaler Ebene** statistisch aggregiert werden. Eine solche globale Aggregation wird sowohl für die nachstehend aufgeführte Ländergruppe zu Zwecken der statistischen Vergleichbarkeit als auch allgemeiner für alle Partnerländer vorgenommen, für die einschlägige Daten vorliegen.

Ergebnisse seitens der Geber / Partnerländer – Die Fortschrittsindikatoren liefern ferner einen **Vergleichsmaßstab, an dem die einzelnen Geberstellen bzw. Partnerländer ihre Ergebnisse** auf nationaler, regionaler oder globaler Ebene **messen können**. Bei der Messung der von den einzelnen Gebern erzielten Ergebnisse sollten die Indikatoren flexibel angewandt werden, um den unterschiedlichen institutionellen Mandaten der Geber Rechnung zu tragen.

Zielvorgaben – Die Zielvorgaben werden auf globaler Ebene festgelegt. Die Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Zielvorgaben werden mittels statistischer Aggregation der auf Länderebene erfassten Daten gemessen. Zusätzlich zu den globalen Zielvorgaben können Partnerländer und Geber auch länderspezifische Zielvorgaben vereinbaren.

Ausgangsniveau – Für 2005 wird für eine auf freiwilliger Basis gebildete Ländergruppe ein Ausgangsniveau festgelegt. Die unter dem Dach des OECD-Entwicklungsausschusses in der Arbeitsgruppe EZ-Wirksamkeit vertretene Partnerschaft von Gebern und Partnerländern wird mit der Bildung dieser Ländergruppe beauftragt.

Definitionen und Kriterien – Die in der Arbeitsgruppe EZ-Wirksamkeit des DAC vertretenen Geber und Partnerländer werden gebeten, spezifische Orientierungshilfen zu Definitionen, Anwendungsbereich, Kriterien und Methoden zu liefern, anhand deren die Ergebnisse sowohl für verschiedene Länder als auch für verschiedene Zeiträume aggregiert werden können.

Anmerkung zu Indikator 9 – Die programmorientierten Ansätze werden in Bd. II von Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery (OECD, 2005), Kasten 3.1, definiert als Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit, die auf den Prinzipien der koordinierten Unterstützung eines von den Partnerländern selbst getragenen Entwicklungsprogramms beruhen, wie z.B. einer nationalen Entwicklungsstrategie, eines Sektorprogramms, eines thematischen Programms oder des Programms einer bestimmten Organisation. Sie weisen folgende gemeinsame Merkmale auf: a) Trägerschaft durch das Gastland bzw. die Organisation, b) einheitlicher umfassender Programm- und Budgetrahmen, c) formal festgelegter Prozess für die Geberkoordination und die Harmonisierung der Geberpraktiken in den Bereichen Berichtswesen, Budgetierung, Finanzmanagement und Beschaffungswesen, d) Anstrengungen zur verstärkten Nutzung lokaler Systeme für Programmgestaltung und -umsetzung, Finanzmanagement, Monitoring und Evaluierung. Im Rahmen des Indikators 9 werden die Ergebnisse einzeln, d.h. je nach den im Rahmen der programmorientierten Ansätze praktizierten Förderungsarten, gemessen.

ANHANG B:

Liste der Teilnehmerländer und -organisationen

Teilnehmerländer

Ägypten	Albanien	Äthiopien
Australien	Bangladesch	Belgien
Benin	Bolivien	Botsuana
[Brasilien]*	Burkina Faso	Burundi
China	Dänemark	Deutschland
Dominikanische Republik	Europäische Kommission	Fidschi
Finnland	Frankreich	Gambia
Ghana	Griechenland	Guatemala
Guinea	Honduras	Indonesien
Irland	Island	Italien
Jamaika	Japan	Jemen
Jordanien	Kambodscha	Kamerun
Kanada	Kenia	Kirgisistan
Kongo, Demokr. Republik	Korea	Kuwait
Laos	Luxemburg	Madagaskar
Malawi	Malaysia	Mali
Marokko	Mauretanien	Mexiko
Mongolei	Mosambik	Nepal
Neuseeland	Nicaragua	Niederlande
Niger	Norwegen	Österreich
Pakistan	Papua-Neuguinea	Philippinen
Polen	Portugal	Ruanda
Rumänien	Russische Föderation	Salomonen
Sambia	Saudi-Arabien	Schweden
Schweiz	Senegal	Serbien und Montenegro
Slowakische Republik	Spanien	Sri Lanka
Südafrika	Tadschikistan	Tansania
Thailand	Timor-Leste	Tschechische Republik
Tunesien	Türkei	Uganda
Vanuatu	Vereinigte Staaten	Vereinigtes Königreich
Vietnam		

* **Bestätigung steht noch aus.**

Anmerkung: Auch andere als die hier aufgezählten Länder haben sich der Erklärung von Paris angeschlossen. Die vollständige, dem neuesten Stand entsprechende Länderliste findet sich unter: www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclaration/members.

Teilnehmerorganisationen

Afrikanische Entwicklungsbank	Arabische Bank für Wirtschaftsentwicklung in Afrika
Asiatische Entwicklungsbank	Commonwealth Sekretariat
Konsultationsgruppe zur Unterstützung der Ärmsten	Entwicklungsbank des Europäischen Rates
Wirtschaftskommission für Afrika	Education for All Fast Track Initiative (EFA-FTI)
Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE)	Europäische Investitionsbank
Globaler Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria	G24
Interamerikanische Entwicklungsbank	Internationaler Agrarentwicklungsfonds (IFAD)
Internationaler Währungsfonds (IWF)	Organisation internationale de la Francophonie
Islamische Entwicklungsbank	Millennium Campaign
Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD)	Nordischer Entwicklungsfonds
Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)	Organisation Ostkaribischer Staaten (OECS)
OPEC-Fonds für internationale Entwicklung	Pacific Islands Forum Sekretariat
Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen (UNDG)	Weltbank

Organisationen der Zivilgesellschaft

Africa Humanitarian Action	AFRODAD
Bill and Melinda Gates Foundations	Canadian Council for International Cooperation (CCIC)
Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)	Internationale Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Solidarität
Comisión Económica (Nicaragua)	ENDA Tiers Monde
EURODAD	Internationale Union für die Erhaltung der Natur und der natürlichen Hilfsquellen
Japan NGO Center for International Cooperation (JANIC)	Reality of Aid Network
Tanzania Social and Economic Trust (TASOET)	UK Aid Network

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

Nomos Verlagsgesellschaft

Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig / Walter Huppert (Hrsg.): Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

Messner, Dirk / Imme Scholz (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: Armutsorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

Liebig, Klaus: Internationale Regulierung geistiger Eigentumsrechte und Wissenserwerb in Entwicklungsländern: Eine ökonomische Analyse, 233 S., Nomos, Baden-Baden 2007, ISBN 978-3-8329-2379-2 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 1)

Schlumberger, Oliver: Autoritarismus in der arabischen Welt: Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung, 255 S., Nomos, Baden-Baden 2008, ISBN 978-3-8329-3114-8 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 2)

Qualmann, Regine: South Africa's Reintegration into World and Regional Markets: Trade Liberalization and Emerging Patterns of Specialization in the Post-Apartheid Era, 206 S., Nomos, Baden-Baden 2008, ISBN 978-3-8329-2995-4 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 3)

[zu beziehen über den Buchhandel]

Schriftenreihe bei Routledge

Brandt, Hartmut and Uwe Otzen: Poverty Orientated Agricultural and Rural Development, 342 S., Routledge, London 2007, ISBN 978-0-415-36853-7 (Studies in Development and Society 12)

[zu beziehen über den Buchhandel]

Berichte und Gutachten

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe des DIE wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „*Studies*“ ersetzt.]

Studies

- 30 *Loewe, Markus et al.*: The Impact of Favouritism on the Business Climate: a Study on *Wasta* in Jordan, 216 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-358-5)
- 29 *Grävingsholt, Jörn / Claudia Hofmann / Stephan Klingebiel*: Development Cooperation and Non-State Armed Groups, 112 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-353-0 (Deutsche Fassung: ISBN 978-3-88985-333-2 – Studie 24)
- 28 *Leiderer, Stefan et al.*: Public Financial Management for PRSP Implementation in Malawi: Formal and informal PFM institutions in a decentralising system, 181 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-345-5
- 27 *Altenburg, Tilman* (Hrsg.): From Project to Policy Reform: Experiences of German development cooperation, 146 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-344-8
- 26 *Chahoud, Tatjana et al.*: Corporate Social and Environmental Responsibility in India – Assessing the UN Global Compact's Role, 118 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-336-3
- 25 *Horlemann, Lena / Susanne Neubert*: Virtual Water Trade: A Realistic Concept for Resolving the Water Crises? 118 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-335-6 (Deutsche Fassung: ISBN 978-3-88985-327-1 – Studie 22)
- 24 *Grävingsholt, Jörn / Claudia Hofmann / Stephan Klingebiel*: Entwicklungszusammenarbeit im Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren, 118 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-333-2 (Englische Fassung: ISBN 978-3-88985-333-2 – Studie 29)
- 23 *Wiemann, Jürgen et al.*: Vietnam – the 150th WTO-Member: Implications for Industrial Policy and Export Promotion, 184 S., Bonn 2006, ISBN 978-3-88985-330-1
- 22 *Horlemann, Lena / Susanne Neubert*: Virtueller Wasserhandel – Ein realistisches Konzept zur Lösung der Wasserkrise?, 138 S., Bonn 2006, ISBN: 978-3-88985-327-1 (Englische Fassung: ISBN 978-3-88985-335-6 – Studie 25)
- 21 *Scheumann, Waltina / Susanne Neubert* (Hrsg.): Transboundary Water Management in Africa: Challenges for Development Countries, 322 S., Bonn 2006, ISBN 978-3-88985-326-4
- 20 *Schmidt, Petra*: Budget Support in the EC's Development Cooperation, 130 S., Bonn 2006, ISBN 978-88985-325-7 (Deutsche Fassung: ISBN 3-88985-295-5 – Studie 10)

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel]

Discussion Paper

- 22/2007 *Richerzhagen, Carmen / Imme Scholz*: China's Capacities for Mitigating Climate Change, 24 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-362-5
- 21/2007 *Berger, Bernt / Uwe Wissenbach*: EU–China–Africa Trilateral Development Cooperation – Common Challenges and New Directions, 34 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-363-9
- 20/2007 *Faust, Jörg / Dirk Messner*: Organizational Challenges for an Effective Aid Architecture – Traditional Deficits, the Paris Agenda and Beyond, 28 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-360-8
- 19/2007 *Obser, Andreas*: Multilateral Organisations Performance Assessment: Opportunities and Limitations for Harmonisation among Development Agencies, 53 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-357-8
- 18/2007 *Gu, Jing / John Humphrey / Dirk Messner*: Global Governance and Developing Countries: The Implications of the Rise of China, 25 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-356-1
- 17/2007 *Burnell, Peter*: Does International Democracy Promotion Work? 14 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-354-7
- 16/2007 *Schirm, Stefan A.*: Die Rolle Brasiliens in der globalen Strukturpolitik, 27 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-352-3
- 15/2007 *Dussel Peters, Enrique / Günther Maihold*: Die Rolle Mexikos in der globalen Strukturpolitik, 54 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-351-6
- 14/2007 *Müller, Inga*: Perspectives for Germany's Scientific-Technological Cooperation with Subsaharan Africa, 54 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-350-9 (Deutsche Fassung: ISBN 978-3-88985-328-8 – Discussion Paper 17/2006)
- 13/2007 *Engel, Ulf*: Entwicklungszusammenarbeit mit Nigeria – Eine Analyse aus der Ankerlandperspektive, 60 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-349-3
- 12/2007 *Neubert, Susanne et al.*: Poverty Oriented Irrigation Policy in Kenya: Empirical Results and Suggestions for Reform, 54 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-348-6
- 11/2007 *Bucar, Maja / Maria João Marques / Anja Mesic / Eva Plibersek*: Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: Case Studies, 51 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-347-9

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel]

Analysen und Stellungnahmen (ISSN 1434-8934)

- 10/2007 *Vatterodt, Martina*: Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Trotz Fortschritten noch ein weiter Weg zu mehr Kohärenz
- 9/2007 *Chahoud, Tatjana*: Süd-Süd-Kooperation – Chancen und Herausforderungen für die internationale Zusammenarbeit
- 8/2007 *Liebig, Klaus*: *Dutch Disease* aufgrund steigender Entwicklungshilfe – Kluges Management und eine effiziente Mittelverwendung können die Holländische Krankheit verhindern
- 7/2007 *Bauer, Steffen / Dirk Messner*: Der Klimawandel bedroht globale Entwicklung und internationale Stabilität
- 6/2007 *Loewe, Markus*: Eine demographische Dividende für die Entwicklungsländer? Konsequenzen des weltweiten Alterungsprozesses, Bonn 2007
- 5/2007 *Altenburg, Tilmann / Jochen Weikert*: Entwicklungspolitische Dreiecks Kooperationen mit „Neuen Gebern“

[Analysen und Stellungnahmen kostenfrei zu beziehen beim DIE]

Briefing Paper (ISSN 1615-5483)

- 9/2007 *Chahoud, Tatjana*: South-South Cooperation – Opportunities and Challenges for International Cooperation
- 8/2007 *Liebig, Klaus / Ulrike Rondorf*: *Macroeconomic Challenges of Scaling up Aid - Intelligent Management and Efficient Use of ODA Can Prevent Dutch Disease*
- 7/2007 *Bauer, Steffen / Dirk Messner*: Climate Change Threatens Global Development and International Stability
- 6/2007 *Loewe, Markus*: A Demographic Dividend for the Developing Countries? Consequences of the Global Aging Process
- 5/2007 *Altenburg, Tilmann / Jochen Weikert*: Trilateral Development Cooperation with „New Donors“
- 4/2007 *Schlumberger, Oliver*: Statehood and Governance: Challenges in the Middle East and North Africa

[Briefing Paper kostenfrei zu beziehen beim DIE]

Eine vollständige Auflistung erhältlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

<http://www.die-gdi.de>