

IV. High Level Forum on Aid Effectiveness
29. November – 1. Dezember 2011, Busan/Südkorea

Parlamente als Akteure wirksamer Entwicklungszusammenarbeit

Inhalt:

1. Einleitung	1
2. Von Paris nach Busan.....	1
2.1. Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der EZA	1
2.2. Aktionsplan von Accra	2
2.3. Der Weg nach Busan	3
3. Die Rolle von AWEPA in der Wirksamkeitsdebatte	4
4. AWEPA's Input für Busan: Die <i>Legislative Principles for Development Effectiveness</i> ...	5

1. Einleitung

Um die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen zur Umsetzung der UN-Millenniumsziele (MDGs) zu garantieren, wurde von den Mitgliedern der Vereinten Nationen im Rahmen des Monterrey Consensus 2002, neben einer Erhöhung der finanziellen Mittel, auch eine qualitative Verbesserung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) vereinbart.

Im Rahmen des OECD-Entwicklungsausschuss (DAC – *Development Assistance Committee*) wurde daraufhin eine eigene thematische Arbeitsgruppe eingerichtet, die *OECD Working Party on Aid Effectiveness*¹ (WP-EFF). Bereits im Jahr 2003 wurde von der WP-EFF das 1. *High Level Forum on Aid Effectiveness* (HLF) in Rom organisiert, in dessen Rahmen erste Prinzipien und Verpflichtungen vereinbart wurden. Diese wurden 2005 auf dem **2. HLF in Paris** im Rahmen der **Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der EZA** konkretisiert und mit quantitativ messbaren Zielvorgaben bis 2010 ausgestattet.

2. Von Paris nach Busan

2.1. Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der EZA

Die Abschlusserklärung von Paris basiert auf fünf Prinzipien (*Eigenverantwortung, Partnerausrichtung, Harmonisierung, Ergebnisorientiertes Management* und *Gegenseitige Rechenschaftspflicht*) unter denen es wahrscheinlicher erscheint, dass die Wirksamkeit der EZA erhöht werden kann. Zusätzlich wurde jedoch betont, dass es auch eine

¹ Die WP-EFF ist eine internationale Partnerschaft von politischen EntscheidungsträgerInnen und in der Entwicklungshilfe tätigen Personen und stellt das zentrale Gremium dar, wo die nächsten Schritte und Zielsetzungen rund um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit diskutiert werden. Ziel der Treffen der Arbeitsgruppe ist es, durch die Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in den Bereichen Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Nicht-OECD Staaten beizutragen.

Vgl. http://www.oecd.org/document/4/0,3343,en_2649_3236398_43414212_1_1_1_1,00.html

volumenmäßigen Erhöhung der Leistungen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA – Official Development Assistance) geben muss, um letztendlich die Reduzierung von Armut und Ungleichheit erreichen zu können. Die Aspekte Eigenverantwortung der Partnerländer und Ausrichtung der Zusammenarbeit an Strukturen, Strategien und Systemen der PartnerInnen haben darin großes Gewicht. Planung und Durchführung der EZA sollen sich mehr an Ergebnissen und weniger an Inputs orientieren.

Die Pariser Erklärung enthält insgesamt 56 Partnerschaftsverpflichtungen, die innerhalb des jeweiligen Prinzips entweder für die Geber, die Partnerländer oder beide Seiten gelten. Für zwölf dieser Verpflichtungen wurden Zielvorgaben bis 2010 in Form von **Indikatoren**² erarbeitet. Im Jahr 2006 wurden in einer Basisstudie des DAC die Grunddaten erhoben, die die Ausgangspunkte für die angestrebten Verbesserungen bilden. Zum Teil ergab diese Erhebung eindeutige Ergebnisse, die als unmissverständliche Handlungsaufforderungen verstanden werden sollten. Beispielsweise wurden in den 34 untersuchten Ländern 1.832 parallele Projekteinheiten der Geber registriert, d. h. außerhalb der nationalen Strukturen der Partnerländer angesiedelte Projekte und entsprechende Strukturen zur Verwaltung dieser Projekte. Bis 2010 sollten diese um zwei Drittel auf 611 reduziert werden.³

2.2. Aktionsplan von Accra

In Vorbereitung auf das **3. HLF in Accra** (Ghana) im September 2008, wurde eine zweite Monitoring-Studie zur Überprüfung der Fortschritte durchgeführt, an der 55 Geber- und Partnerländer sowie internationale Organisationen teilnahmen. Die wesentliche Aussage dieser Studie war, dass zwar Fortschritte in allen Bereichen erzielt wurden, dass diese aber für eine Zielerreichung zu gering sind und zu langsam gemacht werden.⁴

Die **inadäquate Einbeziehung der Parlamente** in den Prozess der Effektivitätssteigerung der EZA wurde von ParlamentarierInnen des Nordens und Südens als großes Manko der Pariser Erklärung angesehen, denn von entscheidender Bedeutung ist eine klare Zuweisung von Ressourcen in den nationalen Budgets, die von den Parlamenten abgesegnet und in der Folge kontrolliert werden soll. Sowohl von Seiten der Parlamente als auch zivilgesellschaftlicher Institutionen und Organisationen wurden Forderungskataloge erarbeitet und in Accra präsentiert, die die Vorteile einer verstärkten Zusammenarbeit und Einbindung in die Prozesse rund um die Wirksamkeit der EZA skizzieren.

Parlamenten kommt im Aktionsplan von Accra⁵ **wesentlich mehr Bedeutung zu**, wobei die AWEPA Delegation in Accra maßgeblich dazu beitragen konnte, dass im Abschlussdokument des 3. HLF der Artikel 24b eingefügt wurde und auch der Bedeutung der Parlamente zur Gewährleistung von Transparenz und Rechenschaftspflicht im Vorfeld von

² Siehe Anhang 1: Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit

³ Vgl. OECD (2007): 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration – Overview of the Results. In: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/28/39112140.pdf>

⁴ Vgl. OECD (2008): 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration – Making Aid more Effective by 2010. In: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/2008-survey-on-monitoring-the-paris-declaration_9789264050839-en

⁵ Siehe Anhang 2: Aktionsplan von Accra

Accra mehr Platz eingeräumt wurde. Parlamente sollen dem Aktionsplan von Accra zufolge in zwei Bereichen vermehrt tätig werden bzw. eingebunden sein:

- *Die Regierungen der Partnerländer werden aufgefordert, intensiver mit den Parlamenten im Bereich Monitoring zusammenzuarbeiten und Parlamente sind aufgefordert, vermehrt ihre Rolle als Kontrollinstanz der Regierung wahrzunehmen.*
- *Die Parlamente in den Geberländern sind zudem aufgefordert, sich vermehrt in den politischen Dialog über Entwicklungszusammenarbeit einzubringen.*

2.3. Der Weg nach Busan

Ausgehend von der Pariser Erklärung und dem Aktionsplan von Accra soll die Konferenz in Busan mit einer ebenso bedeutenden Erklärung schließen, die ausschlaggebend für die künftige Ausrichtung der internationalen EZA-Architektur sein wird. Hierbei soll der **Entwicklungsbegriff in einem breiteren Kontext situiert** werden, der den zahlreichen neuen EntwicklungsakteurInnen, wie den so genannten *Emerging Donors* (Brasilien, China, etc.), Privatsektorinitiativen oder Süd-Süd Kooperationspartnern Rechnung trägt und im Sinne der Politikkohärenz⁶ auch Themen wie Handel, Sicherheit und Klima miteinbezieht. Als Referenzdokumente für Busan dienen hierbei das *Bogotá Statement*⁷ für eine verstärkte Süd-Süd Kooperation, die *Dili Declaration*⁸ über ein verstärktes Engagement in den Bereichen Friedensförderung und Staatsaufbau in (Post-)Konfliktländern und fragilen Staaten sowie die *Istanbul Principles*⁹ wirksamer NGO-Arbeit.

Aktuell wird eine dritte Monitoring-Studie¹⁰ durchgeführt, an der mehr als 90 Geber- und Partnerländer teilnehmen und die im September 2011 präsentiert werden soll. Sie dient als eine der Grundlagen, anhand derer in Busan festgelegt werden soll, wie die Fortschritte in Richtung einer wirksamen EZA weiter forciert werden können. Weiters werden die Erkenntnisse und Ergebnisse der einzelnen Arbeitsgruppen der WP-EFF sowie die Ergebnisse einer, zwischen 2009 und 2010 durchgeführten, unabhängigen Evaluierung der Implementierung der Pariser Erklärung miteinfließen, an der 21 Partner- und 5 Geberländer teilnahmen, darunter auch Österreich.¹¹ Zudem dient eine Monitoring-Studie¹² über die Implementierung der 2007 von der OECD verabschiedeten *Fragile State Principles* als Input für Busan.

⁶ *Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung* bedeutet, dass andere Politikbereiche die Ziele der Entwicklungspolitik – Armutsverringerung, Schutz der natürlichen Ressourcen, Friedenssicherung, Einhaltung der Menschenrechte, Demokratieentwicklung, usw. – nicht untergraben oder unmöglich machen dürfen, sondern diese Ziele unterstützen sollen.

⁷ Siehe Anhang 3: Bogotá Statement – Towards Effective and Inclusive Development Partnerships

⁸ Siehe Anhang 4: Dili Declaration – A new Vision for Peacebuilding and Statebuilding

⁹ Siehe Anhang 5: Istanbul CSO Development Principles

¹⁰ Informationen zum Fortschritt der Monitoring-Studie finden sich auf der dafür eingerichteten Website:
http://www.oecd.org/document/33/0,3746,en_21571361_39494699_39497377_1_1_1_1,00.html

¹¹ Die Ergebnisse der Evaluierung Österreichs finden sich hier:
<http://www.oecd.org/dataoecd/62/17/47082873.pdf>

¹² Nähere Informationen zur Monitoring-Studie finden sich hier:
http://www.oecd.org/document/39/0,3746,en_21571361_42277499_42281511_1_1_1_1,00.html

Aktuell wird ein erster Entwurf des in Busan zu verabschiedenden Abschlussdokuments im Rahmen der WP-EFF erstellt. Dieser soll im Juli 2011 präsentiert werden und nach einem transparenten und breit angelegten Konsultationsprozess mit allen AkteurlInnen als Basis für die Diskussion in Busan fungieren, wo das Abschlussdokument finalisiert wird. In Vorbereitung auf das 4. HLF wurden **von der WP-EFF mehrere vorläufige Themen vorgeschlagen**, die in Busan im Rahmen so genannter High-Level Sessions bearbeitet werden sollen:¹³

- Resultate und Rechenschaftspflicht
- Transparenz und Vorhersehbarkeit der Mittelflüsse, reduzierte Fragmentierung
- Eigenverantwortung, effektive Staatlichkeit und die Rolle von Parlamenten und Zivilgesellschaft
- Konflikt-, Risiko-, und fragile Situationen
- Middle Income Countries / Süd-Süd Kooperation
- Entwicklungshilfe als Hebel für weitere Finanzierungsquellen (inkl. Public-Private-Partnerships)
- Zukünftige entwicklungspolitische Steuerungssysteme und –rahmen

Von Seiten der **Partnerländer** wurde im Rahmen einer Befragung vom Februar 2011 **folgenden Bereichen die größte Priorität** zugesprochen¹⁴:

- Ausrichtung an Politik und Strategien der Partnerländer
- Kapazitätenentwicklung
- Ergebnisorientiertes Management
- Transparenz der Mittelflüsse
- Nutzung ländereigener Systeme
- Gegenseitige Rechenschaftspflicht
- Nationale Rechenschaftspflicht

Eine österreichische Delegation wird ebenfalls in Busan vertreten sein. Von Seiten der OECD wurde folgende Zusammensetzung für die Delegationen vorgeschlagen: max. 3 RegierungsvertreterInnen sowie 2 VertreterInnen aus Zivilgesellschaft, Parlament oder dem wissenschaftlichen Bereich.

Genauere Informationen zu Busan finden sich auf der eigens eingerichteten Website: <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/>

3. Die Rolle von AWEPA in der Wirksamkeitsdebatte

AWEPA fordert mehr Mitsprache für Parlamente in ihrer Rolle als Gesetzgeber und Kontrollinstanz der Regierungen bei der Gestaltung und Umsetzung wirksamer Entwicklungszusammenarbeit sowie im politischen Dialog. In enger Kooperation mit der WP-

¹³ Vgl. http://www.aideffectiveness.org/images/eventlist/Letter%20from%20WP-EFF%20co-chairs_29%20April%202011_ENG.pdf

¹⁴ Die Ergebnisse der Befragung finden sich hier: <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/20110222-PC-poll-results-web.pdf>

EFF, der Interparlamentarischen Union (IPU) und anderen Partnern auf parlamentarischer Ebene in Afrika, arbeitet AWEPA daran, die Einbindung von Parlamenten und ParlamentarierInnen in den Wirksamkeitsprozess zu unterstützen und zu überwachen. Die Pariser Erklärung konzentrierte sich zu sehr auf die Unterstützung der Exekutive in den Geber- und Partnerländern und ignorierte dabei die zentrale Institution der Demokratie eines Landes, das Parlament. Das 3. HLF und der Aktionsplan von Accra führten mit Hilfe von AWEPA einerseits zu einer Stärkung der Rolle der Parlamente in den Geber- und Partnerländern, andererseits wurde dadurch die Frage aufgeworfen, welche konkreten Schritte Parlamente tätigen müssen, um diesen neuen Verpflichtungen nachkommen zu können.

Daher hat AWEPA das *Aid Effectiveness Programme*¹⁵ ins Leben gerufen, das unter anderem von der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) gefördert wird und das Ziel verfolgt, **afrikanische und europäische ParlamentarierInnen in die Wirksamkeitsdebatte verstärkt miteinzubinden**. Dies geschieht in Form thematischer Seminare und Trainings auf nationaler, regionaler und kontinentaler Ebene in deren Rahmen konkrete parlamentarische Inputs für die Konferenz in Busan diskutiert und vorgeschlagen werden sollen.

Zudem ist AWEPA für die systematische Einbindung von Abgeordneten in internationalen Foren wie der WP-EFF verantwortlich und etablierte gemeinsame ODA Monitoring Teams, die ODA-Flüsse von Geber- in Richtung Empfängerländer nachverfolgen. Denn der Transfer öffentlicher Entwicklungsgelder von den Steuerzahlern in den Geberländern zur Bevölkerung in den Empfängerländern bedarf parlamentarischer Kontrolle auf beiden Seiten, um den effektiven Einsatz der Mittel zu gewährleisten.

4. AWEPA's Input für Busan: Die *Legislative Principles for Development Effectiveness*

Gemeinsam mit der *Interparlamentarischen Union* (IPU), der *Parlamentarischen Netzwerk der Weltbank* (PNOWB) und dem *Netzwerk afrikanischer ParlamentarierInnen* (NAP) liefert AWEPA konkrete Inputs für das Abschlussdokument in Busan. Die Forderungen AWEPA wurden in den ***Legislative Principles for Development Effectiveness***¹⁶ ausformuliert. Hierbei handelt es sich um ein aktives Dokument, dessen Inhalt aus einem umfangreichen Konsultationsprozess hervorging und als Basis für weitere konsultative Adaptierungen auf dem Weg nach Busan dient.

Das Dokument umfasst 6 handlungsanleitende Prinzipien, die jeweils mit konkreten Forderungen ausgestattet sind und in das Abschlussdokument in Busan einfließen sollen:

1. Legislative Organe als Schlüsselakteure für eine wirksame EZA

AWEPA fordert die Anerkennung, dass eine Erhöhung der Wirksamkeit der EZA nur mit Hilfe ausreichender parlamentarischer Kontrolle der Entwicklungsausgaben möglich ist.

¹⁵ Nähere Informationen zum *Aid Effectiveness Programme* von AWEPA finden sich hier: <http://awepa.org/en/programmes/thematic-programmes/aid-effectiveness-programme>

¹⁶ Siehe Anhang 6: *Legislative Principles for Development Effectiveness*



Parlamente diskutieren und beschließen nationale Entwicklungspläne und Budgets und die Regierung muss dem Parlament in Bezug auf Entwicklungsergebnisse Rechenschaft ablegen.

2. Beitrag der Legislative zur Eigenverantwortung der Partnerländer

Parlamente stellen das Forum für einen inklusiven politischen Dialog und die nationale Debatte dar. Sie vertreten die Interessen ihrer Bevölkerung und sind auf Basis der Inputs politischer Parteien und der Zivilgesellschaft zu einer umfassenden Bewertung der Bedürfnisse eines Landes im Stande. Daher fordert AWEPA unter anderem, dass Abgeordnete (auch der Opposition) systematisch in den politischen Dialog mit nationalen und internationalen Institutionen eingebunden werden, um die Ausrichtung der Geber an der Politik des Partnerlandes zu garantieren.

3. Rolle legislativer Organe bei der Rechenschaftspflicht

In Bezug auf die nationale Rechenschaftspflicht fordert AWEPA, dass Geberregierungen die Partnerparlamente miteinbeziehen, um bei Partnerregierungen Rechenschaft über die effektive und zeitgerechte Verwendung der Hilfsmittel einzufordern. Demgegenüber fordert AWEPA auch Partnerregierungen auf, Geberparlamente miteinzubeziehen, um Rechenschaft über Zugeständnisse der Geber betreffend Höhe der Hilfsmittel, Modalitäten und Zeitpunkt der Auszahlung einzufordern.

4. Stärkung der Kapazitäten und rechtlichen Kontrollmöglichkeiten der Legislative

AWEPA fordert die Geber auf, Mittel zur Stärkung der legislativen Kapazitäten auf lokaler, nationaler, regionaler und kontinentaler Ebene in den Partnerländern bereitzustellen. Hierbei sollen unter anderem auch die parlamentarischen MitarbeiterInnen miteinbezogen und Süd-Süd sowie trianguläre Kooperationen unter ParlamentarierInnen unterstützt werden.

5. Modalitäten, Transparenz und Budgetprozess

Damit effektive parlamentarische Kontrolle gewährleistet werden kann, müssen die Hilfsmittel über das öffentliche Budget der Partnerländer abgewickelt werden. Daher fordert AWEPA die Geber unter anderem dazu auf, primär Generelle Budgethilfe bzw. ähnliche Modalitäten auszuwählen, die direkt in das Budget der Empfängerländer fließen.

6. Indikatoren

AWEPA fordert, dass legislative Kapazitäten und Leistungen als Indikator für wirksame EZA angenommen werden. Dadurch soll eine starke Legislative als Element begriffen werden, dass zu einem gesunden Finanzmanagement, nachhaltiger politischer Stabilität und ökonomischem Erfolg beiträgt.

Das vollständige Dokument mit allen konkret formulierten Forderungen befindet sich im Anhang.



Anhang:

- Anhang 1: Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. OECD, Paris 2005
- Anhang 2: OECD (2008): Aktionsplan von Accra. OECD, Accra 2008
- Anhang 3: Bogotá Statement – Towards Effective and Inclusive Development Partnerships. The High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development, Bogotá 2010
- Anhang 4: Dili Declaration – A new Vision for Peacebuilding and Statebuilding. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, Dili 2010
- Anhang 5: Istanbul CSO Development Effectiveness Principles. Open Forum for CSO Development Effectiveness, Istanbul 2010
- Anhang 6: Legislative Principles for Development Effectiveness. AWEPA, 2011