

d.i.e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Studies

Die Global Governance-Qualität der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

Eine theoretische Analyse und Bewertung der Systemreform der
internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Guido Ashoff

Die Global Governance-Qualität der internationalen
Aid Effectiveness Agenda

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und 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.

Dr. Guido Ashoff war bis zu seinem Ausscheiden aus dem DIE Mitte 2014 wissenschaftlicher Mitarbeiter und langjähriger Leiter der Abteilung „Grundsatzfragen der bilateralen und multilateralen Entwicklungspolitik“ des Instituts.

E-Mail: guido.ashoff@t-online.de

Die Global Governance-Qualität der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

Eine theoretische Analyse und Bewertung der Systemreform der
internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Guido Ashoff

Bonn 2015

Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0468

Die deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-88985-663-0

© 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

In der vorliegenden Studie wird die These vertreten, dass die unter dem Begriff der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* seit mehr als einem Jahrzehnt unternommenen Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft zur Schaffung eines gemeinsamen Handlungsrahmens für eine möglichst wirksame Entwicklungszusammenarbeit (EZ) trotz zum Teil deutlicher Umsetzungsschwierigkeiten und trotz Kritik aus verschiedenen theoretischen Lagern ein bemerkenswerter Versuch zur Regelung eines internationalen Politikfeldes darstellen, der angesichts der bisher eher zwiespältigen Fortschritte auf dem Weg zu Global Governance Aufmerksamkeit verdient, in diesem Kontext aber bisher noch wenig betrachtet wurde. Die Absicht der Studie besteht darin, die Systemreform der EZ einerseits aus der Perspektive von Global Governance, d. h. dem Handlungskontext, in dem sie angesiedelt ist, zu beleuchten, andererseits aus ihr Schlussfolgerungen für die Global Governance-Debatte zu ziehen.

Die Studie stützt sich auf eine mehrjährige Beschäftigung des Autors mit der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* und verwandten Themen, darunter dem Thema Politikkohärenz für Entwicklung, im Rahmen seiner Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungstätigkeit. Die Forschungstätigkeit hat erheblich profitiert vom Austausch mit den Kolleginnen und Kollegen am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) sowie mit zahlreichen Experten und Wissenschaftlern im In- und Ausland im Rahmen von Konferenzen und Workshops. Der Autor beriet insbesondere das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und wirkte an mehreren Seminaren zum Thema *Aid Effectiveness* für die Regierung in Ägypten mit. Die Ausbildungstätigkeit zum Thema umfasste zum einen entsprechende Lehrveranstaltungen im Postgraduiertenkurs und im *Managing Global Governance*-Kurs des DIE, zum anderen zahlreiche Vorträge an Hochschulen und im Rahmen entwicklungspolitischer Bildungsveranstaltungen. Der Autor hat von den in all diesen Kontexten geführten Diskussionen erheblich profitiert und möchte allen Beteiligten dafür seinen Dank aussprechen.

Zum Entwurf dieser Studie haben Dirk Messner, Stephan Klingebiel, Thomas Fues, Silke Weinlich und Sebastian Paulo vom DIE hilfreiche

Kommentare und Anregungen gegeben. Auch ihnen gilt ein herzlicher Dank. Für den Inhalt bleibt jedoch der Autor allein verantwortlich.

Bonn, November 2014

Guido Ashoff

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Relevanz des Themas, Ziel und Aufbau der Studie	15
1.1 Relevanz des Themas	15
1.2 Ziel der Studie	17
1.3 Aufbau der Studie	17
2 Die internationale <i>Aid Effectiveness Agenda</i>: Überblick	20
2.1 Die Systemkrise der internationalen EZ	20
2.2 Die Systemreform der internationalen EZ	26
2.3 Die internationale <i>Aid Effectiveness Agenda</i> im Kontext paralleler Debatten	34
3 Die internationale <i>Aid Effectiveness Agenda</i> in der theoretischen Diskussion	39
3.1 Politökonomische Kritik	39
3.2 Institutionenökonomische Kritik	40
3.3 Steuerungstheoretische Kritik	40
4 Global Governance: Begriff, Regelungstypen, Strukturprobleme, Stand und Perspektiven	41
4.1 Der Begriff Global Governance	41
4.2 Regelungstypen und Strukturprobleme von Global Governance	43
4.3 Stand und Perspektiven von Global Governance	46
5 Die Regelungstypen der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	50
5.1 Konzeptionelle Überlegungen: Entscheidungsebenen, Entscheidungsverfahren und Beteiligungsformen im Rahmen von Global Governance	50

5.2	Entscheidungsebenen und Entscheidungsverfahren im Rahmen der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	56
5.3	Beteiligungsformen im Rahmen der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	61
6	Die Organisationsstrukturen der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	72
6.1	Konzeptionelle Überlegungen: intergouvernementale Organisationsstrukturen	72
6.2	Organisationsstrukturen der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	74
6.3	Schlussfolgerungen	81
7	Die Rechtsqualität der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	82
7.1	Konzeptionelle Überlegungen: Begriff, Stufen und Dimensionen globaler Verrechtlichung, Vor- und Nachteile von <i>hard</i> und <i>soft law</i>	82
7.2	Die Rechtsqualität der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	92
7.3	Schlussfolgerungen	108
8	Die Legitimität der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	112
8.1	Konzeptionelle Überlegungen: Legitimitätsbegriffe in der Global Governance-Diskussion	112
8.2	Analyse der Legitimität der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	119
8.3	Zusammenfassende Bewertung	137
9	Die Effektivität der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	139
9.1	Konzeptionelle Überlegungen: Annahmen zur Einhaltung internationaler Vereinbarungen	139
9.2	Die Umsetzung der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i> (<i>Output</i> -Ebene)	141
9.3	Die Relevanz und Wirksamkeit der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i> (<i>Outcome</i> -Ebene)	158

10	Die internationale <i>Aid Effectiveness Agenda</i> und sektorübergreifende Politikkoordination: Politikkohärenz für Entwicklung	165
10.1	Konzeptionelle Überlegungen: Die Begründung des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs	165
10.2	Internationale Bemühungen zu mehr entwicklungsbezogener Politikkohärenz	171
10.3	Die Effektivität des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs	179
11	Zusammenfassende Bewertung und Schlussfolgerungen	190
11.1	Zielkonflikte in der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	190
11.2	Stärken, Schwächen und gemischte Ergebnisse der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	196
11.3	Schlussfolgerungen für die Global Governance-Debatte	200
	Literaturverzeichnis	209

Verzeichnis der Übersichten im Text

Übersicht 2.1:	Vereinbarungen im Rahmen der internationalen Entwicklungsagenda	27
Übersicht 2.2:	Zahl der Entwicklungsländer auf der für 2011-2013 geltenden DAC-Liste und Anzahl der bis 2030 aus der Liste ausscheidenden Länder	37
Übersicht 2.3:	Bedeutung der ODA für unterschiedliche Entwicklungsländergruppen	38
Übersicht 4.1:	Elemente von Global Governance	42
Übersicht 4.2:	Regelungstypen und Strukturprobleme von Global Governance	44
Übersicht 4.3:	Core principles of global action	49
Übersicht 5.1:	Vor- und Nachteile von Konsens- und Mehrheitsentscheidungen aus einer <i>Rational Choice</i> -Perspektive	53
Übersicht 5.2:	Entscheidungsverfahren und Beteiligungsformen im Rahmen von Global Governance	56
Übersicht 5.3:	Zahl der Unterzeichner der Erklärungen von Paris, Accra und Busan	59
Übersicht 5.4:	Beteiligungsformen im Rahmen der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	63
Übersicht 6.1:	Organisationsstrukturen im Rahmen der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	74
Übersicht 6.2:	Mitglieder der <i>Working Party on Aid Effectiveness</i> und des GPEDC-Steuerungsausschusses	77
Übersicht 6.3:	Funktionen internationaler Organisationsstrukturen generell und im Rahmen der <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	80
Übersicht 7.1:	Dimensionen und Abstufungen globaler Verrechtlichung	84
Übersicht 7.2:	Grad der Verrechtlichung der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	93
Übersicht 7.3:	Definition der fünf Prinzipien der Paris-Erklärung und Zahl der Verpflichtungen	97

Übersicht 7.4:	Mögliche Zielkonflikte zwischen den Prinzipien der Paris-Erklärung	101
Übersicht 7.5:	Governance-Strukturen im Bereich Monitoring und Evaluierung der <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	107
Übersicht 8.1:	Legitimitätskriterien für das Regieren jenseits des Nationalstaates	115
Übersicht 8.2:	Abstufungen der Legitimitätskategorien des Regierens jenseits des Nationalstaates	116
Übersicht 8.3:	Informationspflichten im Rahmen der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	127
Übersicht 8.4:	Zusammenfassende Bewertung der Legitimität der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	137
Übersicht 9.1:	Typen und Mechanismen der Durchsetzung internationaler Vereinbarungen	140
Übersicht 9.2:	Umsetzung der Verpflichtungen der Paris-Erklärung (<i>Monitoring Surveys</i> 2007, 2008, 2011)	143
Übersicht 9.3:	Umsetzung der Verpflichtungen der Paris-Erklärung (Internationale Evaluierung der Paris-Erklärung)	149
Übersicht 9.4:	Umsetzung der Busan-Verpflichtungen (2010-2013)	154
Übersicht 9.5:	Ergebnisse der internationalen Evaluierung der Paris-Erklärung zur <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	161
Übersicht 10.1:	Instrumente zur Förderung der Politikkohärenz für Entwicklung	172
Übersicht 10.2:	A logframe approach to policy coherence for development (PCD)	180
Übersicht 10.3:	Empfehlungen des OECD-Ministerrates zur Förderung entwicklungsbezogener Politikkohärenz	182
Übersicht 10.4:	Commitment to Development Index 2013 (Indexwerte)	185
Übersicht 11.1:	Öffentliche EZ („ <i>gross ODA-like flows</i> “) Chinas, Indiens und Brasiliens im Vergleich zur Brutto-ODA der DAC-Mitglieder insgesamt und einzelner DAC-Mitglieder (Mrd. US\$)	206

Abkürzungsverzeichnis

ATI	Aid Transparency Index
BIAC	Business and Industry Advisory Committee (Lobbyverband bei der OECD)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika
CDI	Commitment to Development Index
CGD	Center for Global Development
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment (Weltbank)
CRS	Creditor Reporting System (des DAC)
CSO(s)	Civil society organization(s)
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DCD	Development Co-operation Directorate (OECD)
DCF	Development Cooperation Forum (UN)
DFID	Department for International Development (Großbritannien)
DIPR	Development Initiatives Poverty Research
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
ECOSOC	Economic and Social Council (UN)
EEI	Enabling Environment Index
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FSS	Forward Spending Survey (des DAC)
G7	Gruppe der 7 führenden Industriestaaten
GEPE	Guidelines for Effective Philanthropic Engagement
GIGA	German Institute of Global and Area Studies
GPEDC	Global Partnership for Effective Development Co-operation

HLF	High-Level Forum (Fora)
IATI	International Aid Transparency Initiative
IGOs	Intergovernmental organizations
IOs	International organizations
IWF	Internationaler Währungsfonds
JICA-RI	Japan International Cooperation Agency – Research Institute
LDCs	Least developed countries
LICs	Low-income countries
LMICs	Lower middle-income countries
MD	Millennium Declaration
MDG(s)	Millennium Development Goal(s)
NGO(s)	Non-governmental organisation(s)
ODA	Official development assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PCD	Policy coherence for development
PFM	Public financial management
PIUs	Parallel project implementation units
PPPs	Public-private partnerships
PSGs	Peacebuilding and statebuilding goals
RoA	Reality of Aid Network
SDGs	Sustainable Development Goals
SGIs	Sustainable Governance Indicators
SSI	Sustainable Society Index
UMICs	Upper middle-income countries
UN	United Nations
UNDG	United Nations Development Group
UNDP	United Nations Development Programme
WP-EFF	Working Party on Aid Effectiveness

Zusammenfassung

1 Relevanz des Themas und Ziel der Studie

Die internationale Gemeinschaft betreibt seit mehr als zehn Jahren eine umfassende Reform der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Hintergrund ist die Erkenntnis, dass die EZ Systemdefizite aufweist, die ihre Wirksamkeit beeinträchtigen. Die als *Aid Effectiveness Agenda* bezeichnete Reform erweitert den bestehenden, sehr heterogenen internationalen Ordnungsrahmen der EZ um eine wesentliche Dimension, nämlich um Prinzipien und Verfahren für ein möglichst wirksames entwicklungspolitisches Handeln. Es wurde sozusagen ein „Betriebssystem“ der EZ vereinbart, das in seinen Ambitionen und seiner internationalen Anerkennung bespielloos in der Geschichte der EZ ist.

Interessanterweise hat die Global Governance-Forschung bisher wenig Notiz von der Reform genommen. Die vorliegende Untersuchung will dazu beitragen, diese Lücke zu schließen. Der Mehrwert einer solchen Perspektive besteht darin, dass sie es erlaubt, die Agenda als das zu betrachten, was sie ist, nämlich als deutliche Erweiterung des internationalen Ordnungsrahmens für ein Politikfeld, in diesem Falle die EZ. Hier geraten Aspekte ins Blickfeld, die in der bisherigen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Agenda kaum thematisiert werden, die aber wesentlich sind für die Beurteilung der Erfolgsvoraussetzungen und Umsetzungschancen sowie der erreichten Fortschritte der Agenda. Die Global Governance-Perspektive ermöglicht es, die *Aid Effectiveness Agenda* differenziert im spezifischen Handlungskontext, in dem sie angesiedelt ist, zu analysieren und zu bewerten.

2 Die internationale *Aid Effectiveness Agenda*

Die Systemkrise der internationalen EZ, die zur *Aid Effectiveness Agenda* führte, hat zwei Dimensionen. Zum einen hat der Rechtfertigungsdruck der EZ erheblich zugenommen (Legitimationskrise), zum anderen hat das EZ-System eine Komplexität erreicht, die sich als zunehmend dysfunktional erweist. Die Legitimationskrise hat vor allem zwei Gründe: erstens

die trotz unbestreitbarer Entwicklungsfortschritte nach wie vor unbefriedigende Entwicklungssituation in zahlreichen Ländern, von denen viele umfangreiche EZ-Leistungen erhalten haben, zweitens die mangelnde oder kontroverse empirische Evidenz der Wirksamkeit der EZ. Die Systemprobleme der internationalen EZ resultieren aus ihrer institutionellen Struktur und Funktionsweise und verstärken sich teilweise. Fünf Probleme stehen im Vordergrund: (i) die Zersplitterung des EZ-Systems infolge beträchtlicher Geber- und Projektproliferation; (ii) vielfältige *Principal-Agent*-Probleme auf Grund der komplexen Akteurskonstellation im EZ-System; (iii) die Asymmetrie im Verhältnis Geber – Partner (Geberdominanz), (iv) potenziell negative ökonomische und vor allem politische Wirkungen hoher EZ-Finanzzuflüsse in stark EZ-abhängigen Ländern, (v) die unzureichende Wirkungsorientierung der EZ.

Die *Aid Effectiveness Agenda* ist Bestandteil einer umfassenderen internationalen Entwicklungsagenda und hat erst in diesem Kontext ihren eigentlichen Schub erhalten. Als Antwort auf nachlassende EZ-Anstrengungen in den 1990er Jahren („Hilfemüdigkeit“) bei gleichzeitig wachsendem Bewusstsein für das Gefährdungspotenzial fortdauernder Entwicklungsprobleme hat die internationale Gemeinschaft seit 2000 eine Reihe von Beschlüssen gefasst, die der Entwicklungspolitik eine wichtige Rolle im Bemühen um globale Zukunftssicherung zuweisen und gleichzeitig die Wirksamkeit der EZ deutlich verbessern sollen. Diese Beschlüsse betreffen (i) die internationalen Entwicklungsziele, (ii) die dazu erforderlichen finanziellen Ressourcen, (iii) Prinzipien und Verfahren zur möglichst wirksamen Durchführung der EZ (*Aid Effectiveness Agenda*), (iv) das institutionelle System der internationalen EZ und (v) die Verbesserung der entwicklungsbezogenen Politikkohärenz (Mitverantwortung aller Politiken für Entwicklung).

Die *Aid Effectiveness Agenda* beruht auf fünf in zahlreiche Einzelverpflichtungen übersetzte Prinzipien: Eigenverantwortung (*ownership*) der Partnerländer, Orientierung der Geber an den Strategien der Partner (*alignment*), Harmonisierung der Geberbeiträge, ergebnisorientiertes Management, gegenseitige Rechenschaftspflicht. Die Agenda ist mit der 2011 in Busan (Südkorea) begründeten *Global Partnership for Effective Development Co-operation* (GPEDC) auf programmatischer Ebene, allerdings noch nicht in der Umsetzung, zu einem vorläufigen Abschluss

gekommen. Wichtige Meilensteine auf dem Weg dorthin waren die Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der EZ von 2005 und der Accra-Aktionsplan von 2008. Die Agenda wurde auf dem ersten *High-Level Forum* der GPEDC im April 2014 in Mexiko ausdrücklich bestätigt.

Parallel zur *Aid Effectiveness Agenda* finden Debatten über die Rolle und Zukunft der EZ statt, die einerseits für die Einordnung der Agenda wichtig sind, andererseits aber inhaltlich klar von ihr zu trennen sind, um dem Missverständnis vorzubeugen, das Thema Wirksamkeit der EZ habe sich inzwischen erledigt. Es geht um drei Debatten: (i) *Aid Effectiveness* und *Development Effectiveness*, (ii) *Beyond Aid*, (iii) das Ende der EZ (EZ als Auslaufmodell).

3 Die internationale *Aid Effectiveness Agenda* in der theoretischen Diskussion

Die Systemreform der internationalen EZ wurde bisher vor allem aus politökonomischer, institutionenökonomischer und steuerungstheoretischer Perspektive betrachtet und eher kritisch kommentiert. Die politökonomische Kritik richtet sich gegen die mangelnde Berücksichtigung von Machtverhältnissen sowie das technokratische Verständnis von Staat und sozialen Prozessen in den Partnerländern mit dem Risiko, dass sich die an *ownership* und *alignment* geknüpften Erwartungen nicht erfüllen. Einige Kritiker plädieren dafür, Machtverhältnisse, politische, ökonomische und institutionelle Interessen sowie Anreizstrukturen und Reformkonstellationen zu untersuchen und auf dieser Basis länderspezifisch aussichtsreich erscheinende EZ-Vereinbarungen zu treffen (*best fit approaches* statt genereller *best practices*).

Die institutionenökonomische Kritik sieht nicht gelöste *Principal-Agent*-Probleme im EZ-System. Insbesondere das Prinzip der gegenseitigen Rechenschaftspflicht verkenne die Interessen- und Verantwortungsasymmetrien zwischen den verschiedenen Akteuren. Um unter diesen Bedingungen dem Ziel einer wirksameren EZ näher zu kommen, wurden zwei Ansätze vorgeschlagen, zum einen die Erhöhung der Transparenz im EZ-System, zum anderen Vereinbarungen zwischen Gebern und Partnern über ein zu erzielendes Entwicklungsergebnis und

dafür von den Gebern zu leistende finanzielle Unterstützung (*cash on delivery*).

Die steuerungstheoretische Kritik hat zwei Einwände formuliert. Erstens habe es die Systemreform der EZ versäumt, die Fragmentierung der internationalen EZ und die daraus resultierenden hohen Transaktionskosten unmittelbar durch Reduzierung der großen Zahl von Gebern zu überwinden. Zweitens beruhe die Paris-Erklärung auf einer Planungssillusion; statt Harmonisierung und sektoraler Feinsteuerung durch übergroße Gebergruppen sei mehr operativer Wettbewerb zwischen den Gebern notwendig. In beiden Fällen liegen jedoch Missverständnisse vor.

4 Global Governance: Konzept, Stand und Perspektiven

Global Governance bedeutet im Kern den Versuch, grenzüberschreitende Probleme zur Erreichung gemeinsamer Ziele von Staaten zu lösen. Sie weist sehr unterschiedliche Regelungstypen und verschiedene Strukturprobleme auf. Zu Letzteren gehören die Befolgung gemeinsamer Regeln, die demokratische Legitimation globaler Politik, das Spannungsfeld zwischen Legitimität und Effektivität sowie die globale Koordinierung unterschiedlicher Politiken.

Global Governance, auch verstanden als politische Gestaltung von Globalisierung, ist ein außerordentlich ambitionierter Anspruch, hinter dem die Praxis deutlich zurückbleibt, wobei die Beurteilung unterschiedlich ausfällt. „Global Governance-Apokalyptiker“ sehen trotz zunehmender globaler Probleme einen Totalausfall wirksamer globaler Kooperation. Andere Autoren erkennen an, dass der globale Problemdruck in vielen Bereichen gewachsen ist und sich die politischen Kapazitäten zu seiner Bewältigung nicht in gleichem Maße entwickelt haben, verweisen aber auf vielfältige Prozesse unterschiedlicher Formate und Intensität zur Problembearbeitung. Global Governance erfolge zunehmend sektoral und sei daher sehr fragmentiert und heterogen. Der gemeinsame Nenner dieser Autoren besteht in dem Plädoyer dafür, die komplizierte Gemen-gelage von Global Governance und die darin zu beobachtenden unterschiedlichen Akteurskonstellationen, Handlungsebenen und Handlungs-

formate nüchtern unter den Gesichtspunkten der Effektivität im Hinblick auf die Bewältigung globaler Probleme und der Legitimität des darauf gerichteten Handelns zu prüfen.

5 Die Regelungstypen der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

Die Regelungstypen von Global Governance lassen sich nach drei Dimensionen differenzieren, den Entscheidungsebenen (intergouvernemental oder supranational), den Entscheidungsverfahren (Konsens- oder Mehrheitsentscheidungen) und den Beteiligungsformen (Beteiligung nur von Regierungen oder Transnationalisierung, bei der Regierungen und nichtstaatliche Akteure zusammenwirken oder nur nichtstaatliche Akteure handeln). Die Entscheidungsebene der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* ist die intergouvernementale Ebene. Supranationale Entscheidungen waren von vornherein ausgeschlossen. Das Entscheidungsverfahren der Agenda ist der Konsens. Da ein Systemproblem der internationalen EZ gerade in der Fragmentierung der Akteure besteht, war und ist es wichtig, möglichst viele Akteure einzubinden, wofür sich Konsensentscheidungen anbieten, weil sie die Beteiligungsbereitschaft gegenüber Mehrheitsentscheidungen erhöhen. Es ist bemerkenswert, dass die *Aid Effectiveness Agenda* größtenteils eine transnationale Agenda ist. Die Beteiligung nur von Regierungen gab es nur zu Beginn. Der Hauptgrund für die zunehmende Einbeziehung zivilgesellschaftlicher und weiterer Akteure ist, dass sie eine wichtige Rolle im System der internationalen EZ spielen und damit auch Teil der Bemühungen zur Verbesserung deren Wirksamkeit sein sollten. Die Transnationalisierung der *Aid Effectiveness Agenda* weist zahlreiche Abstufungen auf.

6 Die Organisationsstrukturen der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

Im Rahmen der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* wurden keine neuen internationalen Organisationen im völkerrechtlichen Sinne geschaffen. Wohl aber spielen bestehende internationale Organisationen eine Rolle, bis Busan vor allem die OECD und seither die OECD und das

Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) zusammen, allerdings ist diese Rolle nachgeordnet gegenüber den intergouvernementalen und transnationalen Beratungs- und Entscheidungsforen, die im Rahmen der Agenda geschaffen wurden.

Das oberste Beratungs- und Entscheidungsforum waren die *High-Level Fora* (HLF) von Paris, Accra und Busan und sind künftig die HLF der GPEDC. Hier sind alle Regierungen und nichtstaatlichen Akteure vertreten, die die Vereinbarungen von Paris, Accra und Busan übernommen haben. Die entscheidende Vorarbeit leistete bis Busan die *Working Party on Aid Effectiveness* (WP-EFF), bei der es sich entgegen einem gelegentlichen Missverständnis nicht um ein Sekretariat handelte, sondern um ein Forum aller interessierten Regierungen und weiteren Akteure. An die Stelle der WP-EFF trat im Rahmen der GPEDC der Steuerungsausschuss, der ebenfalls kein unterstützendes Sekretariat ist, sondern ein Forum aller Mitglieder der GPEDC, allerdings mit dem wichtigen Unterschied, dass hier nicht mehr alle Beteiligten direkt vertreten sind, sondern 24 Mitglieder, die die verschiedenen Akteursgruppen der GPEDC repräsentieren. Die Sekretariatsfunktion wurde bis Busan im Wesentlichen durch das Sekretariat des Entwicklungsausschusses (DAC) der OECD wahrgenommen. Im Rahmen der GPEDC wurde ein eigenes Sekretariat geschaffen, das von der OECD und von UNDP getragen wird.

7 Die Rechtsqualität der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

Im Rahmen von Global Governance gibt es unterschiedliche Stufen der Verrechtlichung, die sich an Hand der Ausprägung von drei Dimensionen beschreiben lassen, der Verbindlichkeit gemeinsamer Regeln, der Genauigkeit der Regeln und der Delegation von Befugnissen an dritte Instanzen. Wenn alle drei Dimensionen oder zumindest die Verbindlichkeit und die Delegation stark ausgeprägt sind, spricht man von *hard law*, in allen anderen Fällen von *soft law*. Beide Formen haben Vor- und Nachteile. Die Nachteile von *soft law* sind, dass unverbindliche Regeln die Nichteinhaltung erleichtern, unpräzise Regeln die Überwachung der Regeleinhaltung erschweren und mangelnde Delegation wenig Möglichkeit zur Regelinterpretation und Konfliktschlichtung eröffnet. Der wichtigste Vor-

teil von *soft law* besteht demgegenüber darin, dass es (partielle) Lösungen für den Fall bietet, dass Staaten und andere Akteure nicht zu rechtlich bindenden Vereinbarungen bereit sind. *Soft law* ist mit weniger Souveränitätskosten (definiert als Ausmaß und politische Sensitivität von Souveränitätseinbußen) verbunden, es kann bei Unsicherheiten angemessener sein als von vornherein verbindlich formuliertes Recht, es erleichtert Kompromissbildung, und es ist dynamisch, indem es Lernprozesse fördert und dadurch zu Veränderungen führen kann.

Die internationale *Aid Effectiveness Agenda* ist ein klarer Fall von *soft law*. Ihre Hauptmerkmale sind (i) ihre mangelnde rechtliche Verbindlichkeit, d.h. die fehlende völkerrechtliche Qualität der Agenda, die daher nur eine normativ/politische Verbindlichkeit besitzt, (ii) die mittlere Präzision der Norminhalte bei gleichzeitig mittlerer bis hoher Präzision des Adressatenkreises, (iii) die fehlende Delegation bestimmter Funktionen an dritte Instanzen und (iv) der inzwischen nahezu universale Geltungsbereich. Die große Herausforderung der Agenda liegt darin, ihre normativ/politische Bindungswirkung zu fördern und einzufordern. Notwendig dazu sind das systematische Monitoring der Umsetzung, die periodische Evaluierung der Ergebnisse, der kritisch-konstruktive Dialog aller Beteiligten, gegenseitiger Druck (*peer pressure*) und nicht zuletzt Öffentlichkeitsarbeit und öffentlicher Druck. Bisher sind dazu verschiedene Anstrengungen unternommen worden (*Monitoring Surveys* der OECD, internationale Evaluierung der Paris-Erklärung, erster Fortschrittsbericht der GPEDC, periodische Treffen aller Beteiligten auf hoher Ebene, kritische Begleitung durch zivilgesellschaftliche Organisationen).

8 Die Legitimität der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

Global Governance als Regieren jenseits des Nationalstaates weist in dem Maße ein Demokratieproblem auf, in dem internationale Institutionen Herrschaftsfunktionen ausüben, ohne dabei demokratischer Kontrolle wie im nationalstaatlichen Rahmen zu unterliegen. Die Möglichkeiten einer Demokratisierung globalen Regierens werden eher skeptisch beurteilt. Daher analysieren einige Autoren die Legitimität von Regelungsarrangements im Rahmen von Global Governance nicht auf der Basis des

Demokratiebegriffs, sondern aus der Perspektive legitimen Regierens, für das sie fünf Kriterien (zum Teil mit Unterkriterien) verwenden: (i) inhaltliche Legitimität (Übereinstimmung der Ziele mit universellen Prinzipien), (ii) *Input*-Legitimität (Partizipation aller *Stakeholder*), (iii) *Throughput*-Legitimität (Transparenz der Strukturen und Entscheidungsverfahren), (iv) substanzielle Legitimität (Expertise und Problemlösungsressourcen), (v) *Output*-Legitimität (Akzeptanz eines Regelungsarrangements). Die ersten vier Kriterien beschreiben die normative Legitimität (Anerkennungswürdigkeit), das fünfte Kriterium die empirische Legitimität globaler Regelungsarrangements.

Die Stärken der *Aid Effectiveness Agenda* liegen in ihrer hohen inhaltlichen Legitimität (Relevanz) und in ihrer hohen *Input*-Legitimität (Letztere seit Accra). Die *Throughput*-Legitimität erreicht insgesamt ein mittleres Niveau. Die Transparenz der Strukturen und Entscheidungsverfahren ist zwar seit Accra hoch, allerdings bewegen sich die Dimensionen Informationspolitik/Informationspflichten und Überwachungsverfahren nur auf einem mittleren Niveau, was daran liegt, dass die an sich umfassenden Informationspflichten nur in eingeschränktem Maße erfüllt werden und die Überwachungsverfahren nicht die ganze Breite der Agenda abdecken; überdies gibt es keine Sanktionsmechanismen. Eine zusammenfassende Bewertung der substanziellen Legitimität ist nicht möglich, da für die Dimension Problemlösungsressourcen keine Informationen vorliegen. Die Nutzung interner und externer Expertise ist jedoch seit Accra hoch. Die *Output*-Legitimität erreicht insgesamt ein mittleres Niveau trotz der inzwischen nahezu universalen Anerkennung der Vereinbarungen. Bei der Beurteilung der empirischen Legitimität sollte jedoch der Grad der Umsetzung das stärkere Gewicht erhalten, und der bewegt sich auf einem mittleren Niveau.

9 Die Effektivität der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

Die Leistungsfähigkeit eines Regelungsarrangements bemisst sich zum einen am Grad der Regeleinhaltung, d.h. der Umsetzung der Vereinbarungen, zum anderen am Grad der Erreichung der mit dem Arrangement verfolgten Ziele. Im ersten Fall handelt es sich evaluierungssystematisch

um die *Output*-, im zweiten Fall um die *Outcome*-Ebene. In der Global Governance-Diskussion steht häufig die Frage der Regeleinhaltung im Vordergrund, weil sie analytisch und empirisch einfacher zu beantworten ist als die Frage der Zielerreichung, für die auch andere Faktoren außerhalb des Regelungsarrangements bedeutsam und die Ursachen-Wirkungsketten komplex sein können (Attributionsproblem).

Die Umsetzung der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* wurde bisher in drei *Monitoring Surveys* der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD, 2007, 2008, 2011), in der internationalen Evaluierung der Paris-Erklärung (2007–2008, 2009–2011) und im ersten Fortschrittsbericht von OECD und *United Nations Development Programme* (OECD & UNDP, 2014) überprüft. Der gemeinsame Tenor ist, dass die Umsetzung sowohl nach Ländern als auch nach den verschiedenen Verpflichtungen sehr uneinheitlich verlaufen ist. Im Durchschnitt haben die Geber trotz geringerer Anforderungen und besserer Kapazitäten weniger Fortschritte gemacht als die Partnerländer. Zu den fünf Prinzipien der Paris-Erklärung stellt die Evaluierung fest, dass bei der *ownership* der Partnerländer die größten Fortschritte gemacht wurden, während *alignment* und Harmonisierung ungleichmäßiger verlaufen sind und beim ergebnisorientierten Management und der gegenseitigen Rechenschaftspflicht die geringsten Fortschritte erzielt wurden. Vor diesem Hintergrund haben die Busan-Erklärung von 2011 und das Kommuniqué des ersten HLF der GPEDC in Mexiko 2014 ausdrücklich erklärt, dass die Umsetzung fortgesetzt werden muss.

Die Evaluierung der Paris-Erklärung hat nicht nur die Umsetzung (*Output*-Ebene), sondern auch die Relevanz und die Wirksamkeit der Paris-Erklärung (*Outcome*-Ebene) geprüft. Das Ergebnis bezüglich der Relevanz ist, dass die fünf Prinzipien und nahezu alle 57 Verpflichtungen der Paris-Erklärung sich bis auf drei Ausnahmen als in hohem Maße relevant für die Verbesserung der Wirksamkeit der EZ erwiesen haben und auf alle Formen internationaler EZ anwendbar sind. Aus diesem Grund ist kein völlig neuer programmatischer Anlauf zur Verbesserung der Wirksamkeit der internationalen EZ notwendig.

Die Evaluierung hat die Wirksamkeit der Paris-Erklärung auf der Ebene der *aid effectiveness* (Systemverbesserungen) an Hand von drei Kriterien geprüft: (i) Effizienz der EZ (Senkung der Transaktionskos-

ten), (ii) Management der EZ, (iii) Partnerschaften, und bei der Effizienz der EZ eine enttäuschende, beim Management der EZ und bei der Frage besserer Partnerschaften eine vorsichtig positive Bilanz gezogen. Die Entwicklungswirkungen wurden ihrerseits an Hand von drei Kriterien geprüft: (i) Wirkungen in bestimmten Sektoren, (ii) Wirkungen zugunsten der ärmsten Bevölkerungsgruppen, (iii) Wirkungen in Bezug auf institutionelle Fähigkeiten und Sozialkapital. Die Evaluierungsergebnisse sind insgesamt auf Grund des noch kurzen Umsetzungszeitraums und zum Teil unzureichender Daten sehr schmal. Positive Entwicklungswirkungen der Umsetzung der Paris-Erklärung konnten nur im Gesundheitssektor festgestellt werden. Daher sind weitere Evaluierungen notwendig.

10 Die internationale *Aid Effectiveness Agenda* und sektorübergreifende Politikkoordination: Politikkohärenz für Entwicklung

Ein Strukturproblem von Global Governance wird im Fehlen einer Instanz mit der Kompetenz zur Koordinierung unterschiedlicher Politiken, die globale Auswirkungen haben, gesehen. Entscheidungen in einem Politikbereich haben oft Auswirkungen in anderen Politikbereichen, sodass Politiken untereinander koordiniert werden müssen, um Inkohärenzen zu vermeiden und möglichst Synergien zu erzeugen. Während diese Koordinierung innerhalb von Nationalstaaten im Prinzip Aufgabe der Regierungen ist, gibt es auf globaler Ebene kein Pendant in Gestalt einer globalen Regierung. Global Governance vollzieht sich meist innerhalb bestimmter Politikbereiche, d. h. sie ist durch sektorale Fragmentierung gekennzeichnet, die politikübergreifende Koordinierung erschwert.

Diese generelle Feststellung bedarf jedoch der Differenzierung und sollte nicht den Blick dafür verstellen, dass es durchaus Bemühungen um globale politikübergreifende Koordinierung gibt. Sie vollziehen sich auf unterschiedlichen Ebenen (UN, OECD, EU, G7/8, G20, weiteren regionalen Zusammenschlüssen und Foren) und mit unterschiedlicher Intensität. Sie umfassen zum einen Erklärungen oder Verpflichtungen zu politikübergreifender Koordinierung, zum anderen Angebote zur Unterstützung politikübergreifender Koordinierung. In beiden Fällen sind die

Regelungsadressaten die nationalen Regierungen oder supranationale Zusammenschlüsse (wie die EU), die Politiken entwerfen und umsetzen und anders als sektoral spezialisierte internationale Organisationen auch die Kompetenz für politikübergreifende Koordinierung haben.

Interessanterweise hat Entwicklungspolitik, die in den meisten Ländern in der Politikhierarchie eine eher nachrangige Bedeutung hat, die Notwendigkeit sektorübergreifender Politikkoordination unter der Überschrift „Politikkohärenz für Entwicklung“ (PCD) seit mehr als zwei Jahrzehnten thematisiert und prominent auf die nationale und internationale Agenda gesetzt. Politikkohärenz für Entwicklung bedeutet, dass alle Politiken eine Mitverantwortung für die Entwicklung der Entwicklungsländer und die globale Entwicklung haben. Dies ist der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch an andere Politiken, der von den UN, der OECD, der EU und von vielen Staaten explizit anerkannt wurde, und der mit der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* eng verknüpft ist, weil die Bemühungen zur Verbesserung der Wirksamkeit der EZ durch die Wirkungen anderer Politiken konterkariert werden können.

Bei der Frage der Effektivität der internationalen Bemühungen um mehr entwicklungsbezogene Politikkohärenz sollte man ähnlich wie bei der Effektivität der *Aid Effectiveness Agenda* zwischen *Inputs*, *Outputs*, *Outcomes* und *Impacts* unterscheiden. Auf der *Input*-Ebene (politische Absichtserklärungen) und der *Output*-Ebene (Identifikation von Inkohärenzen und notwendigen Politikänderungen sowie institutioneller Ansätze zur Förderung von mehr PCD) hat sich relativ viel getan, während das wegen der Komplexität von PCD nur partiell verfügbare Bild auf der *Outcome*-Ebene (Politikänderungen für mehr PCD) sehr gemischt ist. Noch mehr gilt dies für die *Impact*-Ebene (Entwicklungswirkungen kohärenterer Politiken). PCD ist eine fortwährende Aufgabe, da sich Politiken ändern.

11 Zusammenfassende Bewertung und Schlussfolgerungen

Die detaillierte Analyse der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* offenbart Stärken und Schwächen der Agenda, die sich teilweise klar

benennen und voneinander abgrenzen lassen, teilweise aber auch ein weniger eindeutiges, gemischtes Bild ergeben. Überdies zeigt sich, dass es in der Agenda eine Reihe von Zielkonflikten gibt, die bei der Bewertung der Stärken und Schwächen zu berücksichtigen sind. Sieben Zielkonflikte lassen sich feststellen: (i) Legitimität – Effektivität, (ii) Inklusion – Partizipation aller *Stakeholder*, (iii) horizontale – vertikale Verrechtlichung, (iv) Beteiligung möglichst aller Akteure – Übertragung der Beratungen und Entscheidungsvorbereitung auf eine gemeinsame Organisation, (v) Präzision der Inhalte – Handhabbarkeit der Agenda, (vi) Unabhängigkeit – Durchführbarkeit des Umsetzungsmonitorings, (vii) inhaltliche Zielkonflikte in der Agenda.

Die wichtigsten Stärken der Agenda bestehen darin, dass erstmals ein gemeinsamer Handlungsrahmen mit nahezu universaler Anerkennung für die internationale EZ geschaffen wurde, dass die Agenda einen beachtlichen Grad an Transnationalisierung aufweist und damit der gewachsenen Akteurskomplexität Rechnung trägt und dass sie den Bemühungen um mehr entwicklungsbezogene Politikkohärenz zusätzlichen Schub verliehen hat. Die wichtigsten Schwächen der Agenda sind ihre fehlende rechtliche Verbindlichkeit, das Fehlen einer leistungsfähigen unterstützenden Organisationsstruktur und die fehlende Verbindlichkeit der Vereinbarungen für die wachsende Süd-Süd-Kooperation.

Die Analyse führt zu einem Plädoyer für eine realistische Global Governance-Perspektive und Bewertung der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*. Sie geht davon aus, dass eine umfassende Global Governance-Architektur noch aussteht und auch keine Einigkeit darin besteht, wie sie denn aussehen und auf welchem Weg sie hervorgebracht werden soll. Solange dies der Fall ist, erscheint es ratsam, einen genaueren Blick auf die (möglichen) Bausteine einer umfassenden Global Governance-Architektur zu werfen. Deren Bewertung sollte sich nicht an den unerfüllten Erwartungen an Global Governance orientieren, sondern zunächst einmal an ihrer Leistungsfähigkeit, genauer gesagt an der Legitimität und Effektivität der Bausteine.

Ein solcher Baustein ist die internationale *Aid Effectiveness Agenda*. Sie ist ein sehr ehrgeiziger, mit beachtlicher Legitimität ausgestatteter und bislang mittelmäßig erfolgreicher Versuch zur Schaffung eines internationalen Handlungsrahmens für die EZ. Überdies sind von ihr wichtige

zusätzliche Impulse zu sektorübergreifender internationaler Politikkoordination in Gestalt entwicklungsbezogener Politikkohärenz ausgegangen. Die Herausforderung liegt zum einen darin, die Agenda selbst weiter umzusetzen und die mit ihr verbundenen Ziele in Form wirksamerer Beiträge der EZ zu Entwicklungsfortschritten zu erreichen, zum anderen in der Fortsetzung der Bemühungen um mehr Politikkoordination für Entwicklung. Fortschritte auf beiden Ebenen können dann zu Bausteinen einer umfassenderen Global Governance-Architektur werden.

Zwei in der Global Governance-Debatte geäußerte Befürchtungen bestätigen sich im Falle der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* nicht, die Befürchtung der Regimeüberlappung und die Befürchtung, dass aufstrebenden Staaten (Schwellenländer und neue Geber) keine angemessene Partizipation gewährt wird. Auf der anderen Seite bestätigt die Agenda mehrere Thesen der Global Governance-Debatte. (i) Dass das UN-System in vielen Politikbereichen seine Koordinierungs- und Steuerungsfunktion eingebüßt habe, trifft leider auf die Systemreform der internationalen EZ zu. (ii) Nicht alle Akteure müssen in alle globalen Verhandlungen immer einbezogen werden, sondern die jeweils wichtigsten. Das bedeutet, dass das durchaus wichtige Konsensprinzip nicht so weit gehen kann, dass einzelne Vetospieler eine Agenda vollends zum Stillstand bringen, sondern Koalitionen der Willigen möglich sein müssen. Dieser Fall trat in Busan ein. (iii) Nicht alle globalen Probleme erfordern immer globale Regelungen. Diesem Grundsatz trägt die Systemreform der internationalen EZ mit dem in Busan beschlossenen Übergang zu länderspezifischen Vereinbarungen zwischen Gebern und Partnern über die Umsetzung der Prinzipien und Verpflichtungen der *Aid Effectiveness Agenda* Rechnung. (iv) Die Bearbeitung globaler Probleme erfolgt zunehmend durch Akteursgruppen, die nicht nur Staaten und internationale Organisationen umfassen, sondern auch nichtstaatliche Organisationen, Netzwerke, private Stiftungen und Unternehmen. Dieser als Transnationalisierung zu bezeichnende Prozess ist im Rahmen der *Aid Effectiveness Agenda* in vielfältiger Weise zu beobachten und hat der Agenda wichtige Impulse gegeben.

1 Relevanz des Themas, Ziel und Aufbau der Studie

1.1 Relevanz des Themas

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit (EZ), wie wir sie heute kennen, begann in den 1950er Jahren und wurde trotz immer wieder formulierter programmatischer Leitbilder fünf Jahrzehnte lang ohne gemeinsame Grundsätze und Regeln betrieben, die Industrie- und Entwicklungsländern sowie internationalen Organisationen als Leitlinie für ein möglichst effektives Zusammenwirken zur Erreichung der proklamierten Entwicklungsziele hätte dienen können. Zwar gab es vielfältige Lernprozesse, die zur Veränderung der Leitbilder maßgeblich beigetragen haben, sie führten jedoch lange nicht zu von allen Beteiligten anerkannten Prinzipien und Verfahren des entwicklungspolitischen Handelns.

Dies hat sich erst Anfang der 2000er Jahre unter dem Druck zunehmender Legitimationsprobleme der internationalen EZ geändert. Sie resultierten aus wachsenden Zweifeln an der Wirksamkeit der EZ und der Erkenntnis, dass die internationale EZ, so wie sie organisiert war und betrieben wurde, Systemdefizite aufwies, die ihre Wirksamkeit beeinträchtigten. Die EZ war damit zu einem Teil des Problems geworden, zu dessen Lösung sie beitragen wollte.

Als Antwort darauf hat die internationale Gemeinschaft Anstrengungen zu einer umfassenden Systemreform der EZ unternommen, die mit der 2011 in Busan (Südkorea) begründeten *Global Partnership for Effective Development Co-operation* (GPEDC) auf programmatischer Ebene, allerdings noch nicht in der Umsetzung, zu einem vorläufigen Abschluss gekommen sind. Wichtige Meilensteine auf dem Weg dorthin waren die Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der EZ von 2005 und der Accra-Aktionsplan von 2008. Die Erklärungen von Paris, Accra und Busan formulierten Prinzipien und Verpflichtungen, die auch als internationale *Aid Effectiveness Agenda* bezeichnet werden und das Ziel haben, die Wirksamkeit der EZ nachhaltig zu verbessern. Damit wurde der bestehende, sehr unterschiedlich ausgeprägte internationale Ordnungsrahmen der EZ um eine

wesentliche Dimension erweitert.¹ Es wurde sozusagen ein „Betriebssystem“ der internationalen EZ vereinbart, das in seinen Ambitionen und seiner internationalen Anerkennung beispiellos in der Geschichte der EZ ist. Es wurde auf dem ersten *High-Level Forum* der GPEDC im April 2014 in Mexiko ausdrücklich bestätigt.

Die internationale *Aid Effectiveness Agenda* hat innerhalb des Politikfeldes der EZ eine erhebliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Dies liegt vor allem am umfassenden Anspruch der Agenda und dem ehrgeizigen ursprünglichen Umsetzungszeitraum bis 2010. Zur Untermauerung des Reformanspruchs hat es in rascher Folge vier hochrangige internationale Konferenzen (Paris, Accra, Busan, Mexiko) zur Vereinbarung, Überprüfung und Weiterentwicklung der Agenda gegeben, die ihrerseits von einer intensiven Debatte begleitet wurden. Sie fand in internationalen Organisationen, vor allem der OECD, statt, zwischen den beteiligten Regierungen sowie unter Praktikern der EZ und in entwicklungsorientierten zivilgesellschaftlichen Organisationen. Parallel dazu war die Agenda bisher Gegenstand von vier Überprüfungsberichten (drei *Monitoring Surveys* der OECD und einem Fortschrittsbericht der GPEDC) sowie einer der umfassendsten jemals in der internationalen EZ durchgeführten Evaluierungen. Daneben hat es eine kritische wissenschaftliche Auseinandersetzung vor allem aus politökonomischer, institutionenökonomischer und steuerungstheoretischer Perspektive gegeben.

-
- 1 Der internationale Ordnungsrahmen der EZ besteht aus rechtlich unverbindlichen und rechtlich bindenden Vereinbarungen. In beiden Gruppen ist die Geltungskraft sehr unterschiedlich, je nachdem, auf welcher Ebene die Vereinbarungen getroffen wurden. Die rechtlich unverbindlichen Vereinbarungen betreffen Ziele, Standards, Grundsätze und Leitlinien für die EZ. Die größte Reichweite haben die von den Vereinten Nationen (UN) vereinbarten Ziele (v.a. die Millenniumsentwicklungsziele). EZ-Standards (z. B. die Definition öffentlicher EZ, Kriterien für Lieferbindung) sowie Grundsätze und Leitlinien für die EZ (*Principles, Guidelines, Orientations, Best Practices*) wurden vor allem vom Entwicklungshilfesausschuss (*Development Assistance Committee, DAC*) der OECD vereinbart und gelten daher nur für dessen Mitglieder. Auch die EU hat zahlreiche Leitlinien für die EZ ihrer Mitglieder verabschiedet. Zur ersten Gruppe gehören auch die seit 2000 getroffenen Vereinbarungen im Rahmen der internationalen Entwicklungsagenda (siehe Übersicht 2.1). Die rechtlich verbindlichen Vereinbarungen umfassen bestimmte internationale Normen (z. B. die Menschenrechtscharta der UN), multilaterale Verträge (z. B. zu den internationalen Entwicklungsorganisationen) und völkerrechtlich verbindliche Verträge zwischen einzelnen Geber- und Partnerländern. Innerstaatliches Recht von Geber- und Partnerländern, das die EZ regelt, betrifft zwar die EZ, gehört aber nicht zum internationalen Ordnungsrahmen der EZ.

1.2 Ziel der Studie

Interessanterweise hat die Global Governance-Forschung, von Ausnahmen abgesehen, bislang wenig Notiz von den Bemühungen um eine grundlegende Systemreform der internationalen EZ, von ihren Ansätzen, Fortschritten, Problemen und Lernprozessen genommen, möglicherweise wegen der geringeren Prominenz der EZ im Vergleich zu anderen internationalen Politikfeldern. Die vorliegende Untersuchung will dazu beitragen, diese Lücke zu schließen. Sie begibt sich damit auf eine Ebene, auf der die internationale *Aid Effectiveness Agenda* bisher kaum diskutiert wurde.

Der Mehrwert einer Betrachtung der Systemreform der internationalen EZ aus der Global Governance-Perspektive besteht darin, dass sie es erlaubt, die Agenda als das zu thematisieren, was sie ist, nämlich als Versuch der internationalen Gemeinschaft, den internationalen Ordnungsrahmen für das Politikfeld der EZ deutlich zu erweitern. Hier geraten Aspekte ins Blickfeld, die in den verschiedenen bisherigen wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit der Agenda nicht oder nur am Rande thematisiert werden, die aber wesentlich sind für die Beurteilung der Erfolgsvoraussetzungen und Umsetzungschancen sowie der erreichten Fortschritte der Agenda, nämlich die Entscheidungsebenen und -verfahren, die Beteiligungsformen und Organisationsstrukturen, die Rechtsqualität, Legitimität und Effektivität der internationalen Reformbemühungen. Die Global Governance-Perspektive ermöglicht es, die *Aid Effectiveness Agenda* differenziert im spezifischen Handlungskontext, in dem sie angesiedelt ist, zu analysieren und zu bewerten.

1.3 Aufbau der Studie

Die Studie beginnt mit einem knappen Überblick über die internationale *Aid Effectiveness Agenda* (Kap. 2). Ausgangspunkt ist die Systemkrise der internationalen EZ, deren wichtigste Merkmale zusammengefasst werden. Es folgt eine kurze Darstellung der bisherigen Systemreform der internationalen EZ. Zahlreiche Einzelaspekte der Systemreform werden in den folgenden Kapiteln aus der Perspektive verschiedener Kategorien der Global Governance-Debatte behandelt. Kap. 2 geht abschließend auf drei Debatten ein, die parallel zur internationalen *Aid Effectiveness*-Diskussion geführt werden und teilweise Anlass zu Missverständnissen bezüglich der

Bedeutung der Agenda gegeben haben (*Aid Effectiveness* und *Development Effectiveness, Beyond Aid*, Ende der öffentlichen EZ).

Kap. 3 fasst die bisherige wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* zusammen, die überwiegend kritisch ausgefallen ist, deren Argumentation aber nicht immer überzeugt und teilweise auch auf Missverständnissen beruht. Die Darstellung ist bewusst sehr knapp gehalten, weil im Mittelpunkt dieser Studie die Global-Governance-Perspektive steht.

Kap. 4 klärt den konzeptionellen Referenzrahmen der vorliegenden Analyse. Es erläutert zunächst den Begriff Global Governance, benennt dann wesentliche Merkmale von Global Governance in Gestalt ihrer Regelungstypen und Strukturprobleme und gibt dann einen kurzen Überblick über den Stand und die Perspektiven von Global Governance.

Die Kap. 5 bis 9 untersuchen die internationale *Aid Effectiveness Agenda* an Hand zentraler Kategorien der Global Governance-Debatte. Es handelt sich um die Regelungstypen (Entscheidungs Ebenen, Entscheidungsverfahren, Beteiligungsformen), die Organisationsstrukturen, die Rechtsqualität, die Legitimität und die Effektivität der *Aid Effectiveness Agenda*. Jedes dieser Kapitel argumentiert in drei Schritten. Im ersten Schritt (konzeptionelle Überlegungen) werden die der Analyse zugrunde gelegten Kategorien erläutert. Daran schließt sich eine detaillierte Untersuchung der Agenda mit Hilfe dieser Kategorien an, bevor im dritten Schritt die Ergebnisse zusammengefasst und bewertet werden. In einigen Kapiteln erfolgt die Bewertung zusammen mit der Analyse. Das Kap. 9 stützt sich bei der Analyse der Effektivität der *Aid Effectiveness Agenda* auf die vorliegenden Monitoring- und Fortschrittsberichte sowie die internationale Evaluierung der Paris-Erklärung.

Auf den ersten Blick könnte man annehmen, dass die Analyse der *Aid Effectiveness Agenda* mit der Betrachtung ihrer Effektivität endet, denn die Effektivität gibt letztlich darüber Auskunft, was die Agenda im Sinne ihrer Zielbestimmung erreicht hat. Es hierbei zu belassen würde jedoch übersehen, dass die internationale *Aid Effectiveness Agenda* auch über ihren eigenen Politikbereich hinaus wichtige Impulse gegeben und dadurch eine Leistung erbracht hat, deren Fehlen als eines der Strukturprobleme von Global Governance bezeichnet wird. Gemeint ist die sektorübergreifende Politikkoordination auf globaler Ebene. Global Governance vollzieht sich

meist, so die Kritiker, innerhalb bestimmter Politikbereiche, ist also durch sektorale Fragmentierung gekennzeichnet. Diese ist deshalb ein Strukturproblem, weil Politiken oft Auswirkungen in anderen Politikbereichen haben und daher zur Vermeidung von Politikinkohärenzen Politikkoordination erfordern, für die innerhalb von Staaten die Regierungen zuständig sind, für die es aber auf globaler Ebene keine vergleichbaren Instanzen gibt. Dennoch gibt es auf globaler Ebene Bemühungen um sektorübergreifende Politikkoordination. Ein wichtiges Beispiel ist die entwicklungsbezogene Politikkohärenz (*Policy Coherence for Development*, PCD). Entwicklungspolitiker setzen sich seit mehr als zwei Jahrzehnten für mehr PCD ein und haben dem entwicklungspolitischen Kohärenzanspruch eine beachtliche internationale Anerkennung verschafft. Die *Aid Effectiveness Agenda* hat den Anstrengungen für mehr PCD einen zusätzlichen Schub verliehen, weil klar ist, dass die Wirksamkeit der EZ auch von anderen Politiken abhängt.

Kap. 10 widmet sich dieser Global Governance-Dimension der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*. Es erläutert die Begründung und die internationale Anerkennung des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs, geht dann auf die Messung und das Ausmaß entwicklungsbezogener Politik(in)kohärenz ein und befasst sich schließlich mit der Umsetzung von PCD.

Das abschließende Kap. 11 bewertet zunächst die Ergebnisse der Analyse. Es macht deutlich, dass die internationale *Aid Effectiveness Agenda* durch eine Reihe von Zielkonflikten gekennzeichnet ist, die bei der Bewertung berücksichtigt werden müssen. Die Bewertung selbst stellt dann wichtige Stärken und Schwächen der Agenda heraus und benennt die Aspekte, die eine sehr gemischte Bilanz aufweisen. Abschließend zieht das Kapitel Schlussfolgerungen für die Global Governance-Debatte.

2 Die internationale *Aid Effectiveness Agenda*: Überblick²

Anfang/Mitte des vergangenen Jahrzehnts hat die internationale Staatengemeinschaft die EZ für dringend reformbedürftig erklärt³ und dazu unter dem Leitbild *Aid Effectiveness* eine komplexe Agenda formuliert. In der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der EZ von 2005, weiterentwickelt durch den Accra-Aktionsplan von 2008 und die Erklärung von Busan 2011 (Paris-Accra-Busan-Agenda), haben alle wichtigen bilateralen und multilateralen Geber sowie inzwischen weit über hundert Partnerländer Prinzipien und Verfahren vereinbart, die den internationalen Ordnungsrahmen für EZ wesentlich erweitern und, wenn umgesetzt, eine stille Revolution in der EZ bedeuten. Worin besteht die Systemkrise der EZ, wie sieht die Systemreform aus und welche Ergebnisse hat sie bisher erzielt? Diesen Fragen wenden sich die folgenden Abschnitte zu.

2.1 Die Systemkrise der internationalen EZ

Wenn eine Politik nach fast sechs Jahrzehnte währendem Engagement erklärt, energische Schritte zur Steigerung ihrer Wirksamkeit unternehmen zu müssen, hat sie ein ernstes Problem. Denn die Frage der Wirksamkeit ist eine Grundsatzfrage jeder Politik, von der letztlich ihre Berechtigung abhängt. Die Wirksamkeit der EZ ist seit Jahren Gegenstand intensiver Debatten und Bemühungen. Zum einen hat der Rechtfertigungsdruck, dem sich EZ ausgesetzt sieht, erheblich zugenommen (Legitimationskrise), zum anderen hat das EZ-System eine Komplexität erreicht, die zunehmend dysfunktional ist und das Bewusstsein für inhärente Probleme geschärft hat, die nicht alle neu, im Zuge der Systemkritik aber verstärkt ins Blickfeld geraten sind.

2 Dieses Kapitel beruht weitgehend auf Ashoff und Klingebiel (2014) und darin auf den Abschnitten 2.1 und 2.2.

3 “We, Ministers of developed and developing countries responsible for promoting development and Heads of multilateral and bilateral development institutions, (...) resolve to take far-reaching and monitorable actions to reform the ways we deliver and manage aid (...). We recognise that (...) aid effectiveness must increase significantly (...).” (Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005)

2.1.1 Die Legitimationskrise der internationalen EZ

Sie hat vor allem zwei Gründe: erstens die trotz unbestreitbarer Entwicklungsfortschritte nach wie vor unbefriedigende Entwicklungssituation in einer großen Zahl von Ländern, von denen viele umfangreiche EZ-Leistungen erhalten haben; zweitens die mangelnde oder kontroverse empirische Evidenz der Wirksamkeit der EZ.

a) *Nach wie vor unbefriedigende Entwicklungssituation in zahlreichen Ländern*

Hier mögen drei Hinweise genügen:

- Obwohl sich der Anteil der in extremer Armut lebenden Menschen mit weniger als 1,25 US\$ pro Tag nach vorläufigen Berechnungen der Weltbank zwischen 1990 und 2008 nahezu halbiert hat,⁴ lebten 2008 noch 1,29 Mrd. Menschen unterhalb dieser Schwelle und rechnet die Weltbank bei Fortsetzung des bisherigen Trends 2015 immer noch mit rund 1 Mrd. Menschen in extremer Armut. Zieht man die Grenze extremer Armut, wie vielfach gefordert, bei 2 US\$ pro Tag, waren 2008 fast 2,5 Mrd. Menschen betroffen (Chen & Ravallion, 2012, S. 3, 6).
- Obwohl es in den vergangenen Jahrzehnten unbestreitbar erhebliche Entwicklungsfortschritte gegeben hat und zahlreiche Entwicklungsländer inzwischen diesen Status überwunden haben,⁵ gibt es immer noch 48 *least developed countries* (LDCs) mit 880 Mio. Einwohnern, von denen drei Viertel in Armut leben. In den vergangenen drei Jahrzehnten haben nur drei LDCs diesen Status überwunden (*United Nations* [UN], 2011b).

4 Anteil 1990: 43,1 %, 2008: 22,4 % (Chen & Ravallion, 2012, S. 5). Die Autoren sehen damit das erste Millenniumsziel der UN (Halbierung des Anteils der in extremer Armut lebenden Menschen im Zeitraum 1990–2015) global betrachtet vorzeitig erreicht. Dieser Fortschritt geht jedoch zum größten Teil auf das Konto Chinas und Indiens. Subsahara-Afrika wird trotz Fortschritten das Halbierungsziel bis 2015 vermutlich nicht erreichen (Anteil der extrem Armen 1990: 58 %, 2015 prognostiziert: unter 36 %; UN, 2011a, S. 6-7).

5 Seit 1970 sind 55 Länder von der DAC-Liste der Entwicklungsländer gestrichen worden, während 17 Länder (davon elf Länder der ehemaligen Sowjetunion) auf die Liste gesetzt wurden (OECD/*Development Assistance Committee* [DAC], 2012a).

- 51 Staaten mit 1,4 Mrd. Einwohnern (davon 23 *middle-income countries*) gelten als fragile Staaten (OECD, 2014a), die grundlegende Mängel an Sicherheit, Kapazität und Legitimität aufweisen.⁶

Vor diesem Hintergrund wäre es verfrüht, das Ende der EZ auszurufen.⁷ Diese Feststellung ist für die EZ aber nur auf den ersten Blick „beruhigend“. Sie muss sich nämlich fragen lassen, was sie eigentlich in den vergangenen Jahrzehnten bewirkt hat, wenn die Situation immer noch so unbefriedigend ist wie angedeutet. EZ kann natürlich darauf verweisen, dass sie nur ein Einflussfaktor unter vielen ist und unzureichende Entwicklungsfortschritte oder -rückschritte nicht allein ihr angelastet werden können. Das Argument überzeugt allerdings nicht ganz, denn in zahlreichen LDCs und fragilen Staaten hat EZ zeitweise erhebliche finanzielle Größenordnungen erreicht (in manchen Fällen mehr als 30 % des BNE).⁸

b) *Mangelnde bzw. kontroverse empirische Evidenz der Wirksamkeit der EZ*

Mit dem Nachweis ihrer Wirkungen tut sich EZ jedoch schwer. Lange galten eingesetzte Ressourcen (*inputs*), Aktivitäten sowie erbrachte Leistungen (*outputs*) als ausreichende Rechtfertigung, zumal die Dokumentation hier relativ einfach ist. Die Erkenntnis, dass erst Beiträge zu Entwicklungsfortschritten (*outcomes*) die Wirksamkeit belegen, hat sich zwar durchgesetzt, doch diese Erkenntnis konsequent in die Planung und Durchführung von EZ-Maßnahmen sowie in die systematische Evaluie-

6 Es gibt keine international einheitliche Liste fragiler Staaten. Dies liegt an Unterschieden in der Definition und vor allem der Messung von Fragilität. Bei der Definition werden als Merkmale von Fragilität häufig Mängel an Sicherheit (Gewaltmonopol des Staates), Kapazität (Gewährleistung von Basisdienstleistungen des Staates) und Legitimität (von der Bevölkerung anerkannter Herrschaftsanspruch der Regierung) genannt (Lindemann, 2014, S. 1). Die Messkriterien sind unterschiedlich. Eine harmonisierte Liste von Weltbank, Afrikanischer Entwicklungsbank und Asiatischer Entwicklungsbank enthält 37 fragile Staaten. Der *Fragile States Index* des *Fund for Peace* nennt 35 fragile Staaten. 21 Staaten stehen auf beiden Listen. Die OECD (2014a, S. 83) weist als fragile Staaten diejenigen aus, die mindestens auf einer der beiden Listen stehen.

7 Weiteres in Kap. 2.3.3.

8 Das Verhältnis der öffentlichen EZ-Leistungen (*Official Development Assistance*, ODA) zum Bruttonationaleinkommen lag 2012 noch in 20 Entwicklungsländern zwischen 5 % und 10 %, in 19 Ländern zwischen 10 % und 20 %, in 3 Ländern zwischen 20 % und 30 % und in 5 Ländern über 30 % (OECD/DAC, 2014a).

rung der Wirkungen umzusetzen, bedeutet immer noch eine beträchtliche Herausforderung, im Falle der Evaluierung auch eine methodische.⁹ Leider haben die zahlreichen makroquantitativen Analysen zur Wirksamkeit der EZ¹⁰ eher zur Verwirrung als zur Klärung beigetragen und die Rechtfertigungssituation der EZ nicht komfortabler gemacht.

2.1.2 Systemprobleme der internationalen EZ

Sie resultieren aus der institutionellen Struktur und der Funktionsweise der EZ und verstärken sich teilweise. Fünf Probleme stehen im Vordergrund: (i) die Zersplitterung des EZ-Systems auf Grund beträchtlicher Geberproliferation und Projektfragmentierung; (ii) vielfältige *Principal-Agent*-Probleme auf Grund der komplexen Akteurskonstellation im EZ-System;

-
- 9 Dazu gehören das Attributions- und das Aggregationsproblem. Ersteres beinhaltet die Frage, inwieweit Wirkungen eindeutig auf eine bestimmte Intervention (und nicht auf andere Einflussfaktoren) zurückzuführen sind. Neuere qualitative und vor allem quantitative Ansätze (*rigorous impact evaluation*) versuchen diese Probleme zu lösen. Das Aggregationsproblem besteht darin, Aussagen über die Wirkungen nicht nur einzelner EZ-Maßnahmen, sondern möglichst des gesamten EZ-Engagements eines Gebers oder der Gebergemeinschaft zu machen. Hier entsteht häufig das als Mikro-Makro-Paradoxon bezeichnete Dilemma, dass einzelne EZ-Maßnahmen zwar wirksam sein mögen, der Wirksamkeitsnachweis auf der Makroebene aber nicht geführt werden kann oder die Gesamtentwicklung der Partnerländer trotz erfolgreicher einzelner Projekte unbefriedigend bleibt.
- 10 Dabei handelt es sich um internationale Querschnittsanalysen, die statistisch prüfen, ob EZ in einem signifikanten Zusammenhang mit Entwicklung (meist gemessen als Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens oder der Verringerung der Armut) steht. Dabei wird auch der Einfluss weiterer Variablen (z. B. Grad der außenwirtschaftlichen Öffnung oder die Qualität der Regierungsführung) getestet. Der Vorzug besteht in der Umgehung des Aggregationsproblems (Aussagen nicht nur über einzelne EZ-Maßnahmen, sondern über EZ generell). Dem stehen aber drei Nachteile gegenüber. Erstens ist der Bewertungsmaßstab für die Wirksamkeit der EZ meist ebenfalls sehr generell. Zweitens hängen die Ergebnisse sehr stark vom statistischen Erklärungsmodell und den verwendeten Daten ab. Drittens sagen die Analysen nichts über Kausalitäten, sondern nur über die Stärke statistischer Zusammenhänge aus, können die Wirksamkeit also nicht beweisen. Die Ergebnisse von fünfzig Jahren entsprechender Analysen sind unterschiedlich, zum Teil widersprüchlich und haben viele kontroverse Diskussionen ausgelöst (McGillivray, Feeny, Hermes, & Lensink, 2006). Es scheint nur wenige unumstrittene Ergebnisse zu geben (z. B. abnehmende Skalenerträge der EZ, unterschiedlicher Einfluss verschiedener Arten von EZ, Qualität von Institutionen; Faust & Leiderer, 2010, S. 182).

(iii) die Asymmetrie im Verhältnis Geber – Partner (Geberdominanz), (iv) potenziell negative ökonomische und vor allem politische Wirkungen hoher ODA-Zuflüsse in stark EZ-abhängigen Ländern, (v) die unzureichende Wirkungsorientierung der EZ. Zur Erläuterung:

a) Zersplitterung des internationalen EZ-Systems

Geberproliferation und Projektfragmentierung¹¹ haben global und für einzelne Empfängerländer enorme Ausmaße angenommen. Die Vielfalt der Geber mit oft unterschiedlichen Interessen, Prioritäten und Verfahren und jeweils eigenen Projekten und Programmen impliziert beträchtliche Transaktionskosten, bedeutet für die Partner eine erhebliche administrative Belastung und erschwert die im Interesse einer möglichst hohen Wirksamkeit sinnvolle Abstimmung der Geberbeiträge und deren Einordnung in die Strategien der Partner. Die Folgen sind Effizienz- und Effektivitätsverluste sowie die Unterminierung der Eigenverantwortung und Gestaltungsautonomie der Partner.

b) Principal-Agent-Probleme

Aus der *Principal-Agent*-Perspektive¹² stellt sich das EZ-System als komplexe Akteurskonstellation mit zwei idealtypischen Prinzipalen (Auftraggebern) dar, den Steuerzahlern in den Geberländern und den Zielgruppen

11 Die Begriffe werden in der Literatur nicht ganz einheitlich definiert. In Anlehnung an World Bank (2008) bedeutet *Geberproliferation* die Zahl der in einem Land oder Sektor tätigen Geberagenturen. Sie ist zwischen 1960 und 2006 im Durchschnitt pro Partnerland von 3 auf 30 gestiegen. *Projektfragmentierung* misst die Zahl und das durchschnittliche Finanzvolumen von Gebervorhaben. Zwischen 1997 und 2006 ist die Zahl der Gebervorhaben global von ca. 20.000 auf über 70.000 gestiegen, während das durchschnittliche Finanzvolumen von ca. 2,5 Mio. US\$ auf 1,7 Mio. US\$ gesunken ist (World Bank, 2008, S. 14, 19). Global betrachtet gibt es 56 bilaterale Geber (30 OECD-Mitglieder, 8 EU-Mitglieder ohne OECD-Zugehörigkeit, 18 sonstige, darunter die zunehmend wichtigen BRICS-Staaten Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika), die oft über mehrere Durchführungsorganisationen verfügen (allein in den USA über 50; Birdsall, Kharas, Mahgoup, & Perakis, 2010, S. 80), und über 200 multilaterale Organisationen mit ODA-Aktivitäten (World Bank, 2008, S. 37; OECD, 2011, S. 28). Ergänzt wird das Geberpanorama durch die wachsende Süd-Süd-Kooperation, internationale und nationale NGOs sowie private Stiftungen.

12 Vgl. u. a. Ostrom, Gibson, Shivakumar, und Andersson (2002); Martens, Mummert, Murrell, Seabright, und Ostrom (2002); Gibson, Andersson, Ostrom, und Shivakumar (2005); Faust und Messner (2010, S. 260-270).

der EZ-Maßnahmen in den Partnerländern, zwischen denen ebenso idealtypisch eine Interessenshomogenität (Interesse an Entwicklung) besteht. Dies gilt jedoch nicht mehr unbedingt für die direkten Auftraggeber in den Geber- und Partnerländern, d.h. Parlamente, die EZ-Etats bzw. nationale Entwicklungsbudgets bewilligen, und Regierungen, die EZ-Programme bzw. nationale Entwicklungsstrategien beschließen, und auch nicht für die Agenten auf Geber- und Partnerseite, d.h. Ministerialbürokratien, nachgeordnete Verwaltungseinheiten, Durchführungsorganisationen, Projektmanager und Berater.¹³ Hier kommen Eigeninteressen ins Spiel mit der Folge von Anreiz-, Informations- und Verantwortungsasymmetrien, die die Effizienz und Wirksamkeit der EZ beeinträchtigen. Je unterschiedlicher die tatsächlich verfolgten Ziele, je intransparenter die Entscheidungsprozesse und je komplexer die Akteurskonstellationen sind, desto gravierender ist die Leistungsfähigkeit des Systems im Sinne der Erwartungen der ursprünglichen Prinzipale betroffen.

c) Asymmetrie im Verhältnis Geber – Partner

Hiermit ist die verbreitete Geberdominanz gemeint, die sich darin äußert, dass Geber in der EZ häufig ihre eigenen Prioritäten, Strategien und Verfahren zugrunde legen. Mögliche Ursachen sind Eigeninteressen oder der Anspruch, über die „richtigen“ Erfahrungen und Lösungen zur schnellen Erreichung von Entwicklungszielen zu verfügen, oder mangelndes Vertrauen in die Systeme und Verfahren der Partner. Die Folgen bestehen in der Schwächung der Eigenverantwortung der Partner und in der mangelnden Orientierung der Geberbeiträge an den Prioritäten, Strategien und Fähigkeiten der Partner.

d) Negative Wirkungen hoher ODA-Zuflüsse

Die negativen Wirkungen hoher ODA-Zuflüsse in stark EZ-abhängigen Ländern wurden in ökonomischer Hinsicht unter dem Stichwort *Dutch Disease* thematisiert (als Überblick Fielding & Gibson, 2012). Danach führen hohe Zuflüsse ausländischer Währungen z. B. aus Rohstoffexporten,

13 In der Praxis gibt es vielfältige *Principal-Agent*-Beziehungen (Steuerzahler – Parlamente, Parlamente – Regierungen, Regierungen – Durchführungsorganisationen, Durchführungsorganisationen – Projektmanager, Projektmanager – Zielgruppen, Auftraggeber – Evaluatoren, bilaterale Geber – multilaterale Organisationen).

aber auch aus EZ ohne makroökonomische Gegensteuerung tendenziell zur Aufwertung der heimischen Währung mit nachteiligen Folgen für exportorientierte Wirtschaftszweige, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit sinkt. In politischer Hinsicht bergen hohe ODA-Zuflüsse das Risiko, die Rechenschaftspflicht der Empfängerregierungen gegenüber ihren Steuerzahlern und Wählern zu mindern, Eigenanstrengungen z. B. bei der Mobilisierung inländischer Ersparnisse und Steuereinnahmen zu entmutigen und *Rent Seeking*-Verhalten von Regierungen, Verwaltungen und Privatsektor zu fördern (als Überblick Moss, Pettersson, & van de Walle, 2008).

e) *Unzureichende Wirkungsorientierung in der EZ*

EZ-Vorhaben haben sich, wie erwähnt, lange in erster Linie auf die eingesetzten Ressourcen (*inputs*), die mit ihnen durchgeführten Aktivitäten und die erbrachten Leistungen (*outputs*) fokussiert, weil hier die Planung und die Dokumentation relativ einfach sind. Entscheidend für den Erfolg von EZ-Vorhaben ist jedoch deren Wirksamkeit im Sinne der Erreichung ihrer Ziele, d.h. ihre Beiträge zu Entwicklungsfortschritten (*outcomes*), und ihre längerfristigen positiven oder negativen, beabsichtigten und unbeabsichtigten Entwicklungswirkungen (*impacts*). Eine entsprechende Wirkungsorientierung in der Planung, Durchführung und Überwachung von EZ-Vorhaben ist eine anspruchsvolle Aufgabe und hat nicht selten gefehlt.

2.2 Die Systemreform der internationalen EZ

2.2.1 Die internationale Entwicklungsagenda seit 2000

Die als Paris-Accra-Busan-Prozess bezeichneten Bemühungen zur Reform des EZ-Systems sind Bestandteil einer umfassenderen internationalen Agenda und haben erst in diesem Kontext ihren eigentlichen Schub erhalten. Als Antwort auf nachlassende EZ-Anstrengungen in der 1990er Jahren („Hilfemüdigkeit“) bei gleichzeitig wachsendem Bewusstsein für das Gefährdungspotenzial fortdauernder Entwicklungsprobleme hat die internationale Gemeinschaft seit 2000 eine Reihe von Beschlüssen gefasst, die der Entwicklungspolitik eine wichtige Rolle im Bemühen um globale Zukunftssicherung zuweisen und gleichzeitig die Wirksamkeit der EZ angesichts ihrer inhärenten Probleme deutlich verbessern sollen. Diese

Beschlüsse bilden zusammengenommen die internationale Entwicklungsagenda (Übersicht 2.1).

Die Wirksamkeit einer Politik hat u. a. folgende fünf Voraussetzungen: (i) Ziele als inhaltlicher Maßstab der Wirksamkeit (Wirksamkeit bedeutet Zielerreichung), (ii) Ressourcen, mit denen die Ziele erreicht werden sollen, (iii) Grundsätze und Verfahren, die den wirkungsvollen Ressourceneinsatz gewährleisten, (iv) ein institutionelles System, das die Wirksamkeit fördert, (v) Unterstützung oder zumindest keine Beeinträchtigung durch andere Politiken (Politikkohärenz). Zu jeder dieser Voraussetzungen haben die internationale Gemeinschaft bzw. die Geberländer oder einzelne Gebergruppen (EU) in den vergangenen Jahren Konsense oder Selbstverpflichtungen formuliert. Die Paris-Accra-Busan-Agenda, die die Systemreform der EZ zum Ziel hat und als *Aid Effectiveness Agenda* bezeichnet wird, ist nicht losgelöst von den anderen vier Dimensionen der internationalen Entwicklungsagenda zu sehen.

Übersicht 2.1: Vereinbarungen im Rahmen der internationalen Entwicklungsagenda
1. Ziele • Millenniumserklärung der UN (2000): Verpflichtungen der internationalen Staatengemeinschaft u. a. in folgenden Bereichen: Frieden, Sicherheit und Abrüstung (Kap. II), Entwicklung und Armutsbekämpfung (Kap. III), Schutz der gemeinsamen Umwelt (Kap. IV), Menschenrechte, Demokratie, gute Regierungsführung (Kap. V). • Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) der UN (2001; bestätigt auf mehreren UN-Millenniumsgipfeln): Zeithorizont für die Erreichung der MDGs: 2015. • Ab 2015 <i>Sustainable Development Goals</i> (SDGs). 2. Ressourcen • Erhöhung der öffentlichen EZ-Leistungen (ODA) der entwickelten Länder (allerdings ohne Angabe eines Zeithorizontes) auf 0,7 % ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) (UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002; bestätigt auf der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Doha 2008). • Die EU-Staaten verpflichteten sich 2005 im ODA-Stufenplan, das 0,7 %-Ziel bis 2015 zu erreichen (Ziel für die nach 2002 beigetretenen EU-

Mitglieder bis 2015: 0,33 %). Als Zwischenziele bis 2010 wurden vereinbart: 0,56 % für die EU insgesamt, 0,51 % für EU-Mitglieder, die noch darunter liegen, und 0,17 % für nach 2002 beigetretene Mitglieder.

- Beim Weltwirtschaftsgipfel 2005 in Gleneagles vereinbarten die führenden Industriestaaten (G7), die ODA für Subsahara-Afrika, die 2004 rund 25 Mrd. US\$ betrug, bis 2010 auf jährlich 50 Mrd. US\$ zu verdoppeln.

3. Grundsätze und Verfahren (*Aid Effectiveness Agenda*)

- Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der EZ (2005).
- Accra-Aktionsplan (2008).
- Globale Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit (*Global Partnership for Effective Development Co-operation*, Busan 2011; bestätigt auf dem ersten *High-Level Forum* der GPEDC in Mexiko.)

4. Institutionelles System

[keine Vereinbarung, die die Zersplitterung des internationalen EZ-Systems auf Grund der großen und noch wachsenden Zahl der Geber unmittelbar durch Verringerung dieser Zahl reduziert; statt dessen indirekte Ansätze]

- Verpflichtung zur Harmonisierung und Arbeitsteilung der Geber in den Erklärungen von Paris, Accra und Busan.
- EU: Verhaltenskodex zu Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik (Europäische Union [EU], 2007): EU-Mitgliedstaaten und Europäische Kommission konzentrieren ihre EZ jeweils auf eine begrenzte Zahl von Ländern und in einem Land auf maximal drei Sektoren, wobei in jedem Sektor nur noch drei bis fünf EU-Geber aktiv sind (Verringerung der Geberzahl *in einzelnen Ländern und Sektoren*).
- UN: Verringerung der institutionellen Fragmentierung der EZ der UN durch „ein“ Länderprogramm, „einen“ Koordinator, „ein“ Länderbudget und „ein“ Büro der *in einzelnen Ländern* aktiven Fonds und Programme der UN (nach einer Pilotphase in acht Ländern inzwischen vierzig beteiligte Länder).

5. Politikkohärenz

- Entwicklungspolitischer Kohärenzanspruch (*policy coherence for development*), d.h. Forderung nach mehr Entwicklungsorientierung anderer Politiken; anerkannt auf UN-, OECD-, EU- und nationaler Ebene zahlreicher Geberländer.

Quelle: Ashoff (2010a, S. 47-48; für diesen Text aktualisiert und geringfügig modifiziert)

2.2.2 Der Paris-Accra-Busan-Prozess

Nach Vorbereitungen in Gestalt der *Rome Declaration on Harmonisation* (2003)¹⁴ und des *Marrakech Action Plan on Managing for Development Results* (2004) markierte die Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der EZ den ersten Höhepunkt in der Systemreform der EZ. Sie wurde auf dem zweiten *High-Level Forum on Aid Effectiveness* 2005 in Paris von zunächst rund 30 bilateralen Gebern, 25 multilateralen Organisationen und 60 Entwicklungsländern sowie verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen (CSOs) angenommen.

Die Paris-Erklärung hat fünf Prinzipien wirksamer EZ definiert: Eigenverantwortung der Partner (*ownership*), Partnerausrichtung der Geberbeiträge (*alignment*), Harmonisierung der Geberbeiträge, ergebnisorientiertes Management und gegenseitige Rechenschaftspflicht. Die Erklärung sieht vor, dass die Partnerländer (unterstützt von den Gebern) die Voraussetzungen für wirksame EZ durch Eigenverantwortung, partizipative Erarbeitung operationaler Entwicklungsstrategien, Aufbau verlässlicher öffentlicher Finanz- und Beschaffungssysteme sowie Koordinierung der Geberbeiträge schaffen. Die Geber verpflichteten sich, die Führungsrolle der Partnerländer zu respektieren, ihre Beiträge an den Prioritäten, Strategien, Fähigkeiten und Verfahren der Partner auszurichten und ihre Verfahren zu harmonisieren. Beide Seiten sind für das ergebnisorientierte Management der EZ verantwortlich und gegenseitig rechenschaftspflichtig. Die Prinzipien wurden in Form von 57 Verpflichtungen konkretisiert, von denen zwölf durch Indikatoren und den Zeithorizont 2010 operationalisiert wurden (Übersicht 9.2). Viele Verpflichtungen (z. B. Nutzung der öffentlichen Finanz- und Beschaffungssysteme der Partnerländer, Verfahrensharmonisierung, Arbeitsteilung) wirken auf den ersten Blick eher technisch, sie sind aber durchaus politisch sensibel, weil sie die Veränderung angestammter Rollenverteilungen, Verhaltensweisen und Interessen der Akteure implizieren.

Die Prinzipien der Paris-Erklärung sind keineswegs neu. So entsprechen z. B. Eigenverantwortung und Partnerausrichtung dem alten Grundsatz „Hilfe zur Selbsthilfe“. Neu ist jedoch, dass in der Paris-Erklärung erstmals in der Geschichte der EZ eine große Zahl von Gebern und Partnerländern

14 Sie wurde auf dem ersten *High-Level Forum on Aid Effectiveness* in Rom angenommen.

gemeinsame Prinzipien und Verfahrensregeln vereinbart und damit den internationalen Ordnungsrahmen für die EZ deutlich erweitert haben.

Die Erfahrungen bei der Umsetzung der Paris-Erklärung sowie die intensive Auseinandersetzung mit ihr in der staatlichen EZ, in zivilgesellschaftlichen Organisationen und in der Wissenschaft (ausführlicher dazu Ashoff, 2010a, S. 56-61) führten dazu, dass die Paris-Agenda auf dem dritten *High-Level Forum on Aid Effectiveness* in Accra 2008 in Gestalt des Accra-Aktionsplans in dreifacher Hinsicht weiterentwickelt wurde:

- Erstens wurde die Agenda politischer. Der Accra-Aktionsplan betonte u. a. die wichtige Rolle der Parlamente und der Zivilgesellschaft in den Partnerländern sowie die Mitverantwortung aller Politiken für das Erreichen der internationalen Entwicklungsziele (Politikkohärenz).
- Zweitens wurden mehrere Verpflichtungen der Paris-Erklärung präzisiert (z. B. Nutzung der Systeme der Partnerländer, Arbeitsteilung, Partnerorientierung der Technischen Zusammenarbeit, Lieferaufbindung der EZ) und für die EZ mit fragilen Staaten differenziert.
- Drittens wies der Accra-Aktionsplan auf die wachsende Bedeutung weiterer Akteure (Schwellenländer als neue Geber, Globale Fonds, Privatsektor, zivilgesellschaftliche Organisationen), aber auch auf die damit verbundenen Koordinierungsprobleme hin und forderte „*more effective and inclusive partnerships*“ im Hinblick auf das Ziel der Armutsbekämpfung.

Ende 2011 wurde die Systemreform auf dem vierten *High-Level Forum on Aid Effectiveness* in Busan (Korea) erneut überprüft und mit folgenden Ergebnissen weiterentwickelt:

- Die Verpflichtungen von Paris und Accra wurden grundsätzlich bestätigt und um weitere Verpflichtungen teils mit, teils ohne Zeithorizont ergänzt. Die Unterzeichner der Paris-Erklärung und des Accra-Aktionsplans haben sich zur vollen Umsetzung ihrer bisherigen und der neuen Verpflichtungen bekannt.
- Wichtige nichttraditionelle Geber (China, Indien, Brasilien, Südafrika) wurden in den Reformprozess eingebunden, um eine *Global Partnership for Effective Development Co-operation* (GPEDC) zu begründen. Dieser Punkt war bis kurz vor Schluss strittig wegen des Widerstandes insbesondere von China, das die Paris-Agenda als OECD-gesteuert und die Verpflichtungen für sich nicht als verbindlich betrach-

tete. Das Abschlussdokument brachte den erzielten Kompromiss auf den Nenner „*shared principles, common goals and differential commitments for effective international development*“. Die nichttraditionellen Geber akzeptierten, dass sie Teil des Reformprozesses sind, erkannten seine Ziele und Prinzipien an, sehen sich jedoch als Akteure der Süd-Süd-Kooperation, für die die Verpflichtungen von Paris und Accra nur eine Orientierung und überdies freiwillig sind.

- Die Busan-Erklärung hat Besonderheiten fragiler Staaten dadurch betont, dass sie den *New Deal for Engagement in Fragile States* begrüßte, der vom *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*, einem 2008 gegründeten Dialogforum von inzwischen 44 OECD-Mitgliedern und fragilen Staaten, erarbeitet worden war. Ziel des *New Deal* ist es, die Wirksamkeit der internationalen EZ in fragilen Staaten durch spezifische Ziele und Prinzipien zu verbessern.¹⁵ Seine Umsetzung ist Gegenstand eines eigenen Monitorings.¹⁶
- Das Monitoring der Umsetzung wird künftig zweistufig erfolgen: einerseits in den Partnerländern auf der Basis länderspezifischer „*results frameworks*“, andererseits global mit Hilfe ausgewählter gemeinsamer Indikatoren.
- Die Agenda wurde erweitert „*from aid effectiveness to development effectiveness*“. Hier ging es um Schlussfolgerungen aus der nicht neuen Beobachtung, dass neben EZ andere Faktoren eine wesentliche Rolle im Entwicklungsprozess spielen.¹⁷ EZ soll diese Faktoren verstärken und damit eine Katalysatorfunktion ausüben.

15 Der *New Deal* hat drei Komponenten (Busan-Erklärung, Ziff. 26): (i) Peacebuilding and statebuilding goals (PSGs) which prioritise legitimate politics, people's security, economic foundations, revenues and fair services, (ii) focus on a new country-led and country-owned way of engaging in fragile states, (iii) trust (a set of commitments to enhance transparency, manage risk to use country systems, strengthen national capacities and improve timeliness and predictability of aid). Näheres in OECD (2014a, S. 95).

16 Der erste wurde im Juni 2014 vorgelegt und hat noch vorläufigen Charakter (zero draft), weil quantitative Daten zur Umsetzung noch weitgehend fehlen (International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 2014).

17 Die Busan-Erklärung nennt folgende Faktoren: starkes, nachhaltiges und inklusives Wachstum, eigene Ressourcen der Partnerregierungen, leistungsfähige staatliche und nichtstaatliche Institutionen, wirksame Politiken, globale und regionale Integration der Entwicklungsländer. Siehe auch unten Kap. 2.3.1.

Zwei Punkte der Tagesordnung von Busan wurden erst Ende Juni 2012 geklärt, nämlich die künftige institutionelle Struktur und das globale Monitoring des Reformprozesses.

- Die Paris-Agenda war bis Busan im Wesentlichen von der *Working Party on Aid Effectiveness* (WP-EFF) vorangetrieben worden, bei der es sich ursprünglich um eine Arbeitsgruppe des Entwicklungshilfesausschusses (*Development Assistance Committee*, DAC) der OECD handelte, in der aber zunehmend multilaterale Geber, zahlreiche Entwicklungsländer und CSOs mitarbeiteten. Dennoch wurde ihre fehlende universale Legitimität kritisiert, insbesondere von einigen nichttraditionellen Gebern wie China, Indien und Brasilien. Die Ende Juni 2012 gefundene Lösung sieht eine neue institutionelle Struktur der GPEDC mit drei Ebenen vor: Ministertreffen im Abstand von 18–24 Monaten, einen Steuerungsausschuss mit 18 Mitgliedern (seit April 2014 24 Mitglieder; Übersicht 6.2), die die verschiedenen Länder- und Akteursgruppen vertreten, und ein von der OECD und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) gebildetes Sekretariat. Im Unterschied zur WP-EFF gewährleistet die neue Struktur eine globale Repräsentation. Mit der Verabschiedung dieser Lösung löste sich die WP-EFF auf. Der Steuerungsausschuss der GPEDC hat sich seitdem mehrfach getroffen, das erste Ministertreffen (*High-Level Forum*) der GPEDC fand im April 2014 in Mexiko statt.
- Darüber hinaus wurden für das globale Monitoring zehn Indikatoren teilweise mit operationalisierten Zielen bis 2015 vereinbart (Übersicht 9.4). Einige Indikatoren stammen aus der Paris-Erklärung, andere sind neu (z. B. zu den Rahmenbedingungen für das Engagement entwicklungsorientierter CSOs oder zur Geschlechtergerechtigkeit).

2.2.3 Die Globale Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit

Die GPEDC bedeutet einen Paradigmenwechsel (Kharas, 2012, S. 2) bzw. Meilenstein (Sondermann, 2012). Die traditionellen im DAC vertretenen Geber der OECD, die auf Grund des Gewichtes ihrer EZ-Leistungen und ihrer Standardsetzung de facto über Jahrzehnte das internationale EZ-System entscheidend prägten, haben akzeptiert, dass wirksame internatio-

nale EZ einen inklusiven Ordnungsrahmen erfordert, der allen beteiligten öffentlichen und privaten Akteuren aus dem Norden und Süden Repräsentation und Mitwirkungsmöglichkeiten bietet. Ausdruck dieses Wandels ist, dass sich die WP-EFF nach der Verabschiedung der neuen Struktur auflöste, ein unter internationalen Organisationen sehr seltener Fall, und die OECD als Organisation nur noch mit einem Sitz im Steuerungsausschuss vertreten ist.

Die GPEDC wurde inzwischen von 162 Staaten (darunter 117 Entwicklungsländern), 48 internationalen Organisationen sowie internationalen Dachorganisationen der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft angenommen (Näheres in Übersicht 5.3). Sie hat also eine nahezu universale Geltung, auch wenn die Partner der Süd-Süd-Kooperation die Agenda bisher nur als Orientierung betrachten und drei nichttraditionelle Geber (China, Indien, Brasilien) entgegen ihren Erklärungen in Busan dem Reformprozess ablehnend oder reserviert gegenüber stehen.¹⁸ Der Erfolg der Globalen Partnerschaft hängt davon ab, inwieweit alle Beteiligten, darunter die nichttraditionellen Geber und weitere Partner der Süd-Süd-Kooperation, das neue Forum ernst nehmen und lösungsorientiert mitwirken (Besharati, 2013).

Die schleppende und ungleichmäßige Umsetzung der *Aid Effectiveness Agenda*, die durch den im Frühjahr 2014 vorgelegten ersten Fortschrittsbericht der GPEDC bestätigt wurde,¹⁹ zeigt, dass die Agenda nach den vier internationalen Großkonferenzen von Paris, Accra, Busan und Mexiko nun endgültig mit den Mühen der Ebene konfrontiert ist. Dies und der Umstand, dass sich die entwicklungspolitische Aufmerksamkeit derzeit verstärkt den künftigen internationalen Entwicklungszielen nach dem Auslaufen der Millenniumsziele zuwendet, bedeuten aber nicht, dass die Systemreform der EZ beerdigt ist. Das Abschlusskommuniqué des *High-Level Forum* der GPEDC in Mexiko hat das Gegenteil festgestellt: "The unfinished aid effectiveness agenda remains a critical concern." (Ziff. 7)

18 Dies zeigte sich beim ersten *High-Level Forum* der GPEDC in Mexiko 2014. China und Indien nahmen nicht teil und Brasilien erklärte, die GPEDC nicht gebilligt zu haben, obwohl alle drei Länder die Busan-Erklärung angenommen hatten (Abdel-Malek, 2014).

19 Ausführlich dazu Kap. 9.2.

2.3 Die internationale *Aid Effectiveness Agenda* im Kontext paralleler Debatten

Parallel zur *Aid Effectiveness-Diskussion* finden Debatten über die Rolle und Zukunft der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit statt, die einerseits für die Einordnung des Themas *Aid Effectiveness* wichtig, andererseits aber inhaltlich klar davon zu trennen sind, um mögliche Missverständnisse zu vermeiden.

2.3.1 *Aid Effectiveness* und *Development Effectiveness*

In der internationalen entwicklungspolitischen Debatte gilt seit der Busan-Erklärung *Development Effectiveness* als Leitmotiv der internationalen EZ. Manche Beteiligte und Beobachter gehen einen Schritt weiter und erklären *Aid Effectiveness* als Leitmotiv für überholt. Hier liegt jedoch ein Missverständnis vor.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Begriffe *Aid Effectiveness* und *Development Effectiveness* strenggenommen logisch nicht zu einander passen. Wirksamkeit bedeutet Zielerreichung. *Aid Effectiveness* bedeutet entsprechend die Wirksamkeit der EZ in Bezug auf die mit ihr verfolgten Entwicklungsziele (auf globaler Ebene sind dies die MDGs und künftig die SDGs). Im Falle von *Development Effectiveness* stellt sich jedoch die Frage, in Bezug auf welche übergeordneten Ziele Entwicklung wirksam sein soll, denn erfolgreiche Entwicklung ist bereits das Ziel der internationalen Entwicklungsbemühungen.

Tatsächlich wird der Begriff *Development Effectiveness*, dem die Busan-Erklärung unter der Überschrift „*From effective aid to cooperation for effective development*“ mehrere Abschnitte widmet, jedoch nicht im Sinne der Wirksamkeit von Entwicklung in Bezug auf übergeordnete Ziele verwendet, sondern im Sinne wirksamer, d. h. erfolgreicher Entwicklung, die nicht nur von EZ abhängt, sondern von zahlreichen anderen Faktoren. Die Busan-Erklärung macht darauf aufmerksam, dass diese Faktoren im Zuge der Bemühungen um die Reform der internationalen EZ nicht aus den Augen verloren werden dürfen, sondern im Gegenteil eine zusätzliche Aufgabe für die EZ darstellen, nämlich diese Faktoren nach Möglichkeit

zu unterstützen. Dieses Erkenntnis ist natürlich alles andere als neu, bleibt allerdings aktuell.

Vor diesem Hintergrund wird klar, dass *Development Effectiveness* keineswegs das Konzept der *Aid Effectiveness* ablöst und Letztere damit auch nicht etwa der Vergangenheit angehört. Folgerichtig hat die Busan-Erklärung (Ziff. 16) die Verpflichtungen von Paris und Accra ausdrücklich bestätigt: "(...) those of us that endorsed the mutually agreed actions set out in Paris and Accra will intensify our efforts to implement our respective commitments in full." Ebenso hat das Abschlusskommuniqué des ersten *High-Level Meeting* der GPEDC in Mexiko im April 2014 unmissverständlich festgestellt: "(...) the GPEDC will seek to advance efforts to bring about more effective development cooperation, with poverty eradication at its core (...)." (Ziff. 3)

2.3.2 *Beyond Aid*

Neben der Debatte um *Development Effectiveness* gibt es eine zweite, die unter dem Stichwort *Beyond Aid* geführt wird und die die Herausforderungen der internationalen Kooperation bei der Bearbeitung globaler Probleme thematisiert. Ausgangspunkt ist, dass diese Kooperation durch Defizite und Fragmentierung gekennzeichnet ist und daher zu umfassenderen Ansätzen weiterentwickelt werden muss (Janus, Klingebiel, & Paulo, 2013). EZ ist nur eine Komponente der globalen Kooperation und muss ihre Rolle auch in dem größeren Kontext bestimmen. Deswegen wird die *Aid Effectiveness Agenda* aber nicht überflüssig, sondern bleibt als Systemreform der EZ relevant (Ashoff & Klingebiel, 2014, S. 126-127).

2.3.3 Ende der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA)? Wie relevant ist die internationale *Aid Effectiveness Agenda* künftig noch?

Seit einiger Zeit gibt es Stimmen, die das Ende der ODA konstatieren (so Severino & Rey, 2009) oder die Frage stellen, ob wir am Beginn der Endphase der Entwicklungszusammenarbeit stehen (Klingebiel, 2014, S. 1). Dabei geht es um zwei Debatten. Einerseits wird das traditionelle, vom DAC entwickelte ODA-Konzept seit Jahren kritisch diskutiert und soll bis

2015 überarbeitet werden, um Klarheit über verschiedene umstrittene Komponenten der bisherigen ODA-Definition und über ein erweitertes Konzept der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung zu erzeugen. Obwohl die Diskussion darüber noch andauert, ist unstrittig, dass ODA, verstanden als öffentliche konzessionäre Mittel zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Entwicklungsländern, bedeutsam bleibt, solange es Entwicklungsländer gibt und solange die internationale Gemeinschaft dieser Förderung im Rahmen der internationalen Entwicklungsziele eine hohe Bedeutung beimisst. Letztere gilt als sicher, da Armutsbekämpfung im Rahmen der künftigen *Sustainable Development Goals* (SDGs), die die Millenniumsziele nach 2015 ablösen sollen, weiterhin eine hohe Priorität genießen wird. Mit der Reform des ODA-Konzeptes wird die ODA als solche und infolgedessen auch die *Aid Effectiveness Agenda* nicht überflüssig. Dies haben die OECD-Mitglieder und multilateralen Entwicklungsorganisationen auf dem *High-Level Meeting* des DAC 2012 explizit bestätigt (OECD/DAC, 2012b).

Die zweite Debatte kreist darum, wie viele Entwicklungsländer es künftig noch geben und wie wichtig ODA für diese Länder noch sein wird. Klingebiel (2014, S. 2-3) zitiert Projektionen (Sedemund, 2014), denen zufolge die Zahl der Entwicklungsländer bis 2030 um weitere 28 Länder mit einer Bevölkerung von 2 Mrd. Menschen abnehmen wird. Das bedeutet aber noch nicht den „Beginn der Endphase der Entwicklungszusammenarbeit“, wie Klingebiel (2014, S. 1) fragt. Das vollständige Bild der Projektion (Übersicht 2.2) zeigt, dass sich bis 2030 im Wesentlichen die Zahl der bisher schon zur Gruppe der *upper middle-income countries* zählenden Länder verringert, während es unter Zugrundelegung der bisherigen Kriterien für die Ländereinstufung auf der DAC-Liste auch 2030 noch über 100 *low-income countries* (einschließlich der *least developed countries*) und *lower-middle-income countries* gibt. Die 28 Länder, die nach der Projektion die DAC-Liste bis 2030 verlassen, haben 2009–2011 lediglich 9,4 % der Brutto-ODA-Auszahlungen der DAC-Mitglieder erhalten, repräsentieren also nur einen geringen Anteil der ODA, sodass mit der Graduierung der 28 Länder die ODA schon statistisch nicht hinfällig wird.

Übersicht 2.2: Zahl der Entwicklungsländer auf der für 2011-2013 geltenden DAC-Liste* und Anzahl der bis 2030 aus der Liste ausscheidenden Länder			
Ländergruppe	Pro-Kopf-BNE (US\$, 2010)	Zahl der Länder auf der für 2011–2013 geltenden Liste	Zahl der bis 2030 ausscheidenden Länder
LDCs	**	48	1
Other LICs	unter 1.005	6	0
LMICs	1.006 – 3.975	40	1
UMICs	3.976 – 12.275	54	26
Gesamt		148	28
* Die nächste Anpassung der DAC-Liste ist für die zweite Jahreshälfte 2014 vorgesehen. ** Die Definition der <i>least developed countries</i> umfasst mehrere Kriterien. Quelle: OECD/DAC (2012a); Sedemund (2014)			

Die Frage der Bedeutung der ODA für Entwicklungsländer hat drei Aspekte. Der erste ist das Verhältnis der ODA zu anderen externen Finanzflüssen in Entwicklungsländer. Hier gilt seit langem, dass ausländische Direktinvestitionen und Überweisungen von Migranten in Entwicklungsländer ein Vielfaches der ODA ausmachen. Allerdings profitieren vor allem Mittlereinkommensländer, aber kaum die am wenigsten entwickelten Länder von ausländischen Direktinvestitionen und Migrantenüberweisungen, ganz abgesehen von den qualitativen Unterschieden zwischen diesen beiden Finanzströmen und ODA.

Der zweite Aspekt ist die Bedeutung der ODA für unterschiedliche Gruppen von Empfängerländern, der dritte ist die Bedeutung der Empfängerländergruppen für die Geber bei der Verteilung der ODA (Übersicht 2.3). Hier zeigt sich, dass die ODA in den am wenigsten entwickelten Ländern mit über 70 % die wichtigste externe Finanzierungsquelle ist und auch im Verhältnis zu den Steuereinnahmen eine beachtliche Größenordnung (40 %) hat, während die Bedeutung in den Ländergruppen mit höherem Einkommensniveau abnimmt. Gleichwohl flossen 2012 noch mehr 50 % der regional aufteilbaren ODA-Leistungen in die Mittlereinkommensländer (ein Drittel in die unteren Mittlereinkommens-

länder). Das bedeutet, dass ungeachtet der geringeren Bedeutung der ODA für die Mitteleinkommensländer die ODA-Leistungen an diese Länder für die Geber nach wie vor eine beachtliche Größenordnung haben, sodass die Bemühungen um mehr *aid effectiveness* auch im Falle der ODA an die Mitteleinkommensländer eine relevante materielle Basis haben.

Übersicht 2.3: Bedeutung der ODA für unterschiedliche Entwicklungsländergruppen						
	Bevölkerung (Mio., 2012)	ODA (2012)*		ODA/ BNE (% 2012)	ODA/ externe Nettozuflüsse (%, 2011)	ODA in % der Steuer- einnahmen (% 2011)
		Mrd. US\$	%			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
LDCs	878	43,1	45,8	6,77	> 70	40
Other LICs	95	4,6	4,9	7,64	n.a.	n.a.
LMICs	2.440	31,1	33,1	0,65	18	5
UMICs	2.313	15,2	16,2	0,10	6	1
* Regional aufteilbare ODA der DAC-Mitglieder und der Nicht-DAC-Mitglieder, die ihre ODA-Leistungen an das DAC melden. Quelle: Spalten 2-6: OECD/DAC: Aid Statistics (online); Spalten 6-7: Tomasi (2014, S. 5)						

Insgesamt ist festzustellen, dass die internationale *Aid Effectiveness Agenda* trotz der bevorstehenden Veränderungen der „ODA-Landschaft“, d.h. des ODA-Konzeptes und des Kreises der Partnerländer der ODA in den nächsten Jahren keineswegs gegenstandslos wird.

3 Die internationale *Aid Effectiveness Agenda* in der theoretischen Diskussion²⁰

Die Systemreform der EZ ist in der wissenschaftlichen Diskussion bislang vor allem aus politökonomischer, institutionenökonomischer und steuerungstheoretischer Perspektive kritisch kommentiert worden.

3.1 Politökonomische Kritik

Sie richtet sich gegen die mangelnde Berücksichtigung von Machtverhältnissen (Hyden, 2008) sowie das technokratische Verständnis von Staat und sozialen Prozessen in den Partnerländern (Alonso, Garcimartín, & Martin, 2011, S. 216-217) mit dem Risiko, dass sich die an *ownership* und *alignment* geknüpften Erwartungen nicht erfüllen. *Ownership* könne nicht einfach vorausgesetzt werden, sondern sei vielfach ein erst zu erreichendes Ziel. Die Paris-Erklärung sage nichts darüber aus, was bei nicht ausreichendem *ownership* zu tun sei (Booth, 2011). Die Kritiker plädieren dafür, Machtverhältnisse, politische, ökonomische und institutionelle Interessen sowie Anreizstrukturen und Reformkonstellationen zu untersuchen und auf dieser Basis länderspezifisch aussichtsreich erscheinende EZ-Vereinbarungen (*best fit approaches* statt genereller *best practices*) zu treffen (so auch Duncan & Williams, 2012).

Faust (2010) teilt die Kritik am *ownership*-Begriff der Paris-Erklärung und hält auch die von der Zivilgesellschaft geforderte Erweiterung zu *democratic ownership* nicht für überzeugend, da sie noch mehr an der Realität vieler Partnerländer vorbeigehe. Darüber hinaus sei zu unterscheiden zwischen *policy ownership* (breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens über langfristige Reformvorhaben) und *procedural ownership* (breiter Konsens über die demokratischen Prinzipien der Regierungsbildung und Politikformulierung). *Policy ownership* sei selbst in entwickelten Staaten wegen des iterativen und experimentellen Charakters politischer Entscheidungsprozesse häufig nicht gegeben. Daher sollten Geber ihre *ownership*-Erwartungen an die Partnerländer auf *procedural ownership*

20 Dieses Kapitel beruht weitgehend auf Ashoff und Klingebiel (2014) und darin auf Abschnitt 2.3.

fokussieren, Bedingungen hieran und nicht an die Vorlage komplexer und langfristiger Reformagenden knüpfen.

Dieses Argument überzeugt allerdings nicht ganz. Es ist gerade ein Fortschritt, dass sich die internationale Gemeinschaft in der Millenniumserklärung auf grundlegende Entwicklungsziele verständigt hat, die Verpflichtung für alle Unterzeichnerstaaten sind (und derzeit für die Zeit nach 2015 weiterentwickelt werden). Auch wenn Reformprozesse iterativ verlaufen (können), ist ein längerfristiges Zielsystem für Geber und Partner unerlässlich.

3.2 Institutionenökonomische Kritik

Sie richtet ihr Augenmerk auf die durch die Paris-Erklärung nicht gelösten *Principal-Agent*-Probleme im EZ-System. Insbesondere das Prinzip der gegenseitigen Rechenschaftspflicht verkenne die Interessen- und Verantwortungsasymmetrien zwischen den verschiedenen Akteuren. Um unter diesen Bedingungen dem Ziel einer wirksameren EZ näher zu kommen, sind zwei Ansätze formuliert worden. Zum einen hat die Forderung nach mehr Transparenz im EZ-System zunehmend Prominenz erlangt und institutionellen Ausdruck im *Aid Transparency Standard* der *International Aid Transparency Initiative* (IATI) gefunden. Zum anderen haben Birdsall, Savedoff, Mahgoup, und Vybrony (2010, S. 8-14, 17-18) Vereinbarungen zwischen Gebern und Partnern über ein zu erzielendes Entwicklungsergebnis und dafür von den Gebern zu leistende finanzielle Unterstützungen (*cash on delivery*) vorgeschlagen. Die Diskussion des Ansatzes hat gezeigt, dass er in bestimmten Bereichen mit stringenten Wirkungsketten (z. B. Gesundheit) aussichtsreich, in anderen Bereichen aber kompliziert in der Umsetzung ist und das Risiko von Fehlanreizen birgt (Klingebiel, 2011).

3.3 Steuerungstheoretische Kritik

Hier wurden zwei Einwände formuliert (Faust & Messner, 2010, S. 272-283; kritisch dazu Ashoff, 2010a, S. 58-60): Erstens habe es die Systemreform der EZ versäumt, die Fragmentierung der internationalen EZ und die daraus resultierenden hohen Transaktionskosten unmittelbar durch Reduzierung der großen Zahl von Gebern zu überwinden. In der Tat gibt es keine internationale Vereinbarung über den Rückzug von bilateralen und

multilateralen Gebern aus der EZ. Die Paris-Accra-Busan-Agenda fordert jedoch die Geber zur Harmonisierung ihrer Verfahren und zur Arbeitsteilung auf. Der zweite Punkt, der von der EU in ihrem Verhaltenskodex zu Komplementarität und Arbeitsteilung in der EZ von 2007 aufgegriffen wurde, bedeutet nichts anderes als die Senkung der Zahl der in einem Land oder Sektor tätigen Geber.

Zweitens beruhe die Paris-Erklärung auf einer Planungsillusion; statt Harmonisierung und sektoraler Feinsteuerung durch übergroße Gebergruppen sei mehr operativer Wettbewerb zwischen den Gebern notwendig. Hier liegen jedoch mehrere Missverständnisse vor. Die Harmonisierungspflicht der Paris-Erklärung bezieht sich auf Verfahren (nicht auf Konzepte) und ist ein Gebot ökonomischer Vernunft. Richtig verstandene programmorientierte Ansätze sowie sektorale oder allgemeine Budgethilfe bezwecken gerade keine sektorale Feinsteuerung, sondern die Verständigung über Entwicklungsziele auf der Sektor- und Makroebene und die Beiträge der Geber. Operativer Wettbewerb wird erreicht, wenn die Geber tatsächlich die Beschaffungssysteme der Partner nutzen und Letzteren die Möglichkeit zur internationalen Ausschreibung der von den Gebern finanzierten Leistungen geben.

4 Global Governance: Begriff, Regelungstypen, Strukturprobleme, Stand und Perspektiven

4.1 Der Begriff Global Governance

Entgegen der Kritik, dass der Begriff Global Governance verschwommen (*fuzzy*) sei und keine allgemein akzeptierte Definition vorliege (dazu u. a. Kumar & Messner, 2011, S. 7), gibt es doch ein Grundverständnis des Begriffs, das gleichzeitig auf verschiedene mögliche Ausprägungen von Global Governance aufmerksam macht. Im *Handbook of International Relations* (Carlsnaes, Risse, & Simmons, 2013) definiert Zürn (2013, S. 408) Global Governance als

entirety of regulations put forward with reference to solving specific denationalized problems or providing transnational common goods. The entirety of regulations includes the processes, by which norms, rules and programs are monitored, enforced, and adapted, as well as

the structures in which they work. Governance activities are justified with reference to the common good, but they do not necessarily serve it. Global governance points to those sets of regulation which address denationalized problems, that is, problems which reach beyond national borders.

Zürn (2013, S. 408) zufolge sind zwei Aspekte konstitutiv für Global Governance. Zum einen handelt es sich um Governance oberhalb der nationalstaatlichen Ebene (*governance beyond the nation-state*), die nicht unbedingt eine zentrale Autorität oder eine globale Regierung voraussetzt (*governance by global government*), sondern von sehr unterschiedlichen Akteuren betrieben wird, darunter auch Regierungen. Zum anderen geht es nicht nur um Koordination einzelstaatlichen Handelns, sondern um die Lösung gemeinsamer, grenzüberschreitender, globaler Probleme zur Erreichung gemeinsamer Ziele.²¹ Für Karns und Mingst (2010) ist Global Governance durch mehrere Elemente (*pieces*) gekennzeichnet (Übersicht 4.1).

Übersicht 4.1: Elemente von Global Governance
• International structures and mechanisms (formal and informal): IGOs (intergovernmental organizations); NGOs (non-governmental organizations) • International rules and laws: Multilateral agreements; customary practices; judicial decisions; regulatory standards • International norms or “soft law”: Framework agreements; select UN resolutions • International regimes (in which the rules, norms, and structures are linked together in a specific issue area) • Ad hoc groups, arrangements, and global conferences • Private and hybrid public-private governance
Quelle: Karns und Mingst (2010, S. 5)

21 Für Messner und Nuscheler (2003, S. 3) geht es um institutionelle Mittel und Wege zur kooperativen Bearbeitung globaler Probleme. Entsprechend hatte bereits die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestages 2002 festgestellt: „Auf den einfachsten Nenner gebracht bedeutet ‚Global Governance‘, den Prozess der Globalisierung politisch zu gestalten.“ (Deutscher Bundestag, 2002, S. 415)

Für die weiteren Betrachtungen ist es sinnvoll, die im Kontext von Global Governance häufig auftauchenden Begriffe ‚internationale Institutionen‘ und ‚internationale Organisationen‘ zu unterscheiden. Martin und Simmons (2013, S. 328-329) definieren sie wie folgt:²²

[I]nternational institutions [are] sets of rules meant to govern international behavior. [...] International organizations are associations of actors, typically states. [...] To be sure, IOs [international organizations] are usually based on rules (procedural and normative), and their staffs often participate in the creation, implementation and interpretation of substantive rules [...]. But it is analytically important to distinguish rules from forums and especially corporate or bureaucratic actors. After all, some institutions, such as extradition agreements, may not have organizations associated with them at all; and some IOs, such as the UN, may embody multiple institutions understood as rules.

4.2 Regelungstypen und Strukturprobleme von Global Governance

Zürn (2012a, 2012b, 2013) hat Regelungstypen und Strukturprobleme von Global Governance benannt, die an dieser Stelle als erster Überblick dienen sollen (Übersicht 4.2). Die Übersicht zeigt, dass Global Governance trotz der oben benannten konstitutiven Elemente kein uniformer Prozess ist, sondern unterschiedliche Ausprägungen und in Abhängigkeit von ihnen unterschiedlich akzentuierte Strukturprobleme aufweisen kann.

22 Martin und Simmons (2013, S. 328) sehen in ‚Institutionen‘ damit nicht den Oberbegriff für Regeln und Organisationen. Andere Autoren definieren ‚Institutionen‘ dagegen weiter, z. B. als Konventionen, Organisationen, Regime und Netzwerke (Hasenclever & Mayer, 2007, S. 14). Die vorliegende Untersuchung folgt Martin und Simmons (2013) außer, wenn zitierte Autoren die Begriffe anders verwenden (meist Institutionen für Organisationen).

Übersicht 4.2: Regelungstypen und Strukturprobleme von Global Governance

Regelungstypen von Global Governance

- *Global Governance with Governments*: Hier verpflichten sich Staaten zu Normen und Regeln, ohne dass diese von einem übergeordneten supranationalen Akteur oder von einer Mehrheit gegen den Willen einzelner Staaten beschlossen und durchgesetzt werden können.
- *Mehrheitsentscheidungen in internationalen Verhandlungen*: Sie erhöhen die Handlungsfähigkeit von Global Governance, indem sie auf Vetospieler Druck zur Kompromissbereitschaft ausüben und Blockaden überwinden.
- *Supranationalisierung*: Prozess, in dem internationale Institutionen Verfahren ausbilden, die sich vom zwischenstaatlichen Konsensprinzip lösen und für nationale Regierungen die Verpflichtung entstehen lassen können, Maßnahmen auch dann zu ergreifen, wenn sie selbst nicht zustimmen. Ein Teil der politischen Autorität verschiebt sich von einzelnen Staaten zu internationalen Institutionen. Supranationalisierung lässt politische Autorität jenseits des Nationalstaates entstehen.
- *Transnationalisierung*: Prozess, in dem nichtstaatliche Akteure zu Trägern internationaler politischer Regelungen und Aktivitäten werden, ohne dass Staaten die Aufgabe an die nicht-staatlichen Akteure formal delegiert haben. Solche Regelungen beruhen auf dem Prinzip der Selbstorganisation und erzeugen private Autorität. Beispiele: Verhaltenskodizes von Unternehmen; Übernahme von Funktionen durch transnationale NGOs im Rahmen internationaler Institutionen (wie die Überwachung des internationalen Menschenrechtsregimes durch Amnesty International).
- *Global Governance without Governments*: Gesellschaftliche Akteure erlegen sich Normen und Regeln auf durch Selbstregulierung ohne Beteiligung eines hierarchisch agierenden Staates (z. B. Verhaltenskodizes).
- *Transnationale Agendasetzung*: Internationale Sekretariate, Wissensagenturen und Nichtregierungsorganisationen identifizieren internationale Problemlagen und fördern entsprechende internationale Regelungen ein. Sie erzeugen dadurch einen normativen Druck, der es einzelnen Regierungen erschwert, sich den internationalen Normentwicklungsprozessen zu widersetzen.
- *Überwachung internationaler Regelungen*: Die Überwachung (Monitoring) der Einhaltung internationaler Regelungen erfolgt zunehmend auch durch Akteure, die nicht direkt der nationalstaatlichen Kontrolle unterliegen. Der Grund ist, dass der Überwachungsbedarf zunimmt, wenn die internationalen Vereinbarungen nicht allein an der Grenze zwischen den beteiligten Staaten

wirksam werden, sondern Aktivitäten innerhalb von Staatsgebieten regeln. Die gegenseitige Beobachtung der Vertragsstaaten reicht dann häufig nicht aus, sodass der Bedarf an unabhängigen Akteuren, die Informationen über die Regelerhaltung bereitstellen, wächst. Solche Akteure können von den Vertragsstaaten geschaffen werden, oder transnationale Nichtregierungsorganisationen nehmen eine informelle, aber unabhängige Regelüberwachung vor.

- *Mehrebenen-Governance*: Die Implementations- und Legitimationsprozesse im Rahmen von Global Governance sind zweistufig. Entscheidungen, die auf überstaatlicher Ebene getroffen werden, werden meist durch dezentralisierte politische Apparate (nationale oder subnationale Verwaltungen) umgesetzt. Die gesellschaftlichen Akteure übertragen Legitimität auf ihre Regierungen, die dann in Interaktion untereinander die Ebene jenseits des Nationalstaates konstituieren.

Strukturprobleme von Global Governance

- *Regelbefolgung (compliance)*: Global Governance ist mit dem Problem mangelnder Regelbefolgung konfrontiert, wenn die internationalen Vereinbarungen und Normen kein zwingendes Recht (*hard law*) sind und die Regelbefolgung nicht von einer entsprechend autorisierten internationalen Institution sanktioniert werden kann. Die Vereinbarungen und Normen haben dann keine rechtliche, sondern nur eine politische Bindungswirkung (*soft law*), die durch verschiedene Mechanismen (Überzeugungsarbeit, gegenseitige Überprüfungen, öffentlicher Druck) verstärkt werden kann, aber letztlich von der Bereitschaft zur Befolgung durch die beteiligten Staaten abhängt.
- *Legitimationsprobleme*: Die zweistufige Legitimation im Rahmen von Global Governance bedeutet, dass Institutionen oberhalb der nationalstaatlichen Ebene den Wählern nicht mehr direkt rechenschaftspflichtig sind. Dies kann unter Legitimationsgesichtspunkten hingenommen werden, solange die zwischenstaatlichen Entscheidungen im Konsens getroffen werden, weil sie dann durch die Legitimation der beteiligten Regierungen legitimiert werden. Mit der Abkehr vom Konsensprinzip im Zuge der Supranationalisierung können jedoch Entscheidungen wirksam werden, denen einzelne Regierungen nicht zugestimmt haben. Es entsteht politische Autorität jenseits des Nationalstaates ohne demokratische Rückbindung.
- *Spannungsfeld zwischen Legitimation und Effektivität*: Global Governance schließt definitionsgemäß zahlreiche Akteure ein. Je größer ihre Zahl, desto mehr kann ein Konflikt zwischen möglichst umfassender Beteiligung und Zustimmung aller Akteure einerseits und wirksamer Problemlösung andererseits entstehen.
- *Politikkoordinierung*: Entscheidungen in einem Politikbereich haben oft Auswirkungen auch in anderen Bereichen, sodass Politiken koordiniert wer-

den müssen. Während diese Koordination innerhalb der Nationalstaaten im Prinzip durch die Regierungen (Kabinette, formale Abstimmungsverfahren), öffentliche Diskussion und ggfs. Gerichte erfolgt, besitzt Global Governance keine Instanz, die zur Koordinierung unterschiedlicher globaler Politiken autorisiert ist. Global Governance vollzieht sich meist innerhalb bestimmter Politikbereiche (sektorale Fragmentierung). Die sektoralen Öffentlichkeiten sind jedoch anders als innerhalb einzelner Staaten wegen fehlender Wahlen nicht zur Entscheidung von Zielkonflikten in der Lage.

Anmerkung: Die in Kap. 5 dieser Studie verwendete Terminologie weicht von der hier zitierten Terminologie von Zürn in drei Punkten ab:

- Wenn nur Regierungen Normen und Regeln zur Bearbeitung globaler Probleme vereinbaren, wird in Kap. 5 wie bei Risse (2013, S. 439) der Begriff *Global Governance by Governments* (nicht *with*) verwendet. *Governance with Governments* bedeutet, dass Regierungen beteiligt sind – neben anderen Akteuren.
- Kap. 5 bezieht Supranationalisierung nur auf Entscheidungen supranationaler Instanzen. Mehrheitsentscheidungen, die ja zumindest formal auch für die diejenigen gelten, die nicht zugestimmt haben, werden auch in vielen intergouvernementalen Organisationen getroffen (Posner & Sykes, 2014, S. 20).
- Transnationalisierung bezieht sich in Kap. 5 nicht nur auf *Global Governance without Governments*, sondern auch auf das Zusammenwirken von Regierungen und nichtstaatlichen Akteuren (*public-private partnership*) bei der Vereinbarung von Normen und Regeln (Börzel & Risse, 2005; Risse, 2013).

Quelle: Zürn (2012a, 2012b, 2013, S. 408-416)

Die Analyse in den Kapiteln 5-10 knüpft an diesen Überblick an. Zuvor soll aber ein Blick auf den Stand und die Perspektiven von Global Governance geworfen werden.

4.3 Stand und Perspektiven von Global Governance

Global Governance, verstanden als politische Gestaltung der Globalisierung, ist ein außerordentlich ambitioniertes Konzept, das die Enquete-Kommission des deutschen Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft“ (Deutscher Bundestag, 2002) laut Messner und Nuscheler (2003, S. 5) zum „Königsweg zum weltweiten Schutz öffentlicher Güter und

globaler Gemeinschaftsgüter“ aufgewertet hatte und das versucht, internationale Regime (Regelsysteme in Teilbereichen) als Bausteine der internationalen Kooperation in eine umfassende Architektur zu integrieren.

Gemessen an diesem Anspruch fällt die aktuelle Betrachtung von Global Governance ernüchternd aus. Rinke und Schneckener (2012, S. 27) resümieren den tatsächlichen Stand wie folgt:

Der globale „Problemdruck, ob in der Sicherheits-, Finanz-, Entwicklungs-, Klima- oder Energiepolitik (ist) gewachsen (...), ohne dass sich in gleicher Weise angemessene globale Kapazitäten zur politischen Bewältigung entwickelt haben. Im Gegenteil: In vielen Politikbereichen existieren parallele Prozesse in unterschiedlichen Formaten, die überdies wenig miteinander verschränkt sind. Insofern handelt es sich bei Global Governance um eine hochgradig fragmentierte, heterogene Struktur, die von der Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Formen des Regierens geprägt wird, deren Legitimität und Effektivität auf den Prüfstand zu stellen sind.

Ähnlich argumentieren Hale, Held, und Young (2013, S. 3, 34), die einen „*governance gap*“ diagnostizieren: „The need for international cooperation has never been higher. Yet the ‘supply side’ of the equation, institutionalized state cooperation, has stalled.“ Für sie ist die globale Kooperation festgefahren („*gridlock*“). Wie Rinke und Schneckener (2013, S. 2), aber im Gegensatz zu „Global Governance-Apokalyptikern“²³ sehen sie keinen Totalausfall globaler Kooperation, sondern erkennen zu Recht an, dass viele internationale Vereinbarungen und Organisationen, die zur Bearbeitung gemeinsamer Probleme von Staaten in den unterschiedlichsten Bereichen geschaffen wurden, ganz gut funktionieren, während andere vor unlösbaren Schwierigkeiten zu stehen scheinen.

23 Bremmer (2012, S. 3-4) konstatiert, dass der Bedarf an internationaler Kooperation angesichts zahlreicher grenzüberschreitender Probleme noch nie so hoch sei wie heute, gleichzeitig aber globale Führung völlig fehle. Weder die G7, noch die G20 noch der UN-Sicherheitsrat noch IWF und Weltbank böten internationale Führung. „For the first time in seven decades, we live in a world without global leadership.“ Jede Nation handle für sich selbst (so der Titel seines Buches). Kupchan (2012, S. 2-3) kommt in einer historischen Langzeitbetrachtung zu der Einschätzung, dass der Westen seine ökonomische, politische und ideologische Vormachtstellung verloren habe, neue Mächte und vielfältige Varianten von Modernität entstünden, ohne dass klar sei, in welche Richtung sich das internationale System bewege. „The twenty-first century will not be America’s, China’s, Asia’s, or anyone else’s; it will belong to no one.“

Debiel, Roth, und Ulbert (2012, S. 11-23) identifizieren unter der Überschrift „Global Governance unter Druck“ folgende Trends:

- Das UN-System habe in vielen Politikbereichen seine Koordinations- und Steuerungsfunktion eingebüßt. Die umfassende Teilhabe der Staaten verleihe ihm zwar eine höhere Legitimität, begünstige aber auch Blockaden wegen der überkomplexen Aushandlungsprozesse. Hinzu komme, dass die bestehenden multilateralen Formate den aufstrebenden Staaten noch keine ihrem Gewicht angemessene Partizipation ermöglichen. Folge sei eine zunehmende Fragmentierung globalen Regierens, in der Club-Modelle an Bedeutung gewonnen hätten (Debiel et al., 2012, S. 12-13).
- Die Bearbeitung globaler Probleme erfolge zunehmend sektoral²⁴ durch wechselnde Akteurskonstellationen, die nicht nur Staaten und internationale Organisationen, sondern auch Netzwerke, Unternehmen, private Stiftungen und nichtstaatliche Akteure umfassen. In der Konsequenz sei die gegenwärtige Struktur von Global Governance durch Multipolarität, polyzentrische sektorale Weltordnungen und Formen informellen Regierens gekennzeichnet (Debiel et al., 2012, S. 12).

Die Autoren bewerten diese Trends nicht nur kritisch, sondern gelangen zu einer differenzierten Beurteilung:

- Auf der einen Seite berge ein Weltregieren *à la carte* erhebliche Risiken. So entstünden durch das häufige Wechseln der Formate sowie die parallele Behandlung von Themen in verschiedenen Zusammenhängen erhebliche Transaktions- und Kommunikationskosten. Überdies erschwerten die zum Teil ausfransenden Mandate und Funktionen von Institutionen und Clubs eine arbeitsteilige Spezialisierung sowie ein sektorübergreifendes koordiniertes Vorgehen. Schließlich begünstige die Konstellation ein *forum shopping*, bei dem die Akteure immer wieder nach der Institution mit der für sie günstigsten Lösung suchten (Debiel et al., 2012, S. 13-14).
- Andererseits seien internationale Organisationen, Politiknetzwerke, Clubs und sektorspezifische Akteurskonstellationen bedeutsam zur Abstimmung, Normbildung und ggf. Verrechtlichung. Um die Diversi-

24 Breitmeyer, Roth, und Senghaas (2009) sprechen von sektoraler Weltordnungspolitik.

tät auf der internationalen Bühne angemessen zu verstehen, sei es notwendig, die internationalen Arenen als Lerngemeinschaften zu begreifen und ihre Rückkopplung auf sich rasant wandelnde strategische und politische Kulturen zu berücksichtigen (Debiel et al., 2012, S. 23).

- Zur Debatte stehe, wie Global Governance vor dem Hintergrund politisch-kultureller Differenzierung zur Lösung globaler Probleme organisiert werden kann. Dabei sei eine rationale Prüfung der verschiedenen Formen des Weltregierens in Bezug auf ihre Wirksamkeit und Legitimität erforderlich (Debiel et al., 2012, S. 23).

Etwas radikaler, aber gleichwohl konstruktiv argumentiert Goldin (2013), der schon im Titel seines Buches das Scheitern bisheriger Global Governance konstatiert. Er sieht die Ursache darin, dass die im 20. Jahrhundert geschaffenen globalen Institutionen (Vereinte Nationen, IWF, Weltbank und andere) trotz mancher Erfolge nicht geeignet seien, die globalen Probleme des 21. Jahrhunderts zu bewältigen. Zu deren Bearbeitung hält Goldin globales Handeln für unabdingbar, es müsse sich aber an fünf Prinzipien orientieren (Übersicht 4.3), die durchaus mit einem differenzierten Verständnis von Global Governance, wie es bei Debiel et al. (2012) anklingt, vereinbar sind.

Übersicht 4.3: Core principles of global action

1. Not all issues require global collective action.

A principle of subsidiarity must apply, as many problems are resolvable at the national, regional, or bilateral level, or by non-government actors such as the private sector or civil organizations.

2. A principle of selective inclusion is required.

Not all actors need to be involved in every global negotiation, but those that are most significant must be. Key actors must include not only countries with the most power to effect solutions, but also countries most affected by the problem. Only this will ensure a definition of the problem and design of actions that will be effective and legitimate.

3. A principle of variable geometry must be applied.

The process of global management must be an efficient one. The process of global management needs to accommodate the minimum number of countries required at each stage of managing a problem.

4. Global management requires legitimacy.

Put simply, the rules of engagement in global action have to be understandable and acceptable by most countries. The test of the most basic form of legitimacy is a simple one: does a government that finds itself disadvantaged by the application of a rule, nevertheless continue to accept the rules as a whole? Presented with a 'red card', will they obey the rules or continue to participate regardless, and what authority can be exercised to force them to follow the rules of the game?

5. For global action to be effective there must be some degree of enforceability at the global level.

Intergovernmental reviews and pressure among governments is one route towards enforcement. Equally vital are wider public pressures which emerge when inactions or failure are brought to light by the media, by the campaigning of NGOs, or by other public institutions. This requires widespread information about what governments agree among themselves and about their compliance with the rules. The enforceability of global action therefore requires a high degree of transparency.

Quelle: Goldin (2013, S. 174-176)

Der gemeinsame Fluchtpunkt von Debiel et al. (2012) und Goldin (2013) besteht darin, die komplizierte Gemengelage von Global Governance und die darin zu beobachtenden unterschiedlichen Akteurskonstellationen, Handlungsebenen und Handlungsformate nüchtern unter den Gesichtspunkten der Effektivität im Hinblick auf die Bewältigung globaler Probleme und der Legitimität des darauf gerichteten Handelns zu prüfen.

5 Die Regelungstypen der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

5.1 Konzeptionelle Überlegungen: Entscheidungsebenen, Entscheidungsverfahren und Beteiligungsformen im Rahmen von Global Governance

Die in Übersicht 4.2 genannten Regelungstypen von Global Governance lassen sich nach drei Dimensionen differenzieren, nach den Entscheidungsebenen, den Entscheidungsverfahren und den Beteiligungsformen.

5.1.1 Entscheidungsebenen

In den internationalen Beziehungen gibt es im Prinzip zwei Entscheidungsebenen: die intergouvernementale und die supranationale Ebene. Auf der intergouvernementalen Ebene verhandeln und entscheiden Regierungen; sie beziehen dabei in zunehmendem Maße auch nichtstaatliche Akteure ein (von Bernstorff, 2008, S. 1953-1954), ein Prozess, der als Transnationalisierung bezeichnet wird (Risse, 2013; Börzel & Risse, 2005). Intergouvernementale Entscheidungen sind nur dann rechtlich verbindlich, wenn dies von den Beteiligten ausdrücklich so beschlossen wurde; die Entscheidungen müssen dann in der Regel von den beteiligten Staaten ratifiziert werden. Supranationale Entscheidungen werden von überstaatlichen Einrichtungen getroffen und sind für die Mitglieder in der Regel rechtlich verbindlich.

5.1.2 Entscheidungsverfahren

Hierbei handelt es sich um Konsensentscheidungen (Einstimmigkeit) und Mehrheitsentscheidungen, die unterschiedliche Ausprägungen haben können (einfache oder qualifizierte Mehrheit, unterschiedlich gewichtete Stimmrechte, Quoren). Beide Verfahren sind auf beiden Entscheidungsebenen anzutreffen. Auf intergouvernementaler Ebene gibt es sowohl Konsensentscheidungen als auch Mehrheitsentscheidungen. Auf supranationaler Ebene entscheiden die zuständigen Gremien entweder einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit (so in der EU).

Keines der beiden Entscheidungsverfahren ist dem anderen von vornherein überlegen. Vielmehr gibt es Zielkonflikte. Man kann sich das klar machen, indem man die Vor- und Nachteile von Konsens- und Mehrheitsentscheidungen aus einer *Rational Choice*-Perspektive betrachtet, d. h. ein Kosten-Nutzen-Kalkül der Beteiligten unterstellt.²⁵ Diese Annahme ist plausibel, da in den internationalen Beziehungen souveräne Staaten prinzipiell die Wahl haben, sich an gemeinsamen Verhandlungen und Entscheidungen zu beteiligen oder nicht. Für das Kosten-Nutzen-Kalkül bieten sich vier Kriterien an:

25 Die folgenden Überlegungen stellen ein einfaches Modell dar. Es gibt daneben auch kompliziertere Modelle (siehe z. B. Posner & Sykes, 2014, S. 3-6).

die Beteiligungsbereitschaft, die Einigungskosten, die Präzision der Inhalte und die Kosten der Durchsetzung gemeinsamer Entscheidungen.

Übersicht 5.1 unterstellt, dass Ziel der Beratungen rechtlich verbindliche Entscheidungen sind, und zeigt, dass die Vorteile von Konsensentscheidungen in der höheren Beteiligungsbereitschaft und den geringeren Durchsetzungskosten bestehen. Nachteile sind demgegenüber die höheren Einigungskosten und die geringere Präzision der Entscheidungsinhalte. Mehrheitsentscheidungen haben demgegenüber den Vorteil geringerer Einigungskosten und höherer Präzision der Inhalte, aber den Nachteil geringerer Beteiligungsbereitschaft und höherer Durchsetzungskosten.

Die Pfeile in Übersicht 5.1 geben die Richtung an, in die sich das Kosten-Nutzen-Kalkül der Beteiligten verändert, wenn die Annahme rechtlich bindender Entscheidungen fallen gelassen wird. Sowohl bei Konsens- als auch bei Mehrheitsentscheidungen ergibt sich, dass die Beteiligungsbereitschaft steigt, die Einigungskosten sinken, die Präzision der Inhalte zunimmt, während die Durchsetzungskosten steigen. Das Ausmaß der Veränderungen hängt *ceteris paribus* vom Ausgangsniveau ab. Wenn z. B. im Falle rechtlich verbindlicher Entscheidungen die Beteiligungsbereitschaft bei Konsensentscheidungen höher und bei Mehrheitsentscheidungen geringer ist, ist anzunehmen, dass beim Übergang zu rechtlich nicht bindenden Entscheidungen die Beteiligungsbereitschaft besonders bei Mehrheitsentscheidungen steigt (zwei Pfeile nach oben), aber nicht mehr so stark bei Konsensentscheidungen zunimmt (ein Pfeil nach oben), da die Beteiligungsbereitschaft hier schon vorher höher war.

Übersicht 5.1: Vor- und Nachteile von Konsens- und Mehrheitsentscheidungen aus einer <i>Rational Choice</i>-Perspektive*		
	Konsens- entscheidungen	Mehrheits- entscheidungen
Beteiligungsbereitschaft	Höher (keiner kann überstimmt werden) ↑	Geringer (Risiko, überstimmt zu werden) ↑↑
Einigungskosten	Höher (jeder muss zustimmen) ↓↓	Geringer (es müssen nicht alle zustimmen) ↓
Präzision der Inhalte	Geringer (kleinster gemeinsamer Nenner) ↑↑	Höher (nicht jeder muss zustimmen) ↑
Durchsetzungskosten	Geringer (alle haben zugestimmt) ↑	Höher (überstimmte Akteure sind weniger zur Umsetzung bereit) ↑↑
* Die Pfeile geben die Änderungsrichtung (steigt – sinkt) beim Übergang von rechtlich bindenden zu rechtlich nicht bindenden Entscheidungen an. Quelle: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Posner und Sykes (2014, S. 3-6) und Abbott und Snidal (2000)		

Die vorstehenden Überlegungen erklären, warum auf intergouvernementaler Ebene Mehrheitsentscheidungen sehr verbreitet sind, obwohl Souveränitätserwägungen auf den ersten Blick eher Konsensentscheidungen erwarten lassen. Viele internationale Organisationen, Kommissionen, Komitees, Räte und andere Organisationsstrukturen treffen Entscheidungen nicht einmal mit qualifizierter, sondern mit einfacher Mehrheit (Posner & Sykes, 2014, S. 20). Der Grund ist zum einen, dass Mehrheitsentscheidungen leichter herbeizuführen sind als Konsensentscheidungen (die Einigungskosten sind geringer). Zum anderen treffen die erwähnten Organisationen, Kommissionen etc. häufig keine rechtlich bindenden Entscheidungen; die Nichtbefolgung von Mehrheitsentscheidungen hat daher nur begrenzte Auswirkungen auf die überstimmten Akteure (Posner & Sykes, 2014, S. 20). Wenn internationale Organisationen rechtlich bindende Mehrheitsentscheidungen treffen, müssen solche von den Mitgliedsstaaten ratifiziert werden, um tatsächlich rechtliche Bindungs-

wirkung zu entfalten, d.h. ein überstimmter Staat hat immer noch die Möglichkeit, die „Notbremse“ zu ziehen.²⁶ Schließlich gibt es in manchen internationalen Organisationen die Möglichkeit des *opting out* einzelner Staaten gegenüber Mehrheitsentscheidungen (von Bernstorff, 2008, S. 1953). Der Übergang zu rechtlich nicht bindenden Entscheidungen hat allerdings einen entscheidenden Nachteil: die Durchsetzungskosten steigen, und zwar besonders bei Mehrheitsentscheidungen.

In diesem Fall bleibt nur die Erwartung, dass die rechtlich nicht bindenden Entscheidungen eine normative oder politische Bindungswirkung entfalten. Ob Letztere eher bei Mehrheits- oder Konsensentscheidungen eintritt, ist a priori schwer zu sagen. Zürn (2013, S. 409) argumentiert, dass Mehrheitsentscheidungen Druck auf Vetospieler ausüben und deren Kompromissbereitschaft erhöhen. Dies gilt allerdings auch für Konsensentscheidungen. Der Druck auf Vetospieler ist hier unter Umständen sogar noch höher, weil ohne deren Zustimmung eine Entscheidung überhaupt nicht zustande kommt, es sei denn Vetospieler schließen sich Teilen oder der Gesamtheit der Vereinbarungen nicht an. Ebenso kann der Druck auf Vetospieler in der Umsetzungsphase bei Konsensentscheidungen höher sein als bei Mehrheitsentscheidungen. Sind Entscheidungen rechtlich nicht bindend, können Vetospieler nach Mehrheitsentscheidungen ihre mangelnde Bereitschaft zur Umsetzung damit rechtfertigen, dass sie überstimmt wurden, während bei Konsensentscheidungen die Umsetzung damit eingefordert werden kann, dass jeder zugestimmt hat.

5.1.3 Beteiligungsformen

Im Rahmen von Global Governance gibt es grundsätzlich drei Beteiligungsformen: die Beteiligung nur von Regierungen (*Global Governance by Governments*), das Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure (*public private partnerships*) und die Beteiligung nur von nicht-staatlichen Akteuren (*Global Governance without Government*; Risse, 2013, S. 439; Börzel & Risse, 2005, S. 200). Die beiden letztgenannten

26 “Given that the binding effect on individual member states in any event depends on subsequent ratification majority voting does not seem to contradict with the principle of sovereign consent.” (von Bernstorff, 2008, S. 1953)

Beteiligungsformen fallen Risse (2013, S. 426, 427) zufolge unter Transnationalisierung:²⁷

[T]ransnational governance [...] is the direct involvement in and contribution of nonstate actors to rule-making, on the one hand, and the provision of collective goods, on the other hand. Transnational governance ranges from 'governance with governments' (e.g., public-private partnerships [PPPs]) to 'governance without governments' (e.g., private self-regulation) [...]. [Transnational actors] contribute directly to transnational governance by co-regulating international issues and providing collective goods, on the one hand, and by private self-regulation leading to the rise of private authority in global affairs, on the other.

Eine Vorstufe zur Transnationalisierung ist das Lobbying international agierender privater Akteure gegenüber Regierungen. Übersicht 5.2 veranschaulicht die Kombinationsmöglichkeiten der Entscheidungsebenen und Beteiligungsverfahren.

27 Bei Transnationalisierung gibt es weitere Abstufungen, auf die in Kap. 5.3 eingegangen wird.

Übersicht 5.2: Entscheidungsverfahren und Beteiligungsformen im Rahmen von Global Governance			
Beteiligungsverfahren Entscheidungsebenen und -verfahren	Nur staatliche Akteure	Transnationalisierung	
		Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren	Nur nichtstaatliche Akteure
Intergouvernementale und transnationale Ebene • Konsensentscheidungen • Mehrheitsentscheidungen	<i>Governance by Governments</i> (intergouvernementale Entscheidungen)	<i>Public-private partnerships</i> (partielle Transnationalisierung)	<i>Governance without Government</i> (vollständige Transnationalisierung)
Supranationale Ebene* • Konsensentscheidungen • Mehrheitsentscheidungen	Governance durch überstaatliche Einrichtungen		
* Supranationale Instanzen sind mit politischer Autorität ausgestattet und werden dazu von Regierungen, nicht aber durch <i>public-private partnerships</i> oder durch nichtstaatliche Organisationen ermächtigt. Deswegen sind die entsprechenden Kästchen in der Übersicht durchgestrichen. Quelle: Eigene Zusammenstellung			

5.2 Entscheidungsebenen und Entscheidungsverfahren im Rahmen der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

5.2.1 Entscheidungsebenen

Die Entscheidungsebene der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* ist die intergouvernementale Ebene. Regierungen haben in zwischenstaatlichen Beratungen und Verhandlungen Prinzipien und Verpflichtungen

vereinbart (und dabei zunehmend nichtstaatliche Akteure einbezogen). Manche Staaten, die an den Beratungen in Paris und Accra nicht teilgenommen hatten, haben die Vereinbarungen anschließend übernommen.

Supranationale Entscheidungen waren von vornherein ausgeschlossen. Erstens gab es keine supranationale Organisation, die die Entscheidungen hätte treffen können. Weder die OECD, die bei der *Aid Effectiveness Agenda* eine wichtige treibende Rolle gespielt hat, noch die Vereinten Nationen, die im Rahmen des *Development Co-operation Forum* (DCF) eine Plattform für die Diskussion unterschiedlicher Aspekte der internationalen EZ geschaffen haben, sind supranationale Organisationen. Zweitens ist internationale EZ ein Politikfeld, das sich seit Beginn wegen der Vielfalt der Akteure, Ziele, Bereiche und Instrumente supranationaler Entscheidung entzogen hat, sodass auch die theoretisch denkbare Option der Gründung einer supranationalen Organisation für die *Aid Effectiveness Agenda* nicht bestand. Daran ändern auch die zahlreichen multilateralen Entwicklungsorganisationen nichts. Sie sind intergouvernementale Einrichtungen.

5.2.2 Entscheidungsverfahren

In der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* gilt das Konsensprinzip. Die Vereinbarungen von Rom über Marrakesch, Paris, Accra, Busan bis zur GPEDC wurden alle im Konsens und nicht mit Mehrheit getroffen. Hierfür gibt es mehrere Gründe.

Die Grundphilosophie bestand von Anfang an darin, möglichst alle relevanten Akteure der internationalen EZ einzubeziehen. Das mag auf den ersten Blick angesichts der sehr großen Zahl von Akteuren befremdlich erscheinen, entspricht jedoch der Reformlogik. Da ein Systemproblem der internationalen EZ gerade in der Fragmentierung der Akteure besteht, war und ist es wichtig, möglichst viele Akteure einzubinden, wofür sich Konsensentscheidungen anbieten, weil sie die Beteiligungsbereitschaft gegenüber Mehrheitsentscheidungen erhöhen. Hinzu kommt, dass bei rechtlich nicht bindenden Vereinbarungen, wie dies im Rahmen der *Aid Effectiveness Agenda* der Fall ist (siehe Kap. 7), Konsensentscheidungen eher als Mehrheitsentscheidungen die Umsetzung der Vereinbarungen erwarten lassen, da alle zugestimmt haben. Schließlich erschienen die Einigungskosten trotz des Konsensprinzips deshalb nicht zu hoch, weil das

internationale EZ-System seit der Millenniumserklärung von 2000, der Verabschiedung der MDGs 2001 und der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung von 2002 in Monterrey unter dem doppelten Druck steht, zur Erreichung der MDGs bis 2015 beizutragen und die dazu eingesetzten Mittel möglichst wirksam zu verwenden.

Umgekehrt hätte das Mehrheitsprinzip bei den Entscheidungen komplizierte Quoren nach Länder- und Akteursgruppen erfordert, um zu verhindern, dass einzelne Gruppen (bilaterale Geber, multilaterale Geber, Partnerländer, nichtstaatliche Entwicklungsorganisationen) unzureichend repräsentiert sind, wie dies bei einfachen Mehrheitsentscheidungen möglich ist. Solche Quoren hat es zwar gegeben, nämlich in den Verhandlungskommissionen, die die Entwürfe der Abschlusserklärungen von Paris, Accra und Busan formuliert haben, in der *Post-Busan Interim Group*, die den Entwurf für die Organisationsstruktur der GPEDC erarbeitete, und dann im Steuerungsausschuss der GPEDC. In allen diesen Fällen handelte es sich aber nicht um die letztendliche Entscheidungsebene. Überdies sprach gegen das Mehrheitsprinzip, dass die Bindungswirkung der ohnehin rechtlich nicht verpflichtenden Vereinbarungen weiter abgenommen hätte.

Wie hat sich nun das Konsensprinzip auf die vier Parameter Beteiligungsbereitschaft, Einigungskosten, Präzision der Inhalte und Durchsetzungskosten der *Aid Effectiveness Agenda* ausgewirkt?²⁸ Die Frage kann naturgemäß nur unvollständig beantwortet werden, weil Informationen über das Kontrafaktum, d.h. die Auswirkungen von Mehrheitsentscheidungen fehlen.

- *Beteiligungsbereitschaft*: Sie ist hoch und vor allem im Laufe der Zeit sehr stark gestiegen, wie die wachsende Zahl der Geber, Partnerländer und nichtstaatlichen Akteure zeigt, die die Erklärungen von Paris, Accra und Busan angenommen haben (Übersicht 5.3). Dass Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip die Beteiligungsbereitschaft eingeschränkt hätten, lässt sich indirekt daraus ablesen, dass es sehr schwer war, eine bestimmte Akteursgruppe, nämlich wichtige nichttraditionelle Geber (China, Indien, Brasilien, Südafrika), in die in Busan beschlossene Globale Partnerschaft für wirksame EZ einzubeziehen. China und Indien weigerten sich bis kurz vor Schluss, die vorgesehene

28 Diese Frage wird in Kap. 7 nochmals unter dem Aspekt der rechtlichen Unverbindlichkeit der Vereinbarungen der *Aid Effectiveness Agenda* erörtert.

Abschluss Erklärung mitzutragen. Faktisch war dies ein Veto, das beim Konsensprinzip eben möglich ist. Die Konsequenz hätte dann im Verzicht auf eine Abschluss Erklärung überhaupt oder aber im Verzicht auf die Mitwirkung der genannten Staaten bestanden. Stattdessen wurde ein Kompromiss erzielt, demzufolge diese Staaten und weitere nicht-traditionelle Geber die Ziele und Prinzipien der Globalen Partnerschaft akzeptierten, während die Übernahme der einzelnen Verpflichtungen freiwillig bleibt.²⁹ Wäre die Busan-Erklärung nach dem Mehrheitsprinzip angenommen worden, hätten sich die vier Staaten mit großer Wahrscheinlichkeit überhaupt nicht angeschlossen.

Übersicht 5.3: Zahl der Unterzeichner der Erklärungen von Paris, Accra und Busan						
	OECD-/EU-Staaten	Internationale Organisationen	Andere Geber/Hoheinkommensländer	Entwicklungsländer (DAC-Liste)	CSOs	Privatsektor
Paris	29	26	3	58	14	–
Accra	34	28	4	100	14	–
Busan	39	48	6	117	3*	3**
* Mit den Zahlen für Paris und Accra nicht vergleichbar; umfasst <i>Better Aid</i> (Plattform, die über 700 CSOs vertritt), <i>Development Gateway</i> und die <i>Bill and Melinda Gates Foundation</i>. ** Umfasst zwei Plattformen des Privatsektors (<i>Business and Advisory Committee to the OECD</i> und <i>World Business Council for Sustainable Development</i>) sowie <i>Pine Global Limited</i>. Quelle: Paris-Erklärung, Anhang B; OECD-Homepage (http://www.oecd.org); Homepage der <i>Global Partnership for Effective Development Cooperation</i> (GPECD) (http://effectivecooperation.org)						

29 Dies stellt eine Parallele zu dem besonders aus der internationalen Umweltpolitik bekannten Grundsatz „*Common but differentiate responsibilities*“ dar. Siehe auch Kap. 7.1.3.

- *Einigungskosten:* Sie bestanden in den aufwändigen *High-Level Fora* in relativ kurzem Zeitabstand und in einer großen Zahl weiterer Konferenzen, die zur Vor- und Nachbereitung auf regionaler Ebene (Ländergruppentreffen) und zu bestimmten Themenkomplexen stattfanden. In allen Fällen bestand das Ziel in möglichst großer Inklusion. Dieser Aufwand war nicht nur wegen des Konsensprinzips beträchtlich, er hatte auch zu einem Überbau geführt, der in einem Missverhältnis zur Tatsache stand, dass sich die Verbesserung der Wirksamkeit der EZ letztlich auf der Ebene der Partnerländer entscheidet und hier wirksame Vereinbarungen getroffen werden müssen. Aus beiden Gründen wurde in Busan beschlossen, für die künftige Globale Partnerschaft für wirksame EZ „*light working arrangements*“ zu schaffen (Busan, Ziff. 36b) nach dem Motto „*global light – country heavy*“, d. h. schlanke Arrangements auf globaler Ebene und verbindlichere Arrangements auf der Ebene der einzelnen Partnerländer. Dies bedeutet nichts anderes als Senkung der Einigungskosten durch Dezentralisierung der Entscheidungsebene.
- *Präzision der Inhalte:* Wie in Kap. 7 im Einzelnen dargelegt wird, weisen die Erklärungen von Paris, Accra und Busan insgesamt einen mittleren Präzisionsgrad auf, der im Detail höher oder auch niedriger ist. Man kann sich von der Sache her durchaus eine größere Präzision vorstellen, die unter Umständen bei Mehrheitsentscheidungen hätte erreicht werden können. Der vorhandene Präzisionsgrad ist offensichtlich ein Kompromiss, aber ein beachtlicher, wenn man sich den sehr hohen Beteiligungsgrad und das Entscheidungsverfahren des Konsenses vor Augen hält. Erstmals in der Geschichte der internationalen EZ ist überhaupt ein umfassendes und in Teilen präzises Regelwerk vereinbart worden. Entscheidend sind die künftigen länderspezifischen Vereinbarungen, die die Chance zu sehr präzisen Inhalten bei deutlicher Senkung der Einigungskosten bieten. Das Risiko besteht allerdings darin, dass durch die Dezentralisierung der Entscheidungsebene der gemeinsame Druck aller Beteiligter zur Umsetzung nachlässt.
- *Durchsetzungskosten:* Bei rechtlich nicht bindenden Entscheidungen, wie sie für die internationale *Aid Effectiveness Agenda* gelten, bedeuten Durchsetzungskosten den Aufwand, der nötig ist, um die politische und normative Bindungswirkung der getroffenen Vereinbarungen zu fördern und einzufordern. Dies kann durch Monitoring der Umsetzung, gemeinsames Lernen, Überzeugungsarbeit und gegenseitigen Druck

(*peer pressure*) bis hin zu Anprangern (*naming and shaming*) gehen. Dies hat alles bisher stattgefunden (*Monitoring Surveys* der OECD zur Umsetzung der Paris-Erklärung, internationale Evaluierung der Paris-Erklärung, erster Fortschrittsbericht der GPEDC, Auswertung der Erfahrungen und gemeinsames Lernen anlässlich der *High-Level Fora* und der zahlreichen weiteren Konferenzen, Kritik insbesondere von Seiten der Zivilgesellschaft). In allen Fällen hat das Prinzip der Konsensentscheidungen eine gemeinsame Berufungsgrundlage geschaffen. Inwieweit die Vereinbarungen tatsächlich umgesetzt wurden, ist Gegenstand von Kap. 9 (Effektivität). An dieser Stelle lässt sich sagen, dass Mehrheitsentscheidungen den gemeinsamen Dialog aller Beteiligten deutlich erschwert hätten, gerade weil die Vereinbarungen rechtlich nicht bindend sind.

5.3 Beteiligungsformen im Rahmen der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

5.3.1 *Global Governance by Governments*

Es ist bemerkenswert, dass die *Aid Effectiveness Agenda* größtenteils eine transnationale Agenda ist. *Global Governance by Governments* hat es nur zu Beginn gegeben, und zwar anlässlich der *Rome Declaration on Harmonisation* von 2003 und des *Joint Marrakech Memorandum on Managing for Development Results* von 2004.³⁰ An den Beratungen und der Verabschiedung der Rom-Deklaration waren 40 bilaterale und multilaterale Geber und 28 Partnerländer beteiligt. Das Marrakesch-Memorandum wurde von den Präsidenten der wichtigsten multilateralen Entwicklungsbanken und des Vorsitzenden des DAC verabschiedet, während an den Beratungen weitere multilaterale Organisationen und zahlreiche Geber- und Partnerländer teilnahmen.

Weder in Rom noch in Marrakesch waren nichtstaatliche Akteure beteiligt. Der Grund ist, dass die beiden Erklärungen einen eingeschränkteren thematischen Fokus hatten als die späteren Vereinbarungen. Harmonisierung und

30 Das *Joint Marrakech Memorandum* wird ergänzt durch *Core Principles* und einen *Action Plan*.

ergebnisorientiertes Management waren Anliegen, bei denen die Regierungen auf Geber- und Partnerseite sowie multilaterale Organisationen Fortschritte erzielen wollten, um die Wirksamkeit ihres Tuns zu verbessern. Es waren aber noch keine Anliegen, die sich internationale CSOs auf die Fahnen geschrieben hatten.

5.3.2 Transnationalisierung (*Public-private partnerships* und *Global Governance without Governments*)

a) *Transnationalisierung der Aid Effectiveness Agenda: Überblick*

Den Übergang zur Transnationalisierung der *Aid Effectiveness Agenda* markiert die Paris-Erklärung von 2005, die zwar nur von Regierungen und multilateralen Organisationen verabschiedet wurde, an deren Beratungen aber vierzehn internationale CSOs teilgenommen hatten. Seit Paris sind nichtstaatliche Akteure, insbesondere international tätige zivilgesellschaftliche Organisationen (CSOs), und seit Busan auch die Privatwirtschaft, in zunehmendem Maße nicht nur in die Beratungen, sondern auch in die Verabschiedung der Erklärungen einbezogen worden (Übersicht 5.4). Der Grund ist nicht in erster Linie, dass zivilgesellschaftliche Entwicklungsorganisationen neben ihren eigenen EZ-Maßnahmen seit langem auch eine Lobby- und kritische Beobachterrolle gegenüber Regierungen und staatlicher EZ übernommen haben. Der Hauptgrund ist, dass CSOs wichtige Akteure im System der internationalen EZ sind, sei es mit eigenen Mitteln, sei es mit Unterstützung durch oder im Auftrag von Regierungen, und damit auch Teil der Bemühungen zur Verbesserung der Wirksamkeit der internationalen EZ sein sollten.

Übersicht 5.4: Beteiligungsformen im Rahmen der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	
Beteiligungsformen*	Beteiligung nicht-staatlicher Akteure an der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>
Global Governance by Governments	
Public regulation; no involvement of private actors	• <i>Rome Declaration on Harmonisation</i> (2003) • <i>Joint Marrakech Memorandum on Managing for Development Results + Core Principles + Action Plan</i> (2004)
Global Governance with Governments: Public-private partnerships	
0. Lobbying of public actors by private actors (Vorstufe zu Transnationalisierung)	Intensives Lobbying durch CSOs • Paris-Accra-Busan-Prozess • Post-Busan-Prozess
1. Consultation and cooptation of private actors (participation of private actors in negotiation systems)	1. Beteiligung nichtstaatlicher Akteure an Beratungen: • 2. HLF Paris (2005): 14 CSOs und CSO-Netzwerke • 3. HLF Accra (2008) : 80 CSOs und CSO-Netzwerke • 4. HLF Busan (2011): 300 CSOs, 100 Vertreter des Privatsektors 2. Einfluss von CSOs auf Inhalte (Accra, Busan): • Betonung von <i>democratic ownership</i> (Accra, Ziff. 8, 13; Busan, Ziff. 12, 21) • Anerkennung von CSOs als eigenständige Akteure in der internationalen EZ (Busan, Ziff. 22) • Regierungen verpflichten sich zur Achtung des Handlungsspielraums (<i>enabling environment</i>) von CSOs (Accra, Ziff. 20; Busan, Ziff. 22)

Übersicht 5.4: Beteiligungsformen im Rahmen der internationalen Aid Effectiveness Agenda	
Beteiligungsformen*	Beteiligung nicht-staatlicher Akteure an der internationalen Aid Effectiveness Agenda
	• Aufnahme weiterer Aspekte in die Agenda (z. B. Gender, Menschenrechte, Nachhaltigkeit, Transparenz) (Accra, Ziff. 3; Busan, Ziff. 20) • Betonung der wichtigen Rolle des Privatsektors im Entwicklungsprozess (Busan, Ziff. 32) • Absichtserklärung der Unterzeichner der Busan-Erklärung, zusammen mit Unternehmerverbänden und Gewerkschaften die gesetzlichen, regulatorischen und administrativen Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Privatsektors zu verbessern (Busan, Ziff. 32a)
2. Co-regulation of public and private actors (non-state actors are equal and legitimate partners at the negotiation table)	1. Beteiligung nichtstaatlicher Akteure (CSOs, Privatsektor) als Verhandlungspartner • WP-EFF: je ein Sitz für CSOs (vertreten durch <i>Better Aid</i>) + Privatsektor (vertreten durch BIAC) • 4. HLF Busan (2011): Busan-Erklärung von 16 Sherpas verhandelt (1 Sitz für CSOs) • 4. HLF Busan (2011): Busan-Erklärung von Regierungen, internationalen Organisationen <i>und</i> Vertretern nicht-staatlicher Akteure (CSOs, Privatsektor) verabschiedet (Busan-Erklärung, Ziff. 1) • <i>Post-Busan Interim Group</i>: CSOs mit einem Sitz vertreten • GPEDC: CSOs und Privatsektor jeweils mit einem Sitz im Steuerungsausschuss vertreten 2. Einfluss nichtstaatlicher Akteure auf Inhalte (Accra und Busan): siehe oben

Übersicht 5.4: Beteiligungsformen im Rahmen der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	
Beteiligungsformen*	Beteiligung nicht-staatlicher Akteure an der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>
	3. <i>International Aid Transparency Initiative</i> (IATI): 2008 beim 3. HLF in Accra gegründete Initiative von Gebern, Entwicklungsländern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Experten; hat 2011 den IATI-Standard für die Veröffentlichung von EZ-relevanten Informationen eingeführt; seitdem haben über 160 Organisationen (Geberorganisationen, Stiftungen, CSOs) Daten an das IATI-Register übermittelt (<i>International Aid Transparency Initiative</i> [IATI], 2013; IATI-Homepage (http://www.aidtransparency.net)). 4. <i>Common Standard for Aid Information</i>: von der <i>Ad hoc Group on the Common Standard</i> (IATI-Unterzeichner, CSOs, IATI-Sekretariat, <i>DAC Working Party on Development Finance Statistics</i>, DAC-Sekretariat und <i>Busan Building Block on Transparency</i>) erarbeiteter und von der WP-EFF im Juni 2012 angenommener Standard für die Erfassung und Veröffentlichung EZ-bezogener Daten; kombiniert zwei OECD-Standards (CRS und FSS) und den IATI-Standard.
3. Delegation of state functions to private actors (e.g. contracting out, standard-setting)	–
4. Public adoption of private regulation (output control by public actors)	• <i>CIVICUS Enabling Environment Index</i> (EEI): CIVICUS, eine internationale Allianz von CSOs, erarbeitet einen Index zur Bewertung des Handlungsspielraums von CSOs;

Übersicht 5.4: Beteiligungsformen im Rahmen der internationalen Aid Effectiveness Agenda	
Beteiligungsformen*	Beteiligung nicht-staatlicher Akteure an der internationalen Aid Effectiveness Agenda
	der Indikator 2 (<i>civil society environment</i>) des globalen Post-Busan-Monitorings soll auf dem EEI aufbauen (CIVICUS, 2013, S. 15).
5. Private self-regulation in the shadow of hierarchy (i.e. if states threaten non-state actors with hard regulation; e.g. voluntary agreements)	–
Global Governance without Governments	
6. Global governance without governments (Private self-regulation; no public involvement)	• <i>Istanbul Principles for CSO Development Effectiveness (2010)</i> • <i>International Framework for CSO Development Effectiveness (Siem Reap Consensus, 2011)</i> • <i>Guidelines for Effective Philanthropic Engagement (GEPE, 2013)</i> (an der Formulierung war UNDP beteiligt)
* Die Stufen lassen sich von oben nach unten als abnehmender Einfluss der Regierungen und zunehmender Einfluss privater Akteure lesen (von unten nach oben umgekehrt). Die Stufen 1-6 bezeichnen die Grade der Transnationalisierung. Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Basis der Stufen von Transnationalisierung nach Risse (2013, S. 439) und Börzel und Risse (2005, S. 200)	

b) Etappen der Transnationalisierung der Aid Effectiveness Agenda

Der Beginn der international konzertierten Bemühungen zur Verbesserung der Wirksamkeit der EZ ist als *Global Governance by Governments* zu charakterisieren. Bei den Beratungen und der Verabschiedung der Rom-Deklaration 2003 und des Marrakesch-Memorandums 2004 spielten CSOs weder als Lobbygruppen noch als Beratungs- und Verhandlungspartner eine Rolle. Dies änderte sich beim zweiten HLF in Paris 2005, als eine noch relativ geringe Zahl von CSOs (14) auf beiderseitige Initiative an den Beratungen teilnahm.

Die internationale Zivilgesellschaft begrüßte die Paris-Erklärung einerseits, kritisierte andererseits aber das aus ihrer Sicht zu technokratische Verständnis der Prinzipien, insbesondere des Prinzips der *ownership*. In der Folge drängte die Zivilgesellschaft massiv auf eine stärkere Beteiligung an den weiteren Bemühungen zur Verbesserung der Wirksamkeit der internationalen EZ und auf eine inhaltliche Überarbeitung der Paris-Erklärung. Beidem wurde beim dritten HLF in Accra 2008 Rechnung getragen. Die Zivilgesellschaft nahm in deutlich gesteigerter Zahl (80) an dem Forum teil. Der Accra-Aktionsplan übernahm eine Reihe von inhaltlichen Forderungen der Zivilgesellschaft und erkannte die CSOs als eigenständige Entwicklungsakteure an.

Das vierte HLF in Busan 2011 markierte in mehrfacher Hinsicht eine weitere Stufe der Transnationalisierung. Private Akteure (CSOs und erstmals auch Vertreter der Privatwirtschaft) nahmen in noch größerer Zahl an den Beratungen teil (300 CSOs, 100 Vertreter der Privatwirtschaft). CSOs waren mit einem Sitz in der 16-köpfigen Verhandlungskommission vertreten, die die Schlusserklärung im Konsens erarbeitete. Die Busan-Erklärung wurde anders als die Erklärungen von Paris und Accra nicht nur von den anwesenden Regierungen³¹ und internationalen Organisationen, sondern auch von den anwesenden Vertretern der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft sowie weiterer Organisationen verabschiedet. Die Busan-Erklärung erkennt nicht nur die CSOs als eigenständige Entwicklungsakteure an und verpflichtet die Regierungen zur Achtung des Handlungsspielraums (*enabling environment*) der CSOs (beides schon im Accra-Aktionsplan, Ziff. 20), sondern fordert die CSOs auch dazu auf, ihre eigene Wirk-

31 Auf Regierungsseite wurde die Busan-Erklärung auch im Namen parlamentarischer, lokaler und regionaler Organisationen verabschiedet (Busan, Ziff. 1).

samkeit zu verbessern. Darüber hinaus unterstreicht die Busan-Erklärung die wichtige Rolle des Privatsektors im Entwicklungsprozess und enthält die unter dem Gesichtspunkt der Transnationalisierung bemerkenswerte Absichtserklärung, zusammen mit Unternehmerverbänden, Gewerkschaften und anderen Akteuren die gesetzlichen, regulatorischen und administrativen Rahmenbedingen für die Entwicklung der Privatwirtschaft zu verbessern.³²

Im Post-Busan-Prozess ist die formale Beteiligung privater Akteure als Verhandlungspartner verankert worden. In der *Post-Busan Interim Group* war die Zivilgesellschaft mit einem Sitz vertreten, im 18-köpfigen, inzwischen 24-köpfigen Steuerungsausschuss der GPEDC haben Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft jeweils einen Sitz (Übersicht 6.2).

Interessant ist der Bewusstseinswandel der internationalen Zivilgesellschaft hinsichtlich der Bedeutung der Prinzipien der Paris-Erklärung für die eigene zivilgesellschaftliche EZ. Bis Accra sah die Zivilgesellschaft die *Aid Effectiveness Agenda* im Wesentlichen als eine Aufgabe der Regierungen, bezog die Prinzipien der Agenda aber nicht oder nur eingeschränkt auf ihre eigene EZ.³³ Das änderte sich erst 2010/2011 mit der Verabschiedung von Prinzipien für die Wirksamkeit zivilgesellschaftlicher EZ (*Istanbul Principles* 2010, *Siem Reap Consensus* 2011).

32 “...engage with representative business associations, trade unions and others to improve the legal, regulatory and administrative environment for the development of private investment [...]” (Busan, Ziff. 32)

33 Folgende Positionen verdeutlichen die Bandbreite der zivilgesellschaftlichen Debatte (Ashoff, 2010a, S. 61): (i) Die Prinzipien der Paris-Erklärung seien auf CSOs nicht anwendbar. Letztere müssten daher ihre eigenen Prinzipien wirksamer EZ erarbeiten (*Confederation for Cooperation of Relief and Development NGOs* [CONCORD], 2008). (ii) Die Prinzipien der Paris-Erklärung seien in unterschiedlicher Weise auch für die Arbeit von CSOs relevant (Evangelischer Entwicklungsdienst [EED], 2006). (iii) Auch CSOs hätten einen erheblichen Nachholbedarf bei einigen Prinzipien der Paris-Erklärung wie Abstimmung, Harmonisierung und Wirkungserfassung (Warning & Post, 2007, S. 73). (iv) CSOs könnten eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Paris-Erklärung dadurch spielen, dass sie die demokratische Eigenverantwortung der Partnerländer durch Stärkung der dortigen Zivilgesellschaft förderten (Alliance 2015, 2008). Die Bandbreite der zivilgesellschaftlichen Reaktionen hängt mit den unterschiedlichen Rollen zusammen, die CSOs in der EZ spielen und die sich wie folgt klassifizieren lassen: (i) Lobby-Arbeit (*advocacy*), (ii) Unterstützung von Partnerorganisationen im Süden (*capacity building*), (iii) Durchführung eigener EZ mit Spendenmitteln, (iv) Durchführung eigener EZ mit staatlichen Fördermitteln, (v) Durchführung von EZ in staatlichem Auftrag.

c) *Stufen (Intensitätsgrade) der Transnationalisierung der Aid Effectiveness Agenda*

Die Transnationalisierung der *Aid Effectiveness Agenda* umfasst die Stufen 1–6 in Übersicht 5.4. Bemerkenswert ist die zunehmende Beteiligung und inhaltliche Einflussnahme nichtstaatlicher Akteure im Verlauf der Beratungen und Verhandlungen (bis Accra in Form von Konsultation und Kooptation, d. h. Stufe 2; nach Accra in Form der Koregulation, d.h. Stufe 3). Der Unterschied zwischen Kooptation und Koregulation besteht darin, dass im zweiten Fall private Akteure gleichberechtigt mit am Verhandlungstisch sitzen (Börzel & Risse, 2005, S. 203). Dem widerspricht nicht, dass CSOs und Privatsektor seit Busan jeweils nur einen Sitz in den Verhandlungsgremien haben und daher gegenüber den Regierungen und internationalen Organisationen in der Minderzahl sind, da grundsätzlich im Konsens entschieden wird.

Zur Koregulation gehört nicht nur die Beteiligung privater Akteure an den Beratungen und der Verabschiedung der Busan-Erklärung, sondern auch ihre Vertretung in den Gremien des Post-Busan-Prozesses und ihre Mitwirkung an der Erarbeitung von Standards (IATI Standard und *Common Standard for Aid Information*). Der Grund für die gemeinsame Erarbeitung von Standards durch Regierungen und CSOs ist zum einen, dass beide Akteure im internationalen EZ-System sind und es daher funktionaler Logik entspricht, im Interesse der übergeordneten Prinzipien wirksamer EZ auch gemeinsame Transparenz- und Veröffentlichungsstandards zu entwickeln. Zum anderen haben internationale CSOs seit Paris mehr Transparenz in der internationalen EZ als eine Voraussetzung von *ownership* der Partnerländer³⁴ gefordert und damit auch Druck auf die öffentlichen Geber ausgeübt (z. B. im Rahmen der globalen Kampagne *Publish What You Fund*).

Regierungen und internationale Organisationen haben bisher im Rahmen der *Aid Effectiveness Agenda* keine staatlichen Funktionen an private Akteure delegiert (Stufe 4). Als ein Beispiel³⁵ für eine entsprechende

34 Ein viel zitiertes Argument lautet: “You cannot own what you don’t know”.

35 Börzel und Risse (2005, S. 202) nennen als ein weiteres Beispiel die Beauftragung privater Organisationen mit der Durchführung humanitärer Hilfe im Rahmen von Entwicklungs- und Katastrophenhilfe. Streng genommen liegt hier jedoch keine Delegation staatlicher Funktionen an private Organisationen vor. Vielmehr beauftragen Regierungen private Organisationen mit der praktischen Durchführung von Maßnahmen nach den Vorgaben der Regierungen. Dieser Sachverhalt gilt für das gesamte öffentliche Auftragswesen.

Delegation wird häufig Standardsetzung genannt, die Regierungen wegen der erforderlichen technischen Expertise an private Fachorganisationen delegieren und deren Standards dann von Regierungen übernommen und in Kraft gesetzt werden. Dieser Fall liegt jedoch in der *Aid Effectiveness Agenda* nicht vor. Die schon erwähnten Transparenzstandards beruhen auf einer gemeinsamen Initiative von staatlichen Gebern und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Eher deutet sich der umgekehrte Fall an, dass private Standards von Regierungen übernommen werden (Stufe 5). CIVICUS, eine internationale Allianz von CSOs, erarbeitet einen Index zur Bewertung des Handlungsspielraums (*enabling environment*) von CSOs, der Basis für den Indikator 2 (*civil society environment*) des globalen Post-Busan-Monitorings werden soll.³⁶

Private Selbstregulierung unter dem Druck der Regierungen (Stufe 6) ist in der Transnationalisierung der *Aid Effectiveness Agenda* bisher nicht zu beobachten und auch nicht zu erwarten. Der Grund ist, dass CSOs nicht nur in ihrem Selbstverständnis eigenständige Entwicklungsakteure sind, sondern als solche auch in den Erklärungen von Accra und Busan von den Regierungen explizit anerkannt wurden. CSOs werden zwar auch als Durchführungsorganisationen im Rahmen der staatlichen EZ tätig und unterliegen hier den Vorgaben der Regierungen. Viel bedeutsamer ist aber ihr Engagement als *Advocacy*-Gruppen und mit eigenen EZ-Programmen, die sich bewusst von solchen der Regierungen abgrenzen. Viele Geberregierungen halten diese Eigenständigkeit zivilgesellschaftlicher Entwicklungsorganisationen für wichtig, weil CSOs oft auch dann tätig werden, wenn Regierungen dies nicht können oder wollen. Allerdings sehen die Regierungen die Prinzipien wirksamer EZ nicht mehr nur als Verpflichtung der staatlichen EZ, sondern haben in der Busan-Erklärung die CSOs auch daran erinnert, ihre eigene Wirksamkeit zu verbessern.

36 Ein anderes Beispiel könnte der vom *Center for Global Development* (CGD), einem privaten Forschungs- und Beratungsinstitut entwickelte *Commitment to Development Index* (CDI) werden, der die Entwicklungsorientierung verschiedener Politiken von Industrieländern misst (vgl. Übersicht 10.4). Der CDI wird seit einigen Jahren gelegentlich in den Länderprüfungen (*Peer Reviews*) des DAC als Indikator zur Messung der Politikkohärenz für Entwicklung zitiert, obwohl der Index vom DAC nicht als offizieller Standard übernommen wurde.

d) *Transnationale Agendasetzung und Regelüberwachung*

Übersicht 4.2 zählt zu den Regelungstypen von Global Governance auch die transnationale Agendasetzung sowie die Überwachung der Einhaltung internationaler Regelungen durch Akteure, die nicht direkt der national-staatlichen Kontrolle unterliegen. Beide Regelungstypen gehören zur Transnationalisierung. Transnationale Agendasetzung besteht laut Übersicht 4.2 darin, dass internationale Sekretariate,³⁷ Wissensagenturen und Nichtregierungsorganisationen internationale Problemlagen identifizieren, entsprechende internationale Regelungen fordern und dadurch normativen Druck ausüben, dem sich Regierungen nicht einfach entziehen können. Dies trifft für die *Aid Effectiveness Agenda* insoweit zu, als die Notwendigkeit einer Systemreform der internationalen EZ nicht nur von Regierungen und internationalen Organisationen erkannt wurde, sondern auch seit langem von Kritikern der EZ-Praxis, darunter Forschungs- und Beratungsinstituten und CSOs in Geber- und Partnerländern, betont wurde. Unmittelbaren Einfluss auf die Agenda haben CSOs, wie oben ausgeführt, in zunehmendem Maße durch die direkte Beteiligung an den Beratungen und Verhandlungen genommen.

Auch in der Regelüberwachung zeigt sich eine langsam zunehmende Beteiligung nichtstaatlicher Akteure, ohne dass diese dazu von Regierungen beauftragt werden. In den ersten Jahren nach Paris erfolgte die Regelüberwachung noch durch die OECD in Gestalt der drei *Monitoring Surveys* von 2007, 2008 und 2011. Auch die groß angelegte internationale Evaluierung der Paris-Erklärung wurde unter der Ägide der OECD durchgeführt. Ebenso wurde der erste Fortschrittsbericht der GPEDC von einem OECD-UNDP-Team erstellt. Zivilgesellschaftliche Akteure beteiligen sich jedoch inzwischen an der Überprüfung der Regeleinhaltung in einzelnen Bereichen (z. B. Transparenz, *enabling environment* für die Zivilgesellschaft) oder beleuchten kritisch den Umgang von Regierungen mit der *Aid Effectiveness*

37 Soweit es sich bei internationalen Sekretariaten um internationale staatliche Organisationen handelt, gehört deren Beteiligung an internationaler Agendasetzung zur Inter-gouvernementalisierung.

Agenda, z. B. durch das *Reality of Aid Network*³⁸ oder in Deutschland in Form der von *Terre des Hommes* und Welthungerhilfe herausgegebenen jährlichen Berichte „Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik“. Ein anderes Beispiel für nichtstaatliche Regelüberwachung ist der von der *Brookings Institution* und dem *Center for Global Development* erstellte Bericht „*Quality of Official Development Assistance Assessment*“ (Birdsall, Kharas, et al., 2010; Birdsall, Kharas, & Perakis, 2012). Diese Bewertung ist deutlich detaillierter als die der *Monitoring Surveys* der OECD.

6 Die Organisationsstrukturen der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

6.1 Konzeptionelle Überlegungen: intergouvernementale Organisationsstrukturen

Von den Entscheidungsebenen, den Entscheidungsverfahren und den Beteiligungsformen zu unterscheiden sind die Organisationsstrukturen, die je nach ihrer Ausgestaltung Global Governance unterschiedlich unterstützen können. Streng genommen ist Global Governance auf intergouvernementaler Ebene alleine dadurch möglich, dass sich die beteiligten Akteure zu Normen und Regeln verpflichten und diese umsetzen, ohne dafür gemeinsame Organisationsstrukturen zu schaffen.³⁹ Meist geschieht dies jedoch, um die Effizienz und Effektivität der Zusammenarbeit zu erhöhen. Es gibt drei Typen von Organisationsstrukturen.

38 “*The Reality of Aid Network (RoA) is the only major North/South international non-governmental initiative focusing exclusively on analysis and lobbying for poverty eradication policies and practices in the international aid regime. It brings together 172 member organizations, including more than 40 civil society regional and global networks, working in the field of international cooperation [...]. The Reality of Aid builds on a 20-year track record of independent assessment of aid policies and practices, accompanied by constructive dialogue with policy makers at national and international levels*” (RoA-Homepage: <http://www.realityofaid.org/roa-profile> (abgerufen am 16.11.2014); Fettdruck: G.A.).

Ein Beispiel für eine kritische Bewertung der Umsetzung der *Aid Effectiveness Agenda* ist der RoA-Bericht 2010 (Reality of Aid, 2010).

39 Ein Beispiel sind internationale Auslieferungsabkommen, die ohne internationale Organisationsstrukturen auskommen (Martin & Simmons, 2013, S. 329).

- Der erste Typus sind Beratungs- und Entscheidungsforen (mit der Möglichkeit von Untergruppen) der beteiligten staatlichen und/oder nichtstaatlichen Akteure, die nicht nur einmal zusammentreten, sondern auf Zeit oder unbefristet eingerichtet werden und damit einen stabilen Rahmen für Beratungen, Entscheidungen, das Monitoring der Umsetzung, das gemeinsame Lernen und die Weiterentwicklung von Normen und Regeln schaffen.
- Der zweite Typus sind unterstützende administrative Apparate oder Sekretariate, die ebenfalls nicht nur einmalig (wie z. B. im Falle von Konferenzsekretariaten) arbeiten, sondern auf Zeit oder unbefristet eingerichtet werden. Sie bündeln Expertise und schaffen zusätzliche Kapazität für die Sammlung und Aufbereitung von entscheidungswichtigen Informationen. Je nach Aufgabenbeschreibung unterstützen sie die staatlichen und/oder nichtstaatlichen Akteure bei der Ausarbeitung, Umsetzung und dem Monitoring der Umsetzung der gemeinsamen Normen und Regeln.
- Der dritte Typus sind internationale Organisationen. Sie werden durch eine formale intergouvernementale Vereinbarung (Vertrag, Charter, Statut) geschaffen und sind Völkerrechtssubjekte, die getrennt von ihren Mitgliedstaaten bestehen (Karns & Mingst, 2010, S. 5). Die Mitglieder beraten und entscheiden in Plenarversammlungen (mit der Möglichkeit von Untergruppen) und werden durch Sekretariate unterstützt. Die Beratungs-/Entscheidungsebene und die administrative Ebene befinden sich in internationalen Organisationen unter einem organisatorischen Dach.

Internationale Sekretariate können je nach Mandat, Ressourcenausstattung, fachlicher Kompetenz und Ambitionen der Leitungen auch über ihre formale Aufgabenbeschreibung hinaus internationale Agenden auf unterschiedliche Weise vorantreiben.⁴⁰ Sekretariate können durch Informationsaufbereitung, Vorbereitung von Beratungen und Formulierung von Entscheidungsvorschlägen Verhandlungen und Entscheidungen beeinflussen, sie können Überzeugungsarbeit gegenüber einzelnen Regierungen

40 Besonders groß ist die Möglichkeit der Einflussnahme von Sekretariaten, die über ein formelles Initiativrecht verfügen. Dies ist jedoch die Ausnahme. Unter Umständen können internationale Sekretariate und Organisationen auf Grund von Eigeninteressen und/oder Missmanagement Agenden auch hintertreiben.

leisten, die Bildung von Koalitionen betreiben und normativen Druck durch das Monitoring der Umsetzung gemeinsamer Regeln ausüben (Karns & Mingst, 2010, S. 7, 17). Sekretariate können dadurch eine gewisse Autonomie gegenüber den Mitgliedern der Organisationen erlangen. Dies kann so weit gehen, dass sie auf Grund ihrer Expertise, ihres Informationsvorsprungs und ihrer Überzeugungen zu *agenda-setters* oder Normerzeugern (*norm entrepreneurs*) werden (Finnamore & Sikkink, 1998, S. 897-901).

6.2 Organisationsstrukturen der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

6.2.1 Überblick

Im Rahmen der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* wurde keine neue internationale Organisation im völkerrechtlichen Sinne geschaffen. Wohl aber spielen bestehende internationale Organisationen eine Rolle, bis Busan vor allem die OECD und seither die OECD und UNDP zusammen, allerdings ist diese Rolle nachgeordnet gegenüber den intergouvernementalen und transnationalen Beratungs- und Entscheidungsforen, die im Rahmen der Agenda geschaffen wurden. Übersicht 6.1 stellt die Organisationsstrukturen auf den beiden Ebenen der Beratungen/Entscheidungen sowie der administrativen Unterstützung dar.

Übersicht 6.1: Organisationsstrukturen* im Rahmen der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>				
	Paris	Accra	Busan	GPEDC
Beratungs- und Entscheidungsforen				
Beratung und Entscheidung aller Beteiligter	HLF 2	HLF 3	HLF 4	High-Level Fora (HLF)
Beratung und Entscheidungsvorbereitung aller (interessierten) Beteiligten	WP-EFF	WP-EFF	WP-EFF	GPEDC-Steuerungs-ausschuss

Übersicht 6.1: Organisationsstrukturen* im Rahmen der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>				
	Paris	Accra	Busan	GPEDC
Beratung interessierter Beteiligter	<i>Joint Ventures, Task Teams</i> u. a.	<i>Joint Ventures, Task Teams</i> u. a.	<i>8–10 Building Blocks</i>	<i>39 Voluntary Initiatives</i>
Unterstützende Apparate				
Sekretariate	DAC-Sekretariat	DAC-Sekretariat	DAC-Sekretariat	GPEDC-Sekretariat (OECD + UNDP)
* Nur kontinuierlich arbeitende Strukturen (keine ad hoc-Strukturen wie z. B. Verhandlungsgruppen und Sekretariate bei einzelnen Konferenzen) Quelle: Eigene Zusammenstellung				

6.2.2 Organisationsstrukturen auf der intergouvernementalen/transnationalen Ebene

Das oberste Beratungs- und Entscheidungsforum waren die *High-Level Fora* (HLF) von Paris, Accra und Busan und sind künftig die HLF der GPEDC. Das erste fand im April 2014 in Mexiko statt. Hier sind alle Regierungen und nichtstaatlichen Akteure vertreten, die die Vereinbarungen von Paris, Accra und Busan übernommen haben.

Die entscheidende Vorarbeit leistete bis Busan die *Working Party on Effectiveness* (WP-EFF), bei der es sich entgegen einem gelegentlichen Missverständnis nicht um ein Sekretariat handelte, sondern um ein Forum aller interessierten Regierungen und weiteren Akteure. Die WP-EFF wurde im Mai 2003 mit dem Status einer Untergruppe des DAC eingerichtet.⁴¹ DAC-Untergruppen (*Working Parties, Task Forces, Networks*) werden

41 Ihr Vorgänger war die *DAC Task Force on Donor Practices*, die im Dezember 2000 mit einem zweijährigen Mandat eingerichtet worden war. In ihr arbeiteten neben den DAC-Mitgliedern und den multilateralen Organisationen mit Beobachterstatus auch sechzehn Partnerländer mit (OECD/DAC, 2003, S. 6).

auf Beschluss des DAC eingerichtet. In ihnen arbeiten die DAC-Mitglieder sowie multilaterale Organisationen, die Beobachterstatus beim DAC haben, zu bestimmten Themen zusammen und werden dabei vom DAC-Sekretariat (*Development Cooperation Directorate*) unterstützt. Die Ergebnisse der DAC-Untergruppen bedürfen, um als Empfehlungen Geltungskraft zu erlangen, der Bestätigung durch das DAC, das seinerseits laut Gründungsentschließung von 1960 ermächtigt ist, Empfehlungen⁴² an die Mitgliedsländer und den Ministerrat der OECD zu richten.

Die WP-EFF beteiligte wie schon die Vorgängerarbeitsgruppe von Anfang an Partnerländer und später auch weitere Akteure (Organisationen der Zivilgesellschaft und des Privatsektors u. a.)⁴³ und weitete diesen Kreis im Laufe der Zeit so stark aus, dass ab 2009 die DAC-Mitglieder in der Minderheit waren (Übersicht 6.2). Für die Beteiligung an der WP-EFF gab es keine formalen Zulassungskriterien; ausschlaggebend war die Bereitschaft zur Mitarbeit.⁴⁴ Die WP-EFF war damit zu einem Forum *sui generis* geworden, dessen Ergebnisse konsequenterweise nicht mehr wie bei den anderen Untergruppen dem DAC, sondern den HLF zur Billigung vorgelegt wurden. Der besondere Charakter der WP-EFF kommt auch darin zum Ausdruck, dass den Vorsitz ein Vertreter der OECD-Geber und ein Partnerlandvertreter (Ägypten) innehatten (ausführlicher zur Entwicklung Atwood, 2012). Nach

42 Die OECD kann nach Art. 18 ihrer Geschäftsordnung verschiedene Typen von Entscheidungen treffen, von denen die Empfehlungen der häufigste und inhaltlich wichtigste Typus sind. Empfehlungen sind rechtlich nicht bindend, haben jedoch als Konsensentscheidungen eine politische Verbindlichkeit für diejenigen Mitglieder, die ihnen zugestimmt haben (Ashoff, 2000, S. 175).

43 Die formale Grundlage dafür ist die Gründungsentschließung des DAC, der zufolge das DAC das Recht hat, Vertreter anderer Länder und internationaler Organisationen zur Teilnahme an besonderen Diskussionen einzuladen (Ashoff, 2000, S. 173).

44 Diese Feststellung weicht von der Auffassung von Dann und Sattelberger (2014, S. 273) ab, denen zufolge es ganz im Kompetenzbereich des OECD/DAC lag, wer an der Formulierung der Regeln mitwirken durfte. Dies trifft allenfalls für die Phase von der Rom-Deklaration bis zur Paris-Erklärung zu, danach aber nicht mehr. Die beiden Autoren räumen zwar ein, dass der Prozess erstaunlich offen war, da er über die Mitglieder des DAC hinaus andere internationale Organisationen, zivilgesellschaftliche Organisationen und vor allem Partnerländer einbezogen habe, ergänzen dann aber kritisch, dass unklar war, nach welchen Regeln Zugang herrschte. Es gab keine kodifizierten Regeln, weil die WP-EFF sich nach Paris sehr schnell zu einem Gremium wandelte, in dem alle interessierten *Stakeholder* mitarbeiten konnten. Ausführlicher dazu Kap. 8, das die Legitimität der *Aid Effectiveness Agenda* im Detail an Hand eines differenziernten Kriterienrasters prüft.

dem Ausscheiden des OECD-Vertreters nahm der ägyptische Ko-Vorsitzende das Amt des Vorsitzenden schließlich alleine wahr. Die WP-EFF hat zu verschiedenen Themen Arbeitsgruppen gebildet, in denen interessierte Regierungen und andere Akteure zusammengearbeitet haben.

Übersicht 6.2: Mitglieder der <i>Working Party on Aid Effectiveness</i> und des GPEDC-Steuerungsausschusses	
Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF)	Gesamtzahl der Mitglieder ab 2009: 81 (ohne Beobachter) <u>Vorsitzende und stellvertretende Vorsitzende (5)</u> • Ko-Vorsitzende (2): Geberland (Niederlande), Empfängerland (Ägypten) • Stellvertretende Vorsitzende (2): Weltbank, Korea • DAC-Vorsitzender <u>Weitere Mitglieder (76)</u> • Empfängerländer (24) • Geberländer (31) • Geber- und Empfängerländer (7) • Multilaterale Organisationen (9) • Andere (u.a. Zivilgesellschaft, Privatsektor, Parlamentarier) (5) <u>Beobachter (u.a. Indien) (7)</u>
GPEDC-Steuerungsausschuss	Gesamtzahl der Mitglieder (18, seit April 2014: 24) <u>Vorsitzende (3)</u> • Empfängerländer (1) • Geberländer (1) • Empfänger- und Geberländer (1) <u>Weitere Mitglieder (15; seit April 2014: 21)</u> • Empfängerländer (5, seit April 2014: 6 durch zusätzlichen Sitz für Afrika) • Geber (3, seit April 2014: 4 durch zusätzlichen Sitz für arabische Geber) • Empfänger- und Geberländer (1, seit April 2014: 2)

	• Privatsektor (1) • Parlamentarier (1) • Zivilgesellschaft (1) • Gewerkschaften (1, seit April 2014) • Multilaterale Entwicklungsbanken (1) • UNDP/UNDG (1) • OECD/DAC (1) • Stiftungen (1, seit April 2014) • Lokale Regierungen (1, seit April 2014)
Quelle: OECD (o. J.); GPEDC-Homepage (http://effectivecooperation.org); Global Partnership for Effective Development Cooperation (2014). Mexico High Level Meeting Communiqué, 16. April 2014 (http://effectivecooperation.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/05/FinalConsensusMexicoHLMCommunique.pdf)	

An die Stelle der WP-EFF trat im Rahmen der GPEDC der Steuerungsausschuss, der wie die WP-EFF kein unterstützendes Sekretariat ist, sondern ein Forum aller Mitglieder der GPEDC, allerdings mit dem wichtigen Unterschied, dass hier nicht mehr alle Beteiligten direkt vertreten sind, sondern 18, seit April 2014 24 Mitglieder, die die verschiedenen Akteursgruppen der GPEDC repräsentieren (Übersicht 6.2). Dies bedeutet einerseits weniger direkte Beteiligung an den Beratungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozessen, die den HLF vorausgehen, ist andererseits aber auch gewollt, da die GPEDC „*globally light*“ sein soll. Ob die Vertretung und Bündelung der Interessen der inzwischen über 200 Mitglieder der GPEDC gelingt, hängt künftig sehr stark vom Steuerungsausschuss ab. Andererseits bieten die zehn thematischen Arbeitsgruppen (*Building Blocks*)⁴⁵ unter dem Dach der GPEDC allen Interessierten die Möglichkeit zur inhaltlichen Mitarbeit. Überdies gibt es laut Erklärung des HLF der GPEDC von Mexiko 39 *Voluntary Initiatives* zu verschiedenen Themen.

45 In Busan wurden acht *Building Blocks* zu folgenden Themen eingerichtet: (i) *Results and accountability*, (ii) *Transparency*, (iii) *Managing diversity and reducing fragmentation*, (iv) *South-South and triangular cooperation*, (v) *Fragile states*, (vi) *Climate finance*, (vii) *Effective institutions and policies*, (viii) *Private sector*. Auf Betreiben der Zivilgesellschaft wurden zwei weitere *Building Blocks* eingerichtet: (ix) *Human rights*, (x) *Enabling environment for CSOs*.

6.2.3 Organisationsstrukturen auf der SekretariatsEbene

Obwohl der Teilnehmerkreis der *Aid Effectiveness Agenda* sehr schnell weit über das DAC hinausreichte, wie man an den HLF und der WP-EFF ablesen kann, spielte das DAC-Sekretariat (DCD) faktisch die Rolle des Sekretariates des Paris-Accra-Busan-Prozesses und hat in dieser Phase wichtige Unterstützung geleistet. Letztere war nicht nur administrativer, sondern auch inhaltlicher Art, weil der Stab des DCD über erhebliche Expertise verfügt, die in die Beratungen einfluss. Hinzu kommt, dass das DCD als ständiges Sekretariat des DAC über eine institutionelle und finanzielle Stabilität auch unabhängig von der *Aid Effectiveness Agenda* verfügt und dadurch in der Lage war, quasi aus dem Stand heraus die Unterstützungsfunktion zu übernehmen. Über eine ähnliche Sekretariatskapazität wie das DAC-Sekretariat verfügt das *Development Cooperation Forum* (DCF) der Vereinten Nationen nicht,⁴⁶ was ein Grund dafür ist, dass das DCF nicht zum Beratungs- und Entscheidungsforum der *Aid Effectiveness Agenda* wurde.⁴⁷ Für die GPEDC wurde ein eigenes neues Sekretariat geschaffen, das von OECD und UNDP getragen wird. Welche Kapazität es entwickelt und ob es eine dem DAC-Sekretariat vergleichbare Rolle spielen wird, bleibt abzuwarten.

Die Rollen, die die Organisationsstrukturen der *Aid Effectiveness Agenda* auf der intergouvernementalen/transnationalen und auf der SekretariatsEbene spielen, lassen sich an Hand der jeweils ausgeübten Funktionen verdeutlichen. Übersicht 6.3 nennt die Funktionen, die internationale Organisationen generell ausüben können, und zeigt welche dieser Funktionen im Rahmen der *Aid Effectiveness Agenda* auf welchen Ebenen wahrgenommen werden. Da im Rahmen der *Aid Effectiveness Agenda* keine rechtlich bindenden Vereinbarungen getroffen wurden (siehe Kap. 7), entfallen einige Funktionen, die internationale Organisationen ausüben können. Da für die Agenda wie erwähnt keine vollausgebildete internationale Organisation geschaffen wurde, verteilt sich die Wahrnehmung der Funktionen auf zwei Ebenen.

46 Das DCF ist ein Dialogforum, dessen Sekretariatsaufgaben von einer Abteilung des *Department of Economic and Social Affairs* (DESA) im UN-Sekretariat wahrgenommen werden.

47 Ein zweiter (und vielleicht wichtigerer) Grund sind grundsätzliche Interessendifferenzen unterschiedlicher Ländergruppen im UN-Rahmen.

Übersicht 6.3: Funktionen internationaler Organisationsstrukturen generell und im Rahmen der <i>Aid Effectiveness Agenda</i>				
Funktionen		Beratungs- und Entscheidungsebene		Administrative Ebene
		High-Level Fora (HLF)	WP-EFF / GPEDC-Steuerungsausschuss	DAC-Sekretariat / GPEDC-Sekretariat
Informational	Gathering, analyzing, disseminating data	–	ja	ja
Forum	Providing place for exchange of views and decision-making	ja	ja*	–
Normative	Defining standards of behaviour	ja	ja*	–
Rule creation	Drafting legally binding treaties	–	–	–
Rule supervision	Monitoring compliance with rules	–	ja	ja
	Adjudicating disputes	–	–	–
	Taking enforcement measures	–	–	–
Operational	Allocating resources	–	–	–
	Providing technical assistance/relief	–	sehr begrenzt	sehr begrenzt
	Deploying forces	–	–	–
* Entscheidungsvorbereitung				
Quelle: Zusammengestellt auf der Basis von Karns und Mingst (2010, S. 10)				

6.3 Schlussfolgerungen

Die Betrachtung der Organisationsstruktur der *Aid Effectiveness Agenda* zeigt, dass die Agenda in geradezu klassischer Weise ein intergouvernementaler bzw. transnationaler Prozess ist, da es die beteiligten Regierungen und weiteren Akteure selbst sind, die die Arbeit zum größten Teil auf unterschiedlichen Beratungs- und Entscheidungsebenen leisten. Die Sekretariats-ebene hat eine unterstützende Rolle gespielt und in dieser Hinsicht gerade in Gestalt des DAC-Sekretariates zum Fortgang des Prozesses beigetragen, sie hat sich aber gegenüber den Regierungen und anderen Verhandlungspartnern nicht soweit verselbständigt, dass sie selbst zum *agenda setter* oder *norm entrepreneur* geworden wäre. Das *agenda-setting* wurde von der WP-EFF betrieben, bei dem es sich wie erwähnt nicht um ein Sekretariat, sondern um ein intergouvernementales bzw. transnationales Beratungsforum handelte.

Abschließend sei noch auf einen Aspekt hingewiesen. Oben wurde der intergouvernementale bzw. transnationale Charakter der *Aid Effectiveness Agenda* betont. Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass die multilateralen Entwicklungsorganisationen, die im Wesentlichen intergouvernementale Einrichtungen sind, weder eine proaktive Rolle bei der Formulierung der Agenda gespielt haben noch zwecks Umsetzung der Agenda gestärkt wurden, etwa durch Multilateralisierung zuvor bilateraler EZ oder durch Übertragung zusätzlicher Kompetenzen auf die multilateralen Organisationen. Hierfür gibt es mehrere Gründe. Erstens sind die multilateralen Entwicklungsorganisationen auf Grund von Eigeninteressen und organisatorischer Fragmentierung selbst Teil der Systemprobleme der internationalen EZ. Dies gilt insbesondere für die EZ der UN, die sich aber unter dem Motto „*One UN*“ darum bemühen, in den Partnerländern stärker mit einer Stimme zu sprechen (dazu Weinlich & Zollinger, 2012). Zweitens sind die meisten bilateralen Geber nicht bereit, eigene Gestaltungsansprüche zugunsten stärkerer Multilateralisierung ihrer EZ aufzugeben. Drittens verweisen bilaterale Geber häufig und nicht immer zu Unrecht auf Effizienz- und Effektivitätsprobleme der multilateralen EZ, für die sie aber teilweise mitverantwortlich sind, weil sie in den Aufsichtsgremien multilateralen Entwicklungsorganisationen vertreten sind und deren multilateralen Charakter teilweise durch bilaterale Zweckbestimmung freiwilliger finanzieller Zuweisungen (*earmarking*) unterlaufen (Weinlich, 2014, S. 77).

7 Die Rechtsqualität der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

7.1 Konzeptionelle Überlegungen: Begriff, Stufen und Dimensionen globaler Verrechtlichung, Vor- und Nachteile von *hard* und *soft law*

7.1.1 Der Begriff der globalen Verrechtlichung

Der Begriff Verrechtlichung hat eine normative und analytische (empirische) Bedeutung. Normativ bezieht er sich auf die Zivilisierung gesellschaftlicher Prozesse durch Regeln, die Verhaltenserwartungen etablieren und dadurch Unsicherheit abbauen können. Analytisch (empirisch) bedeutet er die quantitative und/oder qualitative Zunahme und Ausdifferenzierung von Rechtsnormen (Pfeil, 2011, S. 14). Globale Verrechtlichung ist ein wesentliches Element von Global Governance (Übersicht 4.1), welche die zur politischen Gestaltung der Globalisierung erforderlichen Steuerungsleistungen nicht nur durch internationale Organisationen, sondern u. a. auch durch internationale Normen, Regeln⁴⁸ und internationales Recht erbringt (Pfeil, 2011, S. 25).

Internationales Recht bzw. Völkerrecht übt vier Funktionen aus (Pfeil, 2011, S. 26-32): (i) eine instrumentale Funktion (Regelung und inhaltliche Gestaltung internationaler Beziehungen), (ii) eine normative Funktion (Formulierung normativer Ansprüche für das Handeln der Staaten im internationalen System), (iii) eine konfliktregulierende Funktion (Schaffung von Rechtssicherheit und Regulierung der Konfliktaustragung), (iv) eine zivilisierende Funktion (Induzierung von Lernprozessen, die letztlich zur Internalisierung internationaler Rechtsnormen führen).

48 In der Literatur werden die Begriffe Normen und Regeln nicht immer einheitlich gebraucht und nicht immer klar unterschieden. Krasner (1982, S. 186) definiert sie wie folgt: "Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action."

7.1.2 Stufen globaler Verrechtlichung

Pfeil (2011, S. 120-138) unterscheidet vier Stufen globaler Verrechtlichung, von denen die erste für die rechtliche Charakterisierung der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* von besonderem Interesse ist:

- *Verregelung*: Entstehung von Regeln, die die Beziehungen zwischen den beteiligten staatlichen und/oder gesellschaftlichen Akteuren regulieren, ohne dass es sich um rechtliche Verpflichtungen handelt, deren Nichterfüllung einen Rechtsbruch darstellen würde. Solche Regeln sind zwischen Nicht-Recht und Recht angesiedelt und stellen *soft law* dar. Sie sind im Konfliktfall rechtlich unverbindlich, ihr Bruch zieht keine rechtlichen Sanktionen nach sich. Ihre mögliche Bindungswirkung ist normativer bzw. politischer Art und beruht auf der Erwartung (nicht der Verpflichtung), dass diejenigen, die den Regeln zugestimmt haben, sie auch einhalten.
- *Verrechtlichung*: Entstehung oder qualitative Ausweitung verbindlicher Rechtsnormen. Sie unterscheiden sich von vorrechtlichen Regeln in dreifacher Hinsicht: (i) Sie haben einen hohen Grad an Verbindlichkeit (die beteiligten Akteure erwarten ein rechtskonformes Verhalten nach dem Grundsatz *pacta sunt servanda*). (ii) Sie sind in formalisierten Verfahren entstanden⁴⁹ und beanspruchen dadurch eine höhere Legitimität als Regeln. (iii) Sie sind häufig mit rechtlichen Sanktionen bewehrt, ohne dass diese aber ein zwingendes Kriterium für die Existenz von Recht sind. Im Völkerrecht sind sanktionsbewehrte Rechtsnormen seltener als im nationalen Recht.
- *Justizialisierung*: Schaffung fakultativer oder obligatorischer Instanzen (Gerichtshöfe, Schiedsgerichte, gerichtsähnliche Einrichtungen) mit der Befugnis, allgemein verbindliche juristische Entscheidungen in Konfliktsituationen zu treffen.

49 Im Völkerrecht gibt es anders als im nationalen Recht keine zentrale Gesetzgebungsinstanz (Legislative). Völkerrecht entsteht durch zwei Verfahren, durch formellen Vertragsschluss (Völkervertragsrecht) und durch regelmäßige Übung verbunden mit einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung (Völkergewohnheitsrecht). Eine dritte Quelle des Völkerrechts sind allgemein anerkannte Rechtsgrundsätze.

- *Konstitutionalisierung*: Sie bedeutet die „Herausbildung, Weiterentwicklung, Vertiefung und Implementation eines Kanons von grundlegenden Verfassungsprinzipien und damit von Weltverfassungsrecht sowie die grundsätzliche Stärkung von *rule of law* auf internationaler bzw. globaler Ebene“ (Pfeil, 2011, S. 134). Die Übertragbarkeit des dem nationalstaatlichen Rahmen entlehnten Begriffs der Konstitutionalisierung auf die internationale Ebene wird in der Literatur wegen des fehlenden Weltstaates kontrovers diskutiert.

7.1.3 Dimensionen globaler Verrechtlichung

Die Stufen globaler Verrechtlichung lassen sich präziser an Hand der Dimensionen von Verrechtlichung beschreiben. Abbott, Keohane, Moravcsik, Slaughter, und Snidal (2000, S. 401) zufolge sind für den Grad von Verrechtlichung drei Dimensionen bestimmend: die Verbindlichkeit der Regeln⁵⁰ (*obligation*), die Genauigkeit der Regeln (*precision*) und die Delegation von Befugnissen an dritte Instanzen (*delegation*). Übersicht 7.1 erläutert die Dimensionen der Verrechtlichung.

Übersicht 7.1: Dimensionen und Abstufungen globaler Verrechtlichung	
Vertikale Dimensionen	
Verbindlichkeit (<i>obligation, O</i>)	
1	Rechtlich verbindliche internationale Regeln • Entsprechende Regeln fallen unter die Grundsätze, Verfahren und Diskurse des Völkerrechts. • Grundsatz: <i>pacta sunt servanda</i>. • Verletzung löst Staatshaftung aus. • Verletzung begründet Klagerecht. • Verletzung begründet Schadensersatzverpflichtung. • Verletzung erlaubt als letztes Mittel auch Selbsthilfemaßnahmen (Repressalien).

50 Abbott et al. (2000) und Pfeil (2011) sprechen hauptsächlich von Regeln, andere Autoren von Normen (z. B. Dann & Sattelberger 2014).

2	Abschwächungen der rechtlichen Verbindlichkeit internationaler Regeln durch: • Vorbehaltsklauseln für den Fall sich verändernder Bedingungen. • Austrittsklauseln. • Formulierung der rechtlichen Verpflichtungen als Appell („sollte“).
3	Rechtlich unverbindliche internationale Regeln • Vereinbarungen, die explizit als rechtlich unverbindlich bezeichnet sind. • Vereinbarungen, die implizit rechtlich unverbindlich sind, weil ihnen die unter 1. genannten Merkmale fehlen (häufige Beispiele: internationale Empfehlungen und Leitlinien). • Verletzung erlaubt nur die Möglichkeit normativer oder politischer Argumentation (normative bzw. politische Bindungswirkungen statt rechtlicher Bindungswirkung).
Präzision der Regeln (<i>precision, P</i>)	
4	Präzision des Regelinhalts • Präzise Regeln bestimmen klar und eindeutig die Erwartungen an einen Staat oder anderen Akteur in Bezug auf das zu erreichende Ziel und die dazu erforderlichen Maßnahmen. • Präzision beinhaltet auch die Widerspruchsfreiheit von Regelsystemen. • Präzise Regeln werden <i>ex ante</i> formuliert. • Standards sind allgemeiner als Regeln; ihre Präzisierung erfolgt oft <i>ex post</i> in Bezug auf konkrete Sachverhalte und wird häufig von dritten Instanzen (z. B. Gerichten) vorgenommen.
5	Präzision des Adressatenkreises* • Allgemeine Regeln: häufig unscharfer Adressatenkreis. • Präzise Regeln: häufig spezifisch benannter Adressatenkreis.
Delegation von Befugnissen an dritte Instanzen (wie Gerichte, Schlichtungsinstanzen, internationale Organisationen; <i>delegation, D</i>)	
6	Delegation der Regelsetzung • Besonders dann, wenn die Vereinbarung von internationalen Regeln spezielle Expertise erfordert. • Grad der Verbindlichkeit der Regeln kann variieren (vgl. Ziff. 1-3).

7	Delegation der Interpretation und Konfliktlösung • Große Bandbreite von sehr schwacher Delegation (Vermittlung, unverbindliche Schlichtung) bis zu verbindlicher Delegation (verbindliche Schlichtung, Gerichtsentscheidungen). • Je verbindlicher die Delegation ist, desto häufiger wird sie von Regeln begleitet, die die Kompetenzen der dritten Instanzen festlegen.
8	Delegation der Umsetzung • Starke Delegation: Umsetzung erfolgt durch internationale Organisationen. • Schwache Delegation: internationale Organisationen unterstützen die Umsetzung seitens der beteiligten Staaten oder Akteure durch Informationen und Ausbildungsaktivitäten.
9	Delegation der Durchsetzung (<i>enforcement</i>) • Starke Formen: zentralisierte Sanktionierung von Regelverletzungen (politisch, militärisch, finanziell). • Schwache Formen: zentralisierte Überwachung der Regeleinhaltung (Monitoring) ohne Sanktionen.
Horizontale Dimension**	
Geltungsbereich internationaler Verrechtlichung (<i>scope, S</i>)**	
10	Zahl der beteiligten Staaten
11	Zahl der beteiligten nichtstaatlichen Akteure
* In der Systematik von Abbott et al. (2000) nicht enthalten; ergänzt in Anlehnung an Dann und Sattelberger (2014, S. 267-268). ** In der Systematik von Abbott et al. (2000) nicht enthalten; vom Autor ergänzt. Quelle: Abbott et al. (2000); Dann und Sattelberger (2014)	

Bei den drei vertikalen Dimensionen der Verrechtlichung gibt es zahlreiche Abstufungen. Zur Vereinfachung der Darstellung nehmen Abbott et al. (2000) jeweils zwei mögliche Ausprägungen an, stark oder schwach,⁵¹ und sprechen von *hard law* dann, wenn alle drei Dimensionen oder zumindest Verbindlichkeit und Delegation stark ausgeprägt sind. In allen anderen Fällen sehen sie *soft law* in unterschiedlichen Abstufungen. Abbott und Snidal (2000) verfeinern die Darstellung der möglichen Abstufungen internationaler Verrechtlichung durch drei mögliche Ausprägungen (stark, mittel, schwach).⁵² *Hard law* liegt ihnen zufolge nur in den Fällen [O, P, D] oder [O, p, D] vor, alle anderen Fälle bezeichnen sie als *soft law*.

Die bisherige Analyse globale Verrechtlichung erfolgte gewissermaßen aus einer vertikalen Perspektive, indem sie die unterschiedlichen Grade oder Abstufungen der Verrechtlichung in den Mittelpunkt stellte und dementsprechend zwischen *hard law* und *soft law* (in verschiedenen Ausprägungen) unterschieden hat. Diese in sich konsistente Betrachtung bleibt aber unvollständig ohne die Betrachtung des Geltungsbereiches internationaler Vereinbarungen, der zwar nichts über den vertikalen, wohl aber etwas über den horizontalen Grad globaler Verrechtlichung aussagt.

Dieser Aspekt gewinnt aus zwei Gründen beim Übergang von der nationalen zur internationalen Ebene an Bedeutung. Erstens ist der Geltungsbereich nationaler Rechtsvorschriften in der Regel der Nationalstaat, während der Geltungsbereich internationaler Verrechtlichung nicht standardmäßig allgemein ist, sondern sehr unterschiedlich sein kann, je nachdem wie viele Staaten internationale Regeln übernehmen. Zweitens ist der Ausgangspunkt internationaler oder globaler Verrechtlichung die Existenz grenzüberschreitender Probleme, deren Lösung gemeinsames Handeln von Staaten erfordert. Die Frage ist dann, wie viele der für das Problem relevanten Staaten sich an gemeinsamen Regeln beteiligen. Der vertikale

51 Das Kontinuum der Verrechtlichung reicht in diesem Schema von der stärksten Form (alle drei Dimensionen stark ausgeprägt) bis zur schwächsten Form (alle drei Dimensionen schwach ausgeprägt). In diesem Schema (drei Dimensionen, zwei mögliche Ausprägungen) gibt es acht verschiedene Grade der Verrechtlichung. Für jede Variante geben Abbott et al. (2000, S. 406) Beispiele an.

52 Die Abstufungen werden mit Großbuchstaben (z. B. O für *obligation*, stark), kleinen Buchstaben (z. B. p für *precision*, mittel) und – (schwach) angegeben. Entsprechend bedeutet z. B. [o, P, –] eine Regel oder Vereinbarung mit mittlerer Verbindlichkeit, hoher Präzision und schwacher oder fehlender Delegation.

Grad der Verrechtlichung internationaler Vereinbarungen mag sehr hoch sein, nur hilft dies nicht viel, wenn nur sehr wenige oder nur wenig relevante Staaten die Vereinbarung mittragen und die Hauptakteure außen vor bleiben.

Es ist offensichtlich, dass zwischen dem vertikalen und horizontalen Grad globaler Verrechtlichung ein Spannungsverhältnis besteht. Es gibt drei Möglichkeiten, damit umzugehen: die Abschwächung der horizontalen zugunsten der vertikalen Verrechtlichung oder umgekehrt und die Flexibilisierung gemeinsamer Regeln für einzelne Beteiligte. Im ersten Fall lehnen Staaten internationale Regeln auf einer bestimmten Stufe der Verrechtlichung ab, während andere Staaten die Regeln auf genau dieser Stufe für notwendig halten und dann eine begrenzte ‚Koalition der Willigen‘ bilden, um zumindest partielle Fortschritte bei der Problemlösung zu erzielen in der Hoffnung, dass sich die ablehnenden Staaten später beteiligen. Der zweite Fall bedeutet, möglichst viele Staaten einzubinden, dafür aber Abstriche beim Grad der Verrechtlichung zu machen (schwache Vereinbarungen). Der dritte Fall besteht darin, möglichst viele Staaten in möglichst ehrgeizige Regeln einzubinden, für einzelne Staaten oder Staatengruppen aber die Regeln zu flexibilisieren (Martin & Simmons, 2013, S. 332; Gilligan, 2004). Für die letztere Variante wird häufig der Begriff *„common but differentiated responsibilities“* verwendet, der gemeinsame Verpflichtungen aller beteiligten Staaten und Ausnahmeregeln für bestimmte Untergruppen beinhaltet.⁵³

In Anlehnung an die von Abbott und Snidal (2000) benutzte Symbolik für die drei Dimensionen der Verrechtlichung [O, P, D] und ihre Abstufungen wird hier für den Geltungsbereich internationaler Vereinbarungen (*scope*) das Symbol [S] mit den Abstufungen [S, s, –] verwendet.

53 Der Begriff stammt aus der Erklärung der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro 1992 und findet sich besonders häufig in internationalen Umweltvereinbarungen. Der Grundsatz ist aber älter und wurde z. B. schon sehr früh in der internationalen Handelspolitik angewendet. Einen kurzen Überblick bietet das *Center for International Sustainable Development Law* (CISDL, 2002).

7.1.4 Vor- und Nachteile von *hard law* und *soft law*

Hard law und *soft law* haben jeweils Vor- und Nachteile. *Hard law* ist nicht immer besser als *soft law*, und obwohl beide auf einem Kontinuum angesiedelt sind, ist *soft law* nicht immer eine Vorstufe zu *hard law*.

Abbott und Snidal (2000, S. 422)⁵⁴ zufolge hat *hard law* vor allem drei Vorteile: (i) die hohe Glaubwürdigkeit der Vereinbarungen auf Grund ihrer Verbindlichkeit, (ii) die Reduktion der Transaktionskosten der Anwendung der Vereinbarungen wegen präziser Regeln, (iii) die Lösung von Problemen, die sich aus unvollständiger Vertragsschließung (lückenhaften Vereinbarungen) ergeben, durch Delegation der Interpretation und Konfliktschlichtung an dritte Instanzen. Dem stehen zwei wesentliche Nachteile gegenüber: die hohen ‚Kosten‘ der Vertragsschließung (erheblicher politischer, juristischer und finanzieller Aufwand zur Erreichung verbindlicher Vereinbarungen) und die Einschränkung der Souveränität der beteiligten Staaten.

Die Vor- und Nachteile von *soft law* ergeben sich zunächst spiegelbildlich aus den Eigenschaften von *hard law*, die Vorteile sind aber darauf nicht beschränkt. Der Nachteil von *soft law* ist, dass es nicht die Vorzüge von *hard law* aufweist. Unverbindliche Regeln erleichtern die Nichteinhaltung. Unpräzise Regeln erschweren die Überwachung der Regeleinhaltung. Mangelnde Delegation bietet wenig Möglichkeit zur Regelinterpretation und Konfliktschlichtung.

Der wichtigste Vorteil von *soft law* besteht demgegenüber darin, dass es (partielle) Lösungen für den Fall bietet, dass Staaten und andere Akteure nicht zu rechtlich bindenden Vereinbarungen bereit sind. Die Häufigkeit einer solchen Situation nimmt mit der Zahl der zu Beteiligten tendenziell zu, da die Wahrscheinlichkeit unterschiedlich ausgeprägter Bereitschaft zu rechtlicher Bindung mit der Zahl der Akteure wächst. Bevor es zu

54 Abbott und Snidal gehören der rationalistisch/funktionalistischen Strömung in der Analyse der internationalen Beziehungen an. Sie übertragen die aus der Institutionenökonomie bekannte Kategorie der Transaktionskosten auf das internationale Verhalten von Staaten und untersuchen unter dieser Prämisse die Präferenzen für *hard law* und *soft law*. Konstruktivistische Theoretiker betonen demgegenüber die Rolle von Normen und Regeln für das Selbstverständnis und das Verhalten von Staaten (vgl. Simmons, 2013, S. 356-357).

überhaupt keiner Vereinbarung kommt, ist *soft law* eine Alternative, da es leichter zu erreichen ist. *Soft law* ist mit weniger Souveränitätskosten (definiert als Ausmaß und politische Sensitivität von Souveränitätseinbußen) verbunden, es kann bei Unsicherheiten angemessener sein als von vornherein verbindlich formuliertes Recht, es erleichtert Kompromissbildung, und es ist dynamisch, indem es Lernprozesse fördert und dadurch zu Veränderungen der Ausgangssituation führen kann. Zur Erläuterung:

- Souveränitätskosten: Abbott und Snidal (2000) zufolge sind die Souveränitätskosten internationaler Verrechtlichung am höchsten in Sicherheitsangelegenheiten. Die Bereitschaft zu Souveränitätseinschränkungen durch hohe Verbindlichkeit und besonders durch starke Delegation ist daher hier tendenziell gering. Umgekehrt sind die Souveränitätskosten eher gering in technischen Fragen (z. B. technische Normen, Produktstandards), bei denen die technische Komplexität oft ein gewisses Maß an Delegation an spezialisierte internationale Organisationen erfordert. Zwischen diesen Polen siedeln die Autoren Bereiche wie z. B. Handelspolitik, Investitionspolitik oder Geldwäsche an.
- Unsicherheit: *Soft law* eröffnet verschiedene Möglichkeiten zum Umgang mit Unsicherheit, z. B.: hohe Verbindlichkeit bei gleichzeitig mittlerer oder geringer Präzision und Delegation [O, p, d oder O, –, –], hohe Präzision bei geringer Verbindlichkeit und Delegation [–, P, –], geringe Verbindlichkeit bei mittlerer Präzision und Delegation [–, p, d] oder hohe Verbindlichkeit und Präzision bei geringer Delegation [O, P, –]. Aus der Kombination des Souveränitäts- und des Unsicherheitskalküls lassen sich vier Hypothesen über die Bereitschaft zur Verrechtlichung ableiten (Abbott & Snidal, 2000, S. 446).⁵⁵
- Kompromissbildung: *Soft law* erleichtert Kompromisse zwischen bindungswilligen und weniger bindungswilligen Staaten (die Alterna-

55 (i) Geringe Souveränitätskosten und geringe Unsicherheit: hohe Wahrscheinlichkeit von *hard law* [O, P, D]; (ii) hohe Souveränitätskosten und geringe Unsicherheit: hohe Bereitschaft zu Verbindlichkeit und Präzision, geringe Bereitschaft zu Delegation [O, P, –]; (iii) geringe Souveränitätskosten und hohe Unsicherheit: hohe Bereitschaft zu Verbindlichkeit und mittlere Bereitschaft zu Präzision und Delegation [O, p, d]; (iv) hohe Souveränitätskosten und hohe Unsicherheit: mittlere oder geringe Bereitschaft zu Verbindlichkeit, mittlere Bereitschaft zu Präzision, geringe Bereitschaft zu Delegation [o, p, –] oder [–, p, –].

tive wäre *hard law*, dem sich aber eine Reihe von Staaten und Akteuren möglicherweise überhaupt nicht anschließen würden), Kompromisse zwischen starken und schwachen Staaten und Akteuren (wobei je nach Anwendungsfall die starken oder die schwachen Beteiligten für härtere oder weichere Vereinbarungen eintreten können), und Kompromisse im Zeitablauf zwischen Beteiligten, die auf rasche oder aber erst spätere Vereinbarungen drängen.

- Dynamische Effekte: *Soft law* ermöglicht eine flexiblere Anwendung von Vereinbarungen und kann dadurch Lernprozesse fördern, die das Verhalten der beteiligten Staaten und Akteure gegenüber der Ausgangssituation verändern und genauere Auskunft über die relative Vorzüglichkeit unterschiedlicher Ausprägungen der drei Dimensionen Verbindlichkeit, Präzision und Delegation geben können. Insofern kann *soft law* den Weg zu *hard law* ebnen, dies ist aber nicht zwangsläufig. Die dynamischen Effekte können auch negativ sein, wenn die verschiedenen Abschwächungen („Schlupflöcher“) des *soft law* die Regeleinhaltung vermindern und dadurch die getroffenen Vereinbarungen faktisch aushöhlen.

Bei der Wahl zwischen *hard law* und *soft law* sowie zwischen verschiedenen Optionen von *soft law* spielen nicht nur die verhandelnden Staaten eine Rolle, sondern häufig auch nationale und/oder internationale Interessengruppen, die für stärkere oder schwächere Verrechtlichung entlang der drei Dimensionen eintreten. Interessengruppen treten gegen (starke) internationale Verrechtlichung ein, wenn ihre Interessen dadurch eingeschränkt werden. Umgekehrt setzen sie sich für starke internationale Verrechtlichung ein, wenn sie dadurch ihre Interessen besser gegenüber der eigenen Regierung oder international vertreten können.

Die Bewertung von *hard law* versus *soft law* und der unterschiedlichen Ausprägungen von *soft law* hängt letztlich von der Effektivität der jeweiligen Vereinbarungen ab, d.h. von ihrer Fähigkeit zur Lösung des zugrundeliegenden internationalen Problems, das annahmegemäß in seinen Auswirkungen und in seiner Bewältigung grenzüberschreitend ist. Die Analyse der Effektivität kann je nach Komplexität des Problems, Datenlage und

Grad des Monitorings der Umsetzung sehr anspruchsvoll sein.⁵⁶ Sie wird noch komplizierter bei der Frage, ob andere als die gewählten Optionen (insbesondere innerhalb des *soft law*) mehr erreicht hätten.

7.2 Die Rechtsqualität der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

7.2.1 Überblick

Die internationale *Aid Effectiveness Agenda* ist ein klarer Fall von *soft law*. Ihre Hauptmerkmale sind erstens ihre mangelnde rechtliche Verbindlichkeit, d.h. die fehlende völkerrechtliche Qualität der Agenda, die daher nur eine normativ/politische Verbindlichkeit besitzt, zweitens die mittlere Präzision der Norminhalte bei gleichzeitig mittlerer bis hoher Präzision des Adressatenkreises, drittens die fehlende Delegation bestimmter Funktionen an dritte Instanzen und viertens der inzwischen nahezu universale Geltungsbereich. Übersicht 7.2 bietet eine Synopse, die anschließend erläutert wird.

56 Hinzu kommen die aus der Evaluierungsforschung bekannten Attributionsprobleme (Frage, inwieweit festgestellte Veränderungen ursächlich auf eine bestimmte Intervention zurückzuführen sind).

Übersicht 7.2: Grad der Verrechtlichung der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>			
	Paris	Accra	Busan
Vertikale Dimension			
Rechtliche Verbindlichkeit (obligation)	[–]	[–]	[–]
1. Rechtliche Verbindlichkeit [O] (<i>pacta sunt servanda</i> ; Staatshaftung; Klagerecht; Schadensersatzforderungen; Selbsthilfemaßnahmen)	nein	nein	nein
2. Abgeschwächte rechtliche Verbindlichkeit [o] (Vorbehaltsklauseln; Austrittsklauseln; Formulierung rechtlicher Verpflichtung als Appell)	nein	nein	nein
3. Rechtlich unverbindlich [–] - Vereinbarungen, die explizit als rechtlich unverbindlich bezeichnet sind - Vereinbarungen, die implizit rechtlich unverbindlich sind, weil ihnen die unter 1. genannten Merkmale fehlen; es bleibt nur die normative/politische Verbindlichkeit	[–] nein ja	[–] nein ja	[–] nein ja
Verletzung erlaubt nur die Möglichkeit normativer oder politischer Argumentation (normative/politische Bindungswirkung)	ja (in der Praxis wenig genutzt)	ja (in der Praxis wenig genutzt)	ja (in der Praxis wenig genutzt)
Präzision (precision)	[p]	[p]	[p]
4. Präzision des Inhaltes Präzision des Ziels	[p] mittel	[p] mittel	[p] mittel, potenziell hoch

Übersicht 7.2: Grad der Verrechtlichung der internationalen Aid Effectiveness Agenda			
	Paris	Accra	Busan
• Präzision der Prinzipien und Verpflichtungen • Widerspruchsfreiheit des Regelsystems	mittel teilweise hoch mittel	mittel teilweise hoch mittel	mittel, potenziell hoch mittel
5. Präzision des Adressatenkreises • Regierungen • Nichtstaatliche Akteure	[p] mittel hoch	[p] mittel hoch	[P] hoch mittel
Delegation an dritte Instanzen (delegation)	[-]	[-]	[-]
6. Delegation der Regelsetzung	nein	nein	nein
7. Delegation der Interpretation/ Konfliktlösung	nein	nein	nein
8. Delegation der Umsetzung • Direkte Umsetzung • Unterstützung der Umsetzung (durch Informationen und Ausbildung)	nein nein gering	nein nein gering	nein nein gering
9. Delegation der Durchsetzung • Sanktionierung durch dritte Instanzen • Monitoring der Umsetzung	nein nein nein	nein nein nein	nein nein nein
Horizontale Dimension			
Geltungsbereich (scope)	[s]	[S]	[S]
10. Staaten	mittel	hoch	hoch
11. Nichtstaatliche Akteure	gering	mittel	hoch
Quelle: Eigene Zusammenstellung			

7.2.2 Rechtliche Verbindlichkeit

Die rechtliche Verbindlichkeit der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* ist gering und hat sich von Paris nach Busan auch nicht geändert. Die Agenda hat keine völkerrechtliche Qualität. Dies wäre nur dann der Fall, wenn die beteiligten Staaten und Akteure einen völkerrechtlichen Vertrag geschlossen und ratifiziert hätten, der ausdrücklich als rechtlich verbindlich erklärt worden wäre und eine dritte Instanz zur Vertragsinterpretation und Konfliktschlichtung etabliert hätte.⁵⁷ Für die internationale *Aid Effectiveness Agenda* trifft dies nicht zu, sodass die Nichteinhaltung der Agenda auch keine rechtlichen Folgen (Staatshaftung, Begründung eines Klagerechtes und von Schadensersatzforderungen, Erlaubnis von Selbsthilfemaßnahmen, Verhängung von Sanktionen) hat. Die Agenda ist auch kein (z. B. durch Vorbehalts- oder Austrittsklauseln) abgeschwächtes Völkerrecht.

Die Vereinbarungen von Paris, Accra und Busan sind politische Absichts- und Verpflichtungserklärungen, deren Ausgangspunkt internationale Normen bzw. Ziele von hohem Rang sind (Millenniumserklärung und Millenniumsziele). Die Agenda formuliert Prinzipien und Verpflichtungen, zu deren Umsetzung sich die Unterzeichner explizit bekennen.⁵⁸ Das bedeutet, dass die Erklärungen eine normative und politische, aber keine rechtliche Berufungsgrundlage dafür bieten, die Umsetzung einzufordern. Eine rechtliche Qualität würden die Erklärungen erst dann erhalten, wenn sie durch längerfristige Anwendung zu Völkergewohnheitsrecht avancierten, dessen Missachtung rechtliche Folgen hätte.

7.2.3 Präzision der Vereinbarungen

a) *Präzision des Ziels*

Die Präzision des Ziels ist einerseits klar, andererseits allgemein und hat insofern ein mittleres Niveau. Die Erklärungen von Paris, Accra und

57 Dies entspricht den oben erwähnten Kriterien von Abbott und Snidal (2000) für *hard law* [O, D].

58 Dies kommt in den häufigen Formulierungen „*Donors commit to*“, „*Donors will*“, „*Partner countries commit to*“ oder „*Partner countries will*“ zum Ausdruck.

Busan benennen klar das mit der Agenda verfolgte Ziel. Es geht unmittelbar um die Verbesserung der Wirksamkeit der internationalen EZ (in der Planungslogik ist dies das Projektziel) und damit mittelbar um einen höheren Beitrag der EZ zur Erreichung der in der Millenniumserklärung (MD) und den Millenniumszielen (MDGs) formulierten internationalen Entwicklungsziele (in der Planungslogik das Oberziel). Die Erklärungen stellen explizit die Verbindung zur MD und zu den MDGs her (Paris, Ziff. 1; Accra, Ziff. 3; Busan Ziff. 3) und machen dadurch deutlich, dass die Agenda kein Selbstzweck ist und auch nicht auf technokratische Reformbemühungen reduziert werden kann.

Auf der anderen Seite präzisieren die Erklärungen das Ziel der *Aid Effectiveness Agenda* nicht in dem Sinne, dass sie angeben, in welchem Ausmaß die Umsetzung der Agenda zur Erreichung der internationalen Entwicklungsziele beitragen soll. Dies wäre aus zwei Gründen auch nicht möglich gewesen. Zum einen sind die internationalen Entwicklungsziele der MD und der MDGs multidimensional, zum anderen ist die internationale EZ nur ein Einflussfaktor neben anderen, wie die Erklärungen auch selbst feststellen.⁵⁹

Der in Busan beschlossene Übergang zu länderspezifischen Vereinbarungen zur Verbesserung der Wirksamkeit der EZ eröffnet die Chance für eine sehr viel präzisere Zielformulierung, die ausgehend von den Entwicklungszielen der einzelnen Länder den angestrebten Beitrag der EZ unter Berücksichtigung der vereinbarten Prinzipien und Verpflichtungen spezifiziert.

b) Präzision der Prinzipien und Verpflichtungen

Die Präzision ist hier sowohl bemerkenswert hoch als auch gering, vor allem seit Busan, und liegt insgesamt auf einem mittleren Niveau. Die Präzision ist in vierfacher Hinsicht hoch:

- Die Paris-Erklärung enthält zunächst knappe Definitionen der fünf Prinzipien *ownership, alignment, harmonisation, managing for results*

59 "Aid is only one part of the development picture. Democracy, economic growth, social progress, and care for the environment are the prime engines of development in all countries." (Accra, Ziff. 3) "Aid is only part of the solution to development. It is now time to broaden our focus and attention from aid effectiveness to the challenges of effective development." (Busan, Ziff. 28)

und *mutual accountability* (Übersicht 7.3), die in den Erklärungen von Accra und Busan teilweise erweitert werden, z. B. im Falle von *ownership* (Accra, Ziff. 8, 13: Betonung der Rolle von Parlamenten und Zivilgesellschaft; Busan, Ziff. 12a: Hinweis auf *democratic ownership*) oder *mutual accountability* (Accra, Ziff. 24, Busan, Ziff. 11d: Betonung der Bedeutung von Transparenz).

Übersicht 7.3: Definition der fünf Prinzipien der Paris-Erklärung und Zahl der Verpflichtungen					
Prinzip	Definition	Zahl der Verpflichtungen*			
		Ge-samt	Geber	Partner	Geber + Partner
Owner-ship	Partner countries exercise effective leadership over their development policies and strategies and coordinate development actions.	4	1	3	–
Align-ment	Donors base their overall support on partner countries' national development strategies, institutions and procedures.	26	12	8	6
Harmoni-sation	Donors' actions are more harmonised, transparent and collectively effective.	17	9	4	4
Manag-ing for results	Managing for results means managing and implementing aid in a way that focuses on the desired results and uses information to improve decision-making.	6	3	2	1

Übersicht 7.3: Definition der fünf Prinzipien der Paris-Erklärung und Zahl der Verpflichtungen					
Prinzip	Definition	Zahl der Verpflichtungen*			
		Ge-samt	Geber	Partner	Geber + Partner
Mutual accountability	Donors and partners are accountable for development results.	4	1	2	1
Summe der Verpflichtungen		57	26	19	12
* Die Verpflichtungen sind in der Paris-Erklärung durch Aufzählungspunkte gekennzeichnet. Quelle: Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005)					

- Die Präzision der Prinzipien ist vor allem deshalb hoch, weil die Paris-Erklärung sie durch 57 Verpflichtungen konkretisiert hat, die jeweils nach Gebern, Partnerländern und gemeinsamen Verpflichtungen unterschieden sind. Die Erklärungen von Accra und Busan haben weitere Verpflichtungen hinzugefügt oder die Verpflichtungen der Paris-Erklärung präzisiert.⁶⁰
- Die Präzision der Verpflichtungen wurde dadurch weiter erhöht, dass die Paris-Erklärung für 12 der 57 Verpflichtungen Indikatoren, Zielwerte und das Jahr 2010 als Zeitrahmen für die Zielerreichung festlegte. Die Erklärungen von Accra und Busan haben einzelne Verpflichtungen inhaltlich und/oder durch zusätzliche Fristen weiter konkretisiert.

60 Beispiele: Stärkung weiterer Akteure wie Parlamente, Lokalregierungen, Zivilgesellschaft, Privatsektor (Accra, Ziff. 13.), Nachfrageorientierung der Technischen Zusammenarbeit (Accra, Ziff. 14), vorrangige Nutzung der Partnersysteme (Accra, Ziff. 15), mehr Arbeitsteilung der Geber (Accra, Ziff. 17), Lieferaufbindung (Accra, Ziff. 19; Busan, Ziff. 18e), mehr Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen der Geber auf ihre Länderbüros (Accra, Ziff. 23d), Erhöhung der Transparenz der EZ (Accra, Ziff. 24a), Konditionalität der EZ (Accra, Ziff. 25), bessere Vorhersehbarkeit der EZ (Accra, Ziff. 26; Busan, Ziff. 23c, 24), partnergeführte Koordinierung (Busan, Ziff. 25a), mehr Kohärenz der Politik multilateraler Organisationen und globaler Fonds und Programme (Busan, Ziff. 25b), Vereinbarung von Grundsätzen für die Behandlung von Ländern mit unzureichender EZ-Unterstützung (Busan, Ziff. 25c). Siehe auch Ashoff (2010a, S. 62-63).

- Schließlich hat die OECD im Zuge der drei *Monitoring Surveys* der Umsetzung der Paris-Erklärung bestimmte Verpflichtungen weiter operationalisiert, um die Umsetzung messen zu können. Beispiele sind die Indikatoren 1 (Qualität der Entwicklungsstrategien der Partnerländer) und 2 (Qualität der Finanzmanagement- und Beschaffungssysteme der Partner).
- Dieser bemerkenswerte Grad an Präzision liegt daran, dass der Reformdruck im internationalen EZ-System als hoch wahrgenommen wird, wie die Unterzeichner der Paris-Erklärung selbst feststellten. Laut Präambel (Paris, Ziff. 1) steht die Reform nicht nur im direkten Zusammenhang mit der Erreichung der internationalen Entwicklungsziele bis 2015, sondern ist auch deshalb überfällig, weil angesichts der Art und Weise, wie die internationale EZ betrieben wird, weitreichende und überprüfbare Schritte zur Steigerung ihrer Wirksamkeit erforderlich sind. Die Überprüfbarkeit soll offensichtlich die Verbindlichkeit und die Umsetzungschancen erhöhen. Diesen Ansatz formulieren Abbott et al. (2000, S. 414) allgemein so: „Even many nonbinding instruments [...] are remarkably precise and dense, presumably because proponents believe that these characteristics enhance their normative and political value.“

Auf der anderen Seite ist die Präzision der Erklärungen von Paris, Accra und Busan aber aus zwei Gründen auch gering.

- Die fünf Prinzipien betreffen sehr komplexe Sachverhalte, für die man sich im Interesse der Präzision sehr viel umfangreichere Definitionen und daraus abgeleitet detaillierter formulierte Verpflichtungen und umfassendere Indikatorenkataloge vorstellen kann. Stattdessen werden verschiedene zentrale Begriffe nur benannt, aber nicht genauer definiert.⁶¹
- Überdies wurden nur 12 der 57 Verpflichtungen der Paris-Erklärung mit Hilfe von Indikatoren operationalisiert.

61 Drei Beispiele: Was heißt „Partner countries exercise leadership in developing and implementing their national development strategies“? (Paris, Ziff. 14). Was sind „broad consultative processes“, durch die die Partnerländer ihre nationalen Entwicklungsstrategien entwickeln und umsetzen sollen? (Paris, Ziff. 14). Was heißt „democratic ownership of development policies and processes“? (Busan, Ziff. 12a).

- Auch die GPEDC beschränkt sich beim globalen Monitoring für alle beteiligten Länder und internationale Organisationen auf zehn Indikatoren, die teilweise noch nicht operationalisiert sind.

Die Unbekannte hinsichtlich der künftigen Präzision der Prinzipien und Verpflichtungen sind die länderspezifischen Vereinbarungen und Monitoringindikatoren, die die zehn globalen Monitoringindikatoren ergänzen sollen. Sie eröffnen wie schon bei den Zielen die Chance für eine sehr viel präzisere Formulierung der Prinzipien und Verpflichtungen.

Sieht man von dem zuletzt genannten Übergang zu länderspezifischen Vereinbarungen ab, so besteht der Hauptgrund für die Beschränkungen der Präzision der Erklärungen von Paris, Accra und Busan darin, die Agenda einigermaßen übersichtlich und handhabbar zu halten. Überdies hätten detailliertere Definitionen sowie noch umfassendere Kataloge von Verpflichtungen und Indikatoren die Aushandlungsprozesse schwieriger gestaltet und möglicherweise verhindert. Insofern sind die Erklärungen, was den Grad der Präzision angeht, ein Kompromiss, aber ein beachtlicher, weil erstmals in der Geschichte der internationalen EZ überhaupt ein gemeinsames und in Teilen präzises Regelwerk vereinbart wurde.

Dieser Kompromisscharakter der *Aid Effectiveness Agenda* ist nicht untypisch für internationale Regelungsversuche. Präzise Regeln werden meist *ex ante* formuliert. Der Anspruch größtmöglicher Präzision setzt dann voraus, dass der Regelungsinhalt auch im Voraus im Einzelnen bekannt ist und sich entsprechend das geforderte Verhalten präzise normieren lässt. Das trifft aber bei sehr komplexen Sachverhalten nicht immer zu. Deswegen besteht die Alternative häufig in der Vereinbarung von Standards, die allgemeiner sind als Regeln und deren Präzisierung im Zuge der Anwendung, also *ex post*, erfolgt. Diese Präzisierung kann von den Unterzeichnern der Vereinbarungen selbst vorgenommen werden, erfolgversprechender ist allerdings die Delegation der Präzisierung an dritte Instanzen. Deswegen ist eine mittlere Präzision nach Abbott und Snidal (2000) noch mit *hard law* vereinbar, wenn der Grad nicht nur der Verpflichtung, sondern auch der Delegation hoch ist. Dies ist jedoch bei der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* nicht der Fall. Wenn man die Vereinbarungen von Paris, Accra und Busan als zu unkonkret kritisiert, sollte das Augenmerk nicht allein oder in erster Linie auf die insgesamt nur mittlere Präzision gerichtet werden. Wichtig ist auch der geringe Delegationsgrad (siehe unten).

c) Widerspruchsfreiheit des Regelsystems

Die fünf Prinzipien der Paris-Erklärung bauen aufeinander auf und ergänzen sich. *Ownership* ist das Kernprinzip (so explizit Accra, Ziff. 8), aus dem das Prinzip *alignment* unmittelbar folgt. *Harmonisation* und *managing for results* dienen beide dem Ziel höherer Wirksamkeit der EZ (unter Führung der Partnerländer). *Mutual accountability* entspricht dem Anspruch, dass es sich bei EZ tatsächlich um partnerschaftliche Zusammenarbeit handelt, und unterstreicht die gemeinsame Verantwortung und Rechenschaftspflicht der Beteiligten. Der Grundgedanke der Prinzipien ist nicht neu; sie drücken den alten Grundsatz ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ differenzierter aus.

Bei der Umsetzung der Agenda hat sich jedoch gezeigt, dass die Prinzipien der Paris-Erklärung entgegen ihrer Intention nicht unbedingt widerspruchsfrei sind, sondern in mehrfacher Hinsicht Zielkonflikte in sich bergen können, die in den Erklärungen von Accra und Busan zu Reformulierungen oder Präzisierungen geführt haben (Übersicht 7.4).

Übersicht 7.4: Mögliche Zielkonflikte zwischen den Prinzipien der Paris-Erklärung		
Zielkonflikte	Begründung	Änderungen durch Accra + Busan
<i>Ownership – harmonisation</i>	Befürchtung, dass Harmonisierung der Geber die Eigenverantwortung der Partner, die auch die Koordinierung der Geberbeiträge durch die Partner einschließt (Paris, Ziff. 14), untergräbt („ganging up of donors against partners“).	Der Begriff <i>harmonisation</i> wird in den Erklärungen von Accra und Busan nicht mehr verwendet. Harmonisierung soll nicht allein zwischen den Gebern erfolgen, sondern Teil des <i>alignment</i> sein. Nutzung der Partnersysteme (eine wesentliche Komponente des <i>alignment</i>) bedeutet automatisch Harmonisierung der Geberbeiträge. Auch wenn der Begriff <i>harmonisation</i> nicht mehr auftaucht, werden einzelne Harmonisierungsverpflichtungen der Paris-Erklärung (Indikatoren 4, 9, 10a, 10b) in den Erklärungen von Accra und Busan bekräftigt.

Übersicht 7.4: Mögliche Zielkonflikte zwischen den Prinzipien der Paris-Erklärung		
Zielkonflikte	Begründung	Änderungen durch Accra + Busan
<i>Ownership – managing for results</i>	Der Primat von <i>ownership</i> kann in Widerspruch zur Forderung nach ergebnisorientiertem Management geraten, wenn Partnerländer, insbesondere fragile Staaten, nicht in der Lage sind, ergebnisorientiertes Management zu gewährleisten.	Die Erklärungen von Accra (Ziff. 21 a-e) und Busan (Ziff. 26 a-c) präzisieren die Verpflichtungen von Gebern und Partnern in fragilen Kontexten.
<i>Ownership – mutual accountability</i>	Sorge, dass Geber nicht gleichzeitig den Partnerländern die Führungsrolle in der Koordinierung und dem Einsatz der Geberbeiträge übertragen können und gleichzeitig für die Ergebnisse mit verantwortlich gemacht werden.	Die Erklärungen von Accra und Busan bekräftigen und vertiefen den Gedanken der Paris-Erklärung, dass die Partner zwar die Führungsrolle übernehmen müssen, dabei aber der Unterstützung durch die Geber bedürfen. Diese Unterstützung orientiert sich an den Fähigkeiten und Bedarfen der Partner, ist Gegenstand eines gemeinsamen Dialogs und wird in gemeinsamen <i>results frameworks</i> vereinbart.
<i>Mutual accountability</i>	Mögliche Zielkonflikte zwischen interner und externer Rechenschaftspflicht, d. h. zwischen der Rechenschaftspflicht gegenüber den eigenen Parlamenten (in den Partner- und Geberländern) und der Rechenschaftspflicht der Partner gegenüber den Gebern und der Geber gegenüber den Partnern.	Die vermuteten Zielkonflikte beruhen auf einem Missverständnis. Die Paris-Erklärung stellt die interne und externe Rechenschaftspflicht nicht auf eine gleiche Stufe. Regierungen auf Geber- und Partnerseite sind in erster Linie ihren eigenen Parlamenten und Wählern verantwortlich. Die in der Paris-Erklärung geforderte gemeinsame Rechenschaftspflicht beruht auf dem gemeinsamen Interesse an

Übersicht 7.4: Mögliche Zielkonflikte zwischen den Prinzipien der Paris-Erklärung		
Zielkonflikte	Begründung	Änderungen durch Accra + Busan
		möglichst wirksamer EZ. Deshalb unterstreichen die Erklärungen von Accra und Busan zwei Punkte: (i) Die gemeinsame Rechenschaftspflicht beinhaltet gemeinsame <i>results frameworks</i> und gemeinsame Überprüfung der Beiträge von Partnern und Gebern. (ii) Geber und Partner verbessern die Transparenz der EZ gegenüber der jeweils eigenen Öffentlichkeit.
Quelle: Ashoff et al. (2008, S. 34-35)		

d) Präzision des Adressatenkreises

Die Präzision des Adressatenkreises hat im Zeitablauf geschwankt und erreicht insgesamt ein mittleres bis hohes Niveau. Die Präzision ist insofern hoch, als die Erklärungen von Paris, Accra und Busan für die Staaten, internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Akteure gelten, die die Vereinbarungen angenommen haben,⁶² entsprechend auf der Liste der Unterzeichner stehen und daher eindeutig identifizierbar sind. Überdies sind zahlreiche Verpflichtungen nach Gebern, Partnern und gemeinsamen Verpflichtungen von Gebern und Partnern spezifiziert. Die Erklärungen von Accra und Busan enthalten zusätzlich Hinweise auf fragile Staaten, die zwar nicht in den Dokumenten namentlich genannt sind, für die es aber internationale Definitionen gibt.

62 Obwohl die Erklärungen von Paris, Accra und Busan bei den entsprechenden *High-Level Fora* im Konsens, d.h. per Akklamation, angenommen wurden, muss die Anerkennung schriftlich erklärt werden (im Falle der Erklärungen von Paris und Accra gegenüber dem DAC-Vorsitzenden, im Falle der Erklärung von Busan gegenüber der GPEDC). Vgl. OECD/DAC (2005) und die Website der GPEDC.

Es wurde kritisch eingewandt, dass in den konkreten Formulierungen nicht immer klar werde, „wer genau die Führungsrolle übernehmen soll, das Parlament oder die Regierung oder vielleicht eine autonome Sonderbehörde?“ (Dann & Sattelberger, 2010, S. 14). Diese Kritik bezog sich auf die Paris-Erklärung. Demgegenüber erwähnen die Erklärungen von Accra und Busan neben den Regierungen der Partnerländer auch Parlamente, lokale Verwaltungen, die Zivilgesellschaft und den Privatsektor. Aber auch im Falle der Paris-Erklärung überzeugt die Kritik nicht ganz, da Regierungen die Erklärung unterzeichnet haben und dabei für ihren jeweiligen Staat gehandelt haben. Es obliegt dann den Regierungen, bei der Umsetzung der Vereinbarungen nach den jeweiligen Gegebenheiten die Parlamente und weitere nationale Akteure so einzubeziehen, dass die Ziele der Erklärungen erreicht werden. Und die Regierungen tragen dafür (zusammen mit den Gebern) die Verantwortung. Für 162 Länder, die inzwischen zur GPEDC gehören, in einer internationalen Vereinbarung zu spezifizieren, wer genau die Führungsrolle übernehmen soll, ist praktisch nicht möglich.

Die Präzision des Adressatenkreises ist aus zwei anderen Gründen zu relativieren. Erstens unterscheiden die Listen der Unterzeichner bei den Partnerländern nicht zwischen solchen, die nur Empfängerländer sind, und solchen, die sowohl Empfänger- als auch Geberländer sind.⁶³ Dies führte bis Busan dazu, dass nichttraditionelle Geber wie China und Indien zwar die Erklärungen von Paris und Accra unterzeichnet hatten, die darin enthaltenen Verpflichtungen für sich aber nur als Empfängerländer und nicht als Geber akzeptierten. Insbesondere China, dessen EZ deutlich zugenommen hatte, sah sich als Geber nicht durch die Vereinbarungen von Paris und Accra gebunden. Diese mangelnde Präzision wurde in Busan insofern korrigiert, als laut Ziff. 2 der Erklärung die getroffenen Vereinbarungen für Süd-Süd-Partner freiwillig sind. Das bedeutet, dass die Prinzipien und Verpflichtungen der GPEDC für Partnerländer immer dann gelten, wenn sie Empfänger sind, aber nur eine Orientierung darstellen, wenn sie selbst als Geber in der Süd-Süd-Kooperation auftreten. Dies kann in der Praxis zu Unschärfen führen, beispielsweise in der Dreieckskooperation, wenn ein traditioneller OECD-Geber mit einem nichttraditionellen

63 Die Differenzierung zwischen Partnerländern, die nur Empfängerländer sind, und solchen, die sowohl Empfänger- als auch Geberländer sind, findet sich in den Mitgliederlisten der *Working Party on Aid Effectiveness*, der *Post-Busan Interim Group* und des Steuerungsausschusses der GPEDC.

Geber, typischerweise einem Mitteleinkommensland, zugunsten eines ärmeren Empfängerlandes zusammenarbeitet. In diesem Falle kann eine Konstellation entstehen, in der das Mitteleinkommensland nicht nur Geber, sondern auch Empfänger ist, wenn es nämlich seinerseits von der Dreieckskooperation profitiert (Ashoff, 2010b).

Die zweite Einschränkung der Präzision betrifft die Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft als Unterzeichner der Erklärungen. Auf der Liste der Unterzeichner der Paris- und der Accra-Erklärung waren noch vierzehn zivilgesellschaftliche Organisationen einzeln genannt (die Privatwirtschaft gehörte noch nicht zu den Unterzeichnern). Dagegen wurde die Busan-Erklärung, wie in Übersicht 5.3 erwähnt, für die Zivilgesellschaft von *Better Aid* und für die Privatwirtschaft vom *Business and Advisory Committee to the OECD* und vom *World Business Council for Sustainable Development* unterzeichnet. Das bedeutet, dass die Vereinbarungen für die drei Organisationen gelten, aber nicht unbedingt für die jeweiligen Mitglieder.

7.2.4 Delegation an dritte Instanzen

Delegation an dritte Instanzen bedeutet, dass die Vertragsparteien wichtige Befugnisse und Funktionen (Regelsetzung, Interpretation und Konflikt-schlichtung, Umsetzung, Überwachung und Durchsetzung von Vereinbarungen, Sanktionierung von Regelverletzungen; vgl. Übersicht 7.1)⁶⁴ nicht selbst wahrnehmen, sondern ganz oder teilweise an Dritte wie Gerichte, Schlichtungsinstanzen oder internationale Organisationen delegieren. Administrative Apparate (Sekretariate), die im Rahmen internationaler Verträge oder Vereinbarungen geschaffen werden, sind keine dritten Instanzen, wenn sie die Vertragsparteien bei der Wahrnehmung der genannten Befugnisse und Funktionen unterstützen, diese aber nicht selbst übernehmen. In der Praxis können die Übergänge fließend werden, wenn Sekretariate de facto einzelne der Funktionen übernehmen und dies von den Vertragsparteien geduldet wird.

Eine Delegation an dritte Instanzen im vorstehenden Sinne gibt es im Rahmen der *Aid Effectiveness Agenda* aus drei Gründen praktisch nicht.

64 Dazu gehören keine Aufträge, die von Fall zu Fall an Auftragnehmer vergeben werden (z. B. Untersuchungen, Evaluierungen, logistische Unterstützung u. ä.).

Erstens besteht angesichts der fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit der Vereinbarungen kein Zwang zu Delegation (etwa bei der Regelinterpretation, Konfliktschlichtung oder Regeldurchsetzung). Zweitens erhöht der Anspruch einer möglichst umfassenden globalen Partnerschaft, verbunden mit dem konsensualen Entscheidungsverfahren, den Anreiz zur Beteiligung aller und vermindert umgekehrt den Anreiz zur Delegation wichtiger Funktionen an dritte Instanzen. Drittens ist die Umsetzung der Vereinbarungen von Paris, Accra und Busan eine Aufgabe der Unterzeichner und nicht einer internationalen oder gar supranationalen Organisation. Unterstützung bei der Umsetzung haben das DAC-Sekretariat und die Weltbank von Fall zu Fall geleistet (z. B. durch Fortbildungsmaßnahmen in Partnerländern zu den Themen des öffentlichen Finanzmanagements und des öffentlichen Beschaffungswesens). Allerdings hat es sich dabei nicht um eine kontinuierliche Aufgabenübertragung gehandelt.

Die *Aid Effectiveness Agenda* ist, wie in Kap. 6 dargelegt, ein intergouvernementaler bzw. transnationaler Prozess, dessen Arbeit größtenteils von den beteiligten und interessierten Akteuren selbst auf unterschiedlichen Ebenen (HLF, Untergruppen, *Building Blocks*, regionale und/oder thematische Konferenzen etc.) geleistet wird und für den keine neue internationale Organisation geschaffen wurde (erst recht keine mit dem Mandat einer dritten Instanz). Die unterstützenden Sekretariate (DAC-Sekretariat, Sekretariat der GPEDC) haben nicht das Mandat der Regelsetzung, Interpretation und Konfliktschlichtung, Umsetzung, Überwachung und Durchsetzung der Vereinbarungen sowie der Sanktionierung von Regelverletzungen. Bei der *Working Party on Aid Effectiveness* (WP-EFF) und beim Steuerungsausschuss der GPEDC handelt es sich, wie erwähnt, nicht um dritte Instanzen, sondern um Vertretungen aller Beteiligten. Dies gilt auch für die Verhandlungsgruppen, die bei den *High-Level Fora* die Entwürfe der Abschlusserklärungen ausgearbeitet haben.

Interessanterweise hat es selbst dort, wo auch bei rechtlich nicht bindenden Vereinbarungen aus Gründen der Unabhängigkeit eine weitgehende Delegation an dritte Instanzen nahe gelegen hätte, nämlich beim Monitoring der Umsetzung und der Evaluierung der Ergebnisse, nur eine sehr beschränkte Delegation an Dritte im Rahmen der *Aid Effectiveness Agenda* gegeben. Dies machen die Governance-Strukturen der *Monitoring Surveys* und der Evaluierung der Paris-Erklärung sowie des ersten Fortschrittsberichts der GPEDC deutlich (Übersicht 7.5). In allen Fällen lag die Verant-

wortung und teilweise auch die Leitung bei Gremien der Unterzeichner der *Aid Effectiveness Agenda*. Nur die Untersuchungen und die Erstellung der Berichte haben Teams des DAC-Sekretariates und von UNDP sowie unabhängige Gutachter übernommen.

Übersicht 7.5: Governance-Strukturen im Bereich Monitoring und Evaluierung der <i>Aid Effectiveness Agenda</i>		
	Beteiligung der Unterzeichner der <i>Aid Effectiveness Agenda</i>	Delegation an Dritte
Monitoring Surveys zur Umsetzung der Paris-Erklärung (2007, 2008, 2011)	<i>Verantwortung:</i> WP-EFF <i>Leitung:</i> Task Team (Joint Venture) of the WP-EFF on Monitoring the Paris Declaration	<i>Berichterstellung:</i> DAC-Sekretariat (unterstützt von verschiedenen Mitgliedern der WP-EFF, mehreren internationalen Forschungsinstituten sowie UNDP und Weltbank)
Internationale Evaluierung der Paris-Erklärung (2007–2008, 2009–2011)	<i>Leitung:</i> International Reference Group (Vertreter der beteiligten Länder) <i>Überwachung der Evaluierung:</i> kleine Managementgruppe aus Vertretern von Geber- und Partnerländern sowie internationalen Organisationen	<i>Berichterstellung:</i> Unabhängige Consultants <i>Laufende Koordinierung:</i> Sekretariat (zur Verfügung gestellt vom Danish Institute for International Studies)
Progress Report der GPEDC (2014)	<i>Verantwortung:</i> GPEDC	<i>Berichterstellung:</i> Team von OECD und UNDP
Quelle: OECD (2007, S. 3, 5); OECD (2011, S. 5, 7); OECD und UNDP (2014, S. 5, 8); Wood et al. (2011, S. iv-v)		

Erwähnenswert ist an dieser Stelle ein von den Vertragsparteien der *Aid Effectiveness Agenda* unabhängiges Monitoring der Umsetzung einer Verpflichtung der Agenda, nämlich der in Accra und Busan erklärten Verpflichtung der Geber zu mehr Transparenz bezüglich ihrer EZ-Leistungen. Die zivilgesellschaftliche Organisation *Publish What you Fund. The Global Campaign for Aid Transparency* bewertet die Einhal-

tung des IATI-Standards (vgl. Übersicht 5.4) durch die Geber und veröffentlicht seit 2011 jährlich den *Aid Transparency Index* (ATI). *Publish What You Fund* ist eine dritte Instanz, allerdings handelt sie nicht im Auftrag der Unterzeichner der Erklärungen von Accra und Busan, d.h. es liegt keine Delegation vor.⁶⁵

7.2.5 Geltungsbereich

Wie in Kap. 5.2.2 erwähnt und in Übersicht 5.3 dokumentiert, ist der Geltungsbereich der im Rahmen der *Aid Effectiveness Agenda* getroffenen Vereinbarungen im Laufe der Zeit stark gewachsen und seit Busan sehr hoch.⁶⁶ Mit 162 Unterzeichnerstaaten nähert sich die Globale Partnerschaft für wirksame EZ einer universalen Vereinbarung. Zum Vergleich: die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen von 2000 wurde von 189 Staats- und Regierungschefs angenommen. Auch die zivilgesellschaftliche Unterstützung ist inzwischen sehr hoch, wenn man berücksichtigt, dass die Paris-Erklärung von 14 CSOs angenommen wurde, während die Plattform *Better Aid*, die die Busan-Erklärung angenommen hat, nach eigenen Angaben mehr als 700 zivilgesellschaftliche Entwicklungsorganisationen vertritt.⁶⁷

7.3 Schlussfolgerungen

Aus der Perspektive der Dimensionen von Verrechtlichung sind die Stärken der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* die mittlere bis potenziell hohe Präzision und der sehr große Teilnehmerkreis, während die Schwächen in der fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit und der fehlenden Delegation an

65 Der ATI ist zwar nicht unter dem Gesichtspunkt der Delegation, wohl aber der Legitimität interessant (vgl. Kap. 8.2.3).

66 Der Geltungsbereich für Staaten ist in Übersicht 7.2 für die Paris-Erklärung (80 Unterstützerstaaten) mit „mittel“ und für die Erklärungen von Accra (138 Staaten) und Busan (162 Staaten) mit „hoch“ angegeben.

67 Der Geltungsbereich für zivilgesellschaftliche Entwicklungsorganisationen ist in Übersicht 7.2 im Falle der Paris-Erklärung mit gering (14 Unterzeichner), bei der Erklärung von Accra mit mittel (zwar dieselben 14 Unterzeichner wie bei der Paris-Erklärung, aber deutlich höhere Beteiligung von CSOs an den Beratungen in Accra im Gegensatz zu Paris; vgl. Übersicht 5.4) und im Falle der GPEDC mit hoch angegeben.

dritte Instanzen bestehen. In der erweiterten Symbolik von Abbott und Snidal handelt es sich um die Merkmale [-, p/P, -, S]. Sieht man vom Aspekt des Geltungsbereiches ab, ist die Kombination [-, p/P, -] eine von mehreren Varianten des *soft law*, die den beiden Autoren zufolge typisch für Situationen sind, in denen die Souveränitätskosten und die Unsicherheit als hoch eingeschätzt werden (Abbott & Snidal, 2000, S. 442, 444). Beide Aspekte treffen für die *Aid Effectiveness Agenda* zu, reichen aber als Erklärung nicht aus.

Rechtlich verbindliche Vereinbarungen hätten in der Tat deutlich in die Souveränität der beteiligten Staaten eingegriffen. Dies liegt daran, dass die Vereinbarungen von Paris, Accra und Busan von Regierungen umgesetzt werden müssen und sehr komplexe Sachverhalte betreffen, auf der Seite der Partnerländer z. B. die Erarbeitung operationaler Entwicklungsstrategien in umfassenden politischen Konsultationsprozessen oder die Reform des öffentlichen Finanzmanagements und des öffentlichen Beschaffungswesens, und auf der Seite der Geber z. B. die Ausrichtung der eigenen Prioritäten und Schwerpunkte an den Prioritäten der Partnerländer, die Abstimmung mit anderen Gebern (die bis zur Unterordnung unter gemeinsam beschlossene Arbeitsteilung geht) oder die Abkehr von eigenen Verfahren zugunsten der Übernahme der Verfahren der Partnerländer. In allen diesen Fällen bedeuten rechtlich verbindliche Vereinbarungen klare Eingriffe in die Handlungsspielräume der beteiligten Staaten, zu denen die Regierungen nicht nur nicht bereit waren, sondern die auch zu keinem Zeitpunkt überhaupt erwogen wurden.

Die Sorge vor Souveränitätseinbußen war dabei nicht alleine ausschlaggebend. Auch der Aspekt der Unsicherheit spielte eine Rolle. Die Agenda beruhte zwar auf jahrzehntelangen Erfahrungen der internationalen EZ und erlaubte daher die Formulierung eines detaillierten Katalogs von Verpflichtungen (vgl. Übersicht 7.3), war aber trotzdem mit der Unsicherheit konfrontiert, wie die Verpflichtungen in den sehr unterschiedlichen Kontexten der großen Zahl beteiligter Partnerländer konkret umgesetzt werden sollten. Daher hatte die Paris-Erklärung (Ziff. 13) bereits formuliert: „We recognise that commitments need to be interpreted in the light of the specific situation of each partner country“. Ein ähnlicher Hinweis findet sich in der Erklärung von Accra (Ziff. 28). In der Busan-Erklärung wird diesem Gesichtspunkt dadurch Rechnung getragen, dass künftig die Verpflichtungen von Gebern und Partnern auf Länderebene in spezifischen

Vereinbarungen festgelegt werden sollen. Die Unterschiedlichkeit der Länder hätte eine rechtliche Normierung auf globaler Ebene sehr erschwert.

Die fehlende rechtliche Verbindlichkeit und Delegation an dritte Instanzen hat aber noch weitere Gründe. Der wichtigste ist, dass die Voraussetzungen für eine völkerrechtliche Kodifizierung der *Aid Effectiveness Agenda* als *hard law* nicht vorgelegen haben.

- Erstens fehlte dafür eine legitimierte Instanz mit der Befugnis zu verbindlicher Rechtssetzung. Eine solche Instanz wäre supranational. Weder die OECD, die in Gestalt des DAC und der *Working Party on Aid Effectiveness* (WP-EFF) bis Accra die Agenda wesentlich vorangetrieben hat, noch die Generalversammlung der Vereinten Nationen, die beispielsweise die Millenniumserklärung verabschiedet hat, noch das *Development Cooperation Forum* (DCF) des ECOSOC sind solche Instanzen. Eine supranationale Instanz für die Zwecke der *Aid Effectiveness Agenda* zu schaffen wäre jedoch nicht nur politisch völlig unrealistisch (supranationale Instanzen sind in den internationalen Beziehungen die Ausnahme und nicht die Regel), sondern auch sachlich nicht angemessen (siehe unten).
- Zweitens wäre eine Instanz erforderlich, die Auslegungskonflikte entscheidet, bei der Verstöße gegen die Prinzipien und Verpflichtungen geltend gemacht werden können und die Verstöße rechtlich sanktionieren kann.
- Drittens weisen die Verpflichtungen der Agenda insgesamt zwar einen mittleren bis hohen Präzisionsgrad auf, der aber für eine rechtsverbindliche Formulierung und erst recht für eine Sanktionierung von Regelverstößen in vielen Fällen nicht ausreicht. Hier kommt die schon erwähnte Unterschiedlichkeit der Partnerländer zum Tragen, die präzise Abstufungen des Verpflichtungsgrades und/oder des Zeithorizontes für die volle Verbindlichkeit erfordert hätte. Man könnte dagegen argumentieren, dass in Anlehnung an Abbott und Snidal (2000) für die Formulierung als *hard law* ein mittlerer Präzisionsgrad [p] ausreicht, solange Verpflichtungs- und Delegationsgrad hoch [O, D]. Dahinter steht der Gedanke, dass in einem ersten Schritt Standards vereinbart werden, deren Präzisierung nicht *ex ante* wie bei genauen Regeln, sondern erst im Zuge der Anwendung, also *ex post*, erfolgt (Übersicht 7.1,

Ziff. 4). Dazu bedarf es aber einer Instanz, die diese Präzisierung dann auch vornimmt und für rechtlich verbindlich erklärt, eben [O, D].

- Viertens bedürfte es klarer Sanktionsmöglichkeiten, die einerseits Verstöße ahnden, andererseits aber dem Anliegen der Agenda nicht zuwiderlaufen⁶⁸ und überdies tatsächlich wirksam sind, wozu gehört, dass sie auch durchgesetzt werden können.

Der Hinweis auf die fehlende rechtliche Verbindlichkeit der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* ist wichtig, sollte jedoch nicht voreilig als Kritik missverstanden werden. Wie in Kap. 7.1.4 ausgeführt, hat *soft law* verschiedene Vorteile. Die geringeren Souveränitätskosten und die leichtere Kompromissbildung haben zweifellos zum fast universalen Teilnehmerkreis der Agenda beigetragen, und der Umstand, dass die Agenda nicht als *hard law* vereinbart wurde, erleichtert den Umgang mit Unsicherheit und ermöglicht Lernprozesse.

Die große Herausforderung der Agenda liegt andererseits darin, ihre normative bzw. politische Bindungswirkung zu fördern und einzufordern. Notwendig dazu sind das systematische Monitoring der Umsetzung, die periodische Evaluierung der Ergebnisse, der kritisch-konstruktive Dialog aller Beteiligten, gegenseitiger Druck (*peer pressure*) und nicht zuletzt Öffentlichkeitsarbeit und öffentlicher Druck. Bisher sind dazu wichtige Anstrengungen unternommen worden (*Monitoring Surveys* der OECD, internationale Evaluierung der Paris-Erklärung, erster Fortschrittsbericht der GPEDC, periodische Treffen aller Beteiligten auf hoher Ebene, kritische Begleitung durch zivilgesellschaftliche Organisationen).

Dieses Momentum gilt es aufrechtzuerhalten. Hier gibt es mehrere Risiken. Erstens kann der Übergang zu länderspezifischen Vereinbarungen und *results frameworks* die Aufmerksamkeit für das Anliegen der Agenda insgesamt in den Hintergrund treten lassen. Zweitens kann die Agenda, die bisher im engen Zusammenhang mit der Erreichung der MDGs stand, nach dem Ende des MDG-Zeithorizontes an normativer Bindungskraft verlieren,

68 Theoretisch wären verschiedene Möglichkeiten denkbar, z. B. der Ausschluss eines Vertragsverletzers aus dem Vertrag, die Einschränkung, Aussetzung oder Beendigung der EZ für den Fall, dass Partnerländer ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, oder Geldstrafen. Jede dieser Varianten wäre jedoch angesichts der Zielsetzung der Agenda problematisch.

wenn es nicht gelingt, sie mit den Post-MDGs zu verknüpfen. Drittens können die periodischen Treffen auf hoher Ebene zu Ermüdungserscheinungen führen und sich womöglich „totlaufen“. Um das zu verhindern, bedarf es einer politisch, inhaltlich und administrativ starken Instanz, die den Prozess weitertreibt. Eine solche Instanz sollte ein Gremium sein, in dem eine begrenzte Zahl von Vertretern aller Beteiligten zusammenarbeitet (wie früher die WP-EFF und jetzt der Steuerungsausschuss der GPEDC) und dabei von einem leistungsfähigen Sekretariat unterstützt wird.

8 Die Legitimität der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

8.1 Konzeptionelle Überlegungen: Legitimitätsbegriffe in der Global Governance-Diskussion

Legitimität bedeutet die Anerkennungswürdigkeit (normative Legitimität) und Akzeptanz (empirische Legitimität) von Regeln, Organisationen, Verfahren und Handeln und unterscheidet sich von Legalität (Gesetzeskonformität). Ausgangspunkt der Debatte über die Legitimität von Global Governance ist die Feststellung eines Demokratieproblems des Regierens jenseits des Nationalstaates. Es „entsteht, je mehr internationale Institutionen Herrschaftsfunktionen wahrnehmen und je weniger sie demokratischer Kontrolle unterliegen und die von ihren Entscheidungen Betroffenen über Partizipationschancen verfügen“ (Beisheim & Nuscheler, 2003, S. 37). Dies gilt vor allem für Supranationalisierung, d.h. die Übertragung politischer Autorität auf überstaatliche Organisationen, denen keine gleichwertigen Parlamente mit der Kompetenz zur Rechtsetzung und Kontrolle der Exekutive gegenüberstehen.

Bei intergouvernementalen Entscheidungen entstehen zwar meist auch Organisationen oberhalb der nationalstaatlichen Ebene, die den Wählern nicht mehr direkt rechenschaftspflichtig sind. Zürn (2012b, S. 2; 2013, S. 413) zufolge kann das aber unter dem Aspekt der Legitimität noch hingenommen werden, solange die Entscheidungen im Konsens getroffen werden, weil sie dann durch die Legitimation der beteiligten Regierungen legitimiert werden (zweistufige Legitimation im Rahmen von Global Governance). Das Problem besteht allerdings darin, dass die Legitimationskette umso länger

wird, je weiter intergouvernementale Organisationen ihre Aktivitäten ausdehnen und je weniger sie dabei noch von den sie konstituierenden Staaten kontrolliert werden. Dann entsteht ein Demokratiedefizit, weil eine Kontrolle der intergouvernementalen Organisationen durch demokratisch legitimierte Parlamente fehlt (Beisheim & Nuscheler, 2003, S. 38).

Auf die Frage nach der Demokratisierung von Global Governance hat es unterschiedliche Antworten gegeben. Sie leugnen entweder ein Demokratieproblem, weil Global Governance letztlich auf Entscheidungen von durch Wahlen legitimierten Regierungen zurückgehe, oder sie fordern demokratische Prozesse auf allen Entscheidungsebenen von der kommunalen über die nationale bis zur globalen Ebene, deren Endpunkt eine kosmopolitische Demokratie sei, oder sie möchten eine Demokratisierung durch zunehmende Beteiligung der Zivilgesellschaft und/oder die Stärkung deliberativer Prozesse auf globaler Ebene erreichen (als Überblick Jörke & Take, 2011, S. 287-293).

Jörke und Take (2011, S. 293-301) halten keine der Antworten für ausreichend. Die erste widerspreche der Empirie, weil die Erosion demokratischer Kontrolle vielfältig zu beobachten sei, die zweite sei utopisch und die dritte sei demokratietheoretisch fragwürdig, weil sie die Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen an politischen Entscheidungsprozessen ausblende. Die beiden Autoren entgegnen:

Wir plädieren stattdessen dafür, nicht länger nach den Möglichkeiten einer Demokratisierung globalen Regierens zu suchen, sondern sich mit der Frage nach den in diesem Kontext möglichen Formen legitimen Regierens zu bescheiden. Anders ausgedrückt, wir möchten dafür plädieren, im Kontext supranationalen und globalen Regierens den Demokratiebegriff zu verabschieden und ihn durch den des legitimen Regierens zu ersetzen. (Jörke & Take, 2011, S. 294)

Sie verwenden dabei die Kategorien *Input*-Legitimität (Partizipation aller *Stakeholder*), *Throughput*-Legitimität (Transparenz der Strukturen und Entscheidungsverfahren) und *Output*-Legitimität (Akzeptanz eines Regelungsarrangements) (Jörke & Take, 2011, S. 296-299). Sie verstehen anders als teilweise in der Literatur, aber zu Recht, unter *Output*-Legitimität nicht die Zielerreichung eines Regelungsarrangements, weil der kausale Zusammenhang zwischen einer Regelung und der Zielerreichung komplex und nicht immer einfach zu ermitteln ist (Attributionsproblem).

Diese Sichtweise wird durch zwei weitere Argumente gestützt. Zum einen bezieht sich Zielerreichung, die gleichbedeutend mit Wirksamkeit oder Effektivität ist, in der Planungs- und Evaluierungssystematik auf die Ebene der *outcomes* (erzielte Wirkungen), während *outputs* die zur Erreichung der erhofften Wirkungen erbrachten Leistungen bezeichnen. In diesem Sinne ist der Begriff *outputs* auch konsistent mit dem Verständnis von Akzeptanz (*Output*-Legitimität), die Take (2013, S. 52-53) zufolge nicht nur die freiwillige Unterwerfung unter Regeln (sozusagen die erklärte Anerkennung) beinhaltet, sondern auch Maßnahmen⁶⁹ zu deren Umsetzung (aktive Anerkennung). Zum anderen sollte Effektivität begrifflich klar von Legitimität getrennt werden, weil zwischen beiden eine komplexe Beziehung besteht. Effektivität kann durch (normative) Legitimität gefördert werden, Effektivität kann ihrerseits die (empirische) Legitimität erhöhen, und schließlich kann es ein Spannungsverhältnis zwischen beiden geben, wenn nämlich eine hohe *Input*- und/oder *Throughput*-Legitimität die Effektivität vermindert.

Take (2013, S. 33-56) erweitert den analytischen Rahmen um zwei zusätzliche Kategorien, die inhaltliche Legitimität (Übereinstimmung der Zielsetzungen mit universellen Prinzipien) und substanzielle Legitimität (Expertise und Problemlösungsressourcen) und gelangt damit zu fünf Legitimitätskategorien, die er teilweise untergliedert (Übersicht 8.1). Die Grundüberlegung bei allen fünf Kategorien ist, dass ihre Beachtung die Legitimität eines Regelungsarrangements im Sinne der Anerkennungswürdigkeit und Akzeptanz erhöht.

Eine wichtige Rolle im vorliegenden Zusammenhang spielt der Begriff der *Stakeholder*. Er bezieht sich nicht nur auf die Regelungssetzer, sondern auch auf die Regelungsadressaten, die Regelungsbetroffenen und die Inhaber von Problemlösungsressourcen (Take, 2013, S. 37). In intergouvernementalen Prozessen sind die Regelungssetzer oft auch die Rege-

69 Streng genommen sind Maßnahmen in der Planungs- und Evaluierungssystematik Aktivitäten zur Erbringung von Leistungen (*Outputs*), aber nicht gleichbedeutend mit *Outputs*, da unter Umständen trotz zahlreicher Aktivitäten die vorgesehenen Leistungen nicht erbracht werden. Auf diese Unterscheidung kann hier jedoch verzichtet werden, weil sich die tatsächliche Akzeptanz von Regeln nicht allein an der erklärten Anerkennung und auch nicht nur an Aktivitäten, die womöglich erfolglos bleiben, bemisst, sondern am Grad der Umsetzung. Inwieweit die Umsetzung dann zu den erhofften Wirkungen führt, ist die Frage der Effektivität.

lungsadressaten, insofern Regierungen zur Lösung gemeinsamer Probleme gemeinsame Regeln für ihr Handeln vereinbaren, die dann für sie gelten. Trotzdem sind die Regelungssetzer nicht immer deckungsgleich mit den Regelungsadressaten, da viele Regelungen von nachgeordneten Behörden oder Durchführungsorganisationen umgesetzt werden müssen, die meist nicht am intergouvernementalen Verhandlungstisch sitzen. Dies gilt erst recht für die Regelungs-betroffenen, deren Interessen aber unter Legitimitäts Gesichtspunkten berücksichtigt werden müssen.

Übersicht 8.1: Legitimitätskriterien für das Regieren jenseits des Nationalstaates				
Anerkennungswürdigkeit (normative Legitimität)				Akzeptanz (empirische Legitimität)
Inhaltliche Legitimität	Input-Legitimität	Throughput-Legitimität	Substanzielle Legitimität	Output-Legitimität
Übereinstimmung der Zielsetzungen mit universellen Prinzipien	Repräsentativität der Regelungsarrangements	Transparenz der Strukturen und Entscheidungsfindungsprozesse	Expertise	Freiwillige Unterwerfung unter das Regelungsarrangement
	Grad der politischen Gleichheit	Überwachungsverfahren	Problemlösungsressourcen	Maßnahmen zur Umsetzung der Regeln
	Konsensorientierung der Verhandlungen	Sanktionsmechanismen		
Quelle: Take (2013, S. 54); die Übersicht wurde gegenüber dem Original geringfügig modifiziert.				

Take definiert drei Grade der Ausprägung der fünf Legitimitätskategorien und gelangt damit zu einem differenzierten Raster (Übersicht 8.2), den er

selbst auf die Analyse verschiedener internationaler Regelungsbereiche⁷⁰ anwendet und der im Folgenden für die Analyse der Legitimität der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* genutzt werden soll (zusammenfassende Synopse in Übersicht 8.3).

Übersicht 8.2: Abstufungen der Legitimitätskategorien des Regierens jenseits des Nationalstaates			
	Hoher Grad	Mittlerer Grad	Niedriger Grad
Anerkennungswürdigkeit (normative Legitimität)			
Inhaltliche Legitimität			
Übereinstimmung der Zielsetzungen mit universellen Prinzipien	Hohe Kongruenz mit universellen Prinzipien	Hohe Kongruenz mit regionalen Prinzipien	Schwache Kongruenz mit universellen/regionalen Prinzipien; nur funktionale Ziele
Input-Legitimität			
Repräsentativität/Offenheit der Regelungsarrangements	Formale Teilhabe für alle Stakeholdergruppen	Formale oder zumindest informelle Teilhabe für alle Stakeholdergruppen	Ausschluss einzelner Stakeholdergruppen
Grad der politischen Gleichheit	Gleiche Rechte für alle, ergänzt durch die Unterstützung mit Ressourcen	Gleiche Rechte für alle, aber ohne die Unterstützung mit Ressourcen	Abgestufte Beteiligungsrechte für die einzelnen Stakeholder
Konsensorientierung der Verhandlungen	Ebenenübergreifend, unter Einbeziehung externer Akteure	Auf die Organisation beschränkt	Auf einzelne Organe der Organisation beschränkt

70 (i) Regulierung der Internetinfrastruktur, (ii) Arbeits- und Sozialstandards, (iii) Umweltstandards.

Übersicht 8.2: Abstufungen der Legitimitätskategorien des Regierens jenseits des Nationalstaates			
	Hoher Grad	Mittlerer Grad	Niedriger Grad
Throughput-Legitimität			
Transparenz der Strukturen und Entscheidungsprozesse	Erstreckt sich auf externe Akteure, kodifizierte Informationspolitik, umfassende Informationspflichten	Beschränkt auf interne Akteure, keine kodifizierte Informationspolitik, eingeschränkte Informationspflichten	Beschränkt sich auf (einige) interne Akteure, keine Informationspolitik, Freiwilligkeit der Informationspflicht
Überwachungsverfahren	Umfassende, detaillierte Berichtspflichten, <i>third party monitoring</i> mit ausreichend Ressourcen, ggf. Vor-Ort-Inspektionen	Selektive Berichtspflichten, <i>second party monitoring</i> mit unzureichenden Ressourcen, ggf. angekündigte Vor-Ort-Inspektionen	Freiwilligkeit der Berichtspflichten, <i>first party monitoring</i>
Sanktionsmechanismen	Detaillierte Klageverfahren auf Regelsetzer und -adressaten zielend, offen für externe Akteure, unabhängige Schiedsgerichtsbarkeit, substanzielle Strafen, Bereitschaft und Fähigkeit zur Sanktionierung	Detaillierte Klageverfahren auf Regelsetzer und -adressaten zielend, nicht offen für externe Akteure, Schiedsgerichtsbarkeit, keine substanziellen Strafen, schwache Bereitschaft und Fähigkeit zur Sanktionierung	Klageverfahren nur für Mitglieder offen und nur auf Regelungsadressaten zielend, fehlende Schiedsgerichtsbarkeit, Befähigung statt Bestrafung

Übersicht 8.2: Abstufungen der Legitimitätskategorien des Regierens jenseits des Nationalstaates			
	Hoher Grad	Mittlerer Grad	Niedriger Grad
Substanzielle Legitimität			
Expertise	Umfassende Informationspolitik, eigene und externe wissenschaftliche Sachkenntnis und Erfahrungswissen	Selektive Informationspolitik, eigenes Erfahrungswissen, Kooperation mit externen Experten	Förderung und Koordinierung der Expertise der Mitglieder, kaum eigenständige Expertise
Problemlösungsressourcen	Geeignete personelle, finanzielle und organisatorische Ressourcen in angemessenem Umfang	Keine ausreichenden geeigneten Ressourcen, stattdessen Rückgriff auf externe Ressourcen	Keine geeigneten oder externen Ressourcen in nennenswertem Umfang
Akzeptanz (empirische Legitimität)			
Output-Legitimität			
Freiwillige Unterwerfung unter die Regeln (erklärte Anerkennung)	Positive Äußerungen einer Vielzahl interner und externer Akteure, steigende Zahl sich freiwillig den Regeln unterwerfender Akteure	Positive Äußerungen etlicher interner und weniger externer Akteure, langsame Zunahme der Zahl sich freiwillig den Regeln unterwerfender Akteure	Positive Äußerungen etlicher interner Akteure, konstante oder sinkende Zahl sich freiwillig den Regeln unterwerfender Akteure
Maßnahmen zur Umsetzung der Regeln (aktive Anerkennung)	Kostenintensive Maßnahmen zur Umsetzung der Regeln seitens der Adressaten	Nur kostengünstige Maßnahmen zur Umsetzung der Regeln seitens der Adressaten	Kaum Maßnahmen zur Umsetzung der Regeln seitens der Adressaten
Quelle: Take (2013, S. 54-56); die Übersicht wurde gegenüber dem Original geringfügig modifiziert.			

8.2 Analyse der Legitimität der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

8.2.1 Inhaltliche Legitimität

Die inhaltliche Legitimität der *Aid Effectiveness Agenda*, die man evaluierungssystematisch auch als Relevanz der Agenda bezeichnen kann, ist hoch. Wie an mehreren Stellen dieser Studie erwähnt, haben die Prinzipien und Verpflichtungen der Agenda als Ausgangs- und Bezugspunkt international anerkannte Normen und Ziele von hohem Rang (Millenniumserklärung und Millenniumsziele). Die Agenda soll die Entwicklungszusammenarbeit dazu befähigen, besser zur Verwirklichung dieser Normen und Ziele beizutragen. Das Ausmaß, in dem das tatsächlich gelingt, ist die Effektivität der Agenda, die ihrerseits auch Rückwirkungen auf die weitere Akzeptanz der Agenda, d.h. ihre empirische Legitimität haben kann. Das ändert jedoch nichts daran, dass auf der Zielebene die inhaltliche Legitimität der *Aid Effectiveness Agenda* hoch ist.

8.2.2 Input-Legitimität

a) Repräsentativität bzw. Offenheit der Regelungsarrangements

Sie bemisst sich daran, „inwieweit [globale Formen des Regierens] alle relevanten Stakeholder [...] mit einbeziehen.“ (Take, 2013, S. 37). Angesichts des oben erläuterten *Stakeholder*-Begriffs ist dies ein hoher Anspruch, der in der Praxis kaum einzulösen ist.

Da es in funktionalen Zusammenhängen praktisch unmöglich ist, die für eine Entscheidung Verantwortlichen und die von dieser Entscheidung Betroffenen in ihrer Gesamtheit zu identifizieren und auch aus praktischen Gründen nicht alle Regelungsadressaten in einen Entscheidungsprozess inkorporiert werden können, kann es hier realistisch nur um eine möglichst vollständige Partizipation sektoral organisierter Referenzgruppen und nicht von Individuen gehen. (Take, 2013, S. 38)

Diese Modifizierung des Prinzips der Repräsentativität und Offenheit ist auch im Falle der *Aid Effectiveness Agenda* notwendig, da die internationale EZ wie erwähnt durch komplexe Akteurskonstellationen und multiple

Principal-Agent-Konstellationen gekennzeichnet ist. Die Regelungsadressaten der Agenda sind auf Geber- und Partnerseite nicht allein Regierungen, sondern auch Parlamente (die in Geberländern möglicherweise Verfahrensänderungen billigen und in Partnerländern z. B. Entwicklungsstrategien und -budgets oder Reformen nationaler Systeme beschließen müssen) und Durchführungsorganisationen. Die Regelungs-betroffenen sind letztlich alle Zielgruppen, denen die EZ nutzen soll. Schließlich ist in der internationalen EZ der Kreis von Inhabern von Problemlösungskompetenz sehr groß.

Alle diese Stakeholder in die Verhandlungen der *Aid Effectiveness Agenda* einzubeziehen wäre schlicht unmöglich gewesen. Die Verhandlungen gingen daher zunächst von der für die intergouvernementale Ebene typischen Prämisse aus, dass Regierungen ihre Länder (und dort jeweils die Regelungsadressaten und Regelungs-betroffenen) und internationale Regierungsorganisationen die sie konstituierenden Staaten repräsentieren. Der Teilnehmerkreis erweiterte sich dann ganz erheblich von Paris über Accra nach Busan um zivilgesellschaftliche Organisationen und Vertreter des Privatsektors (Übersicht 5.4) sowie um parlamentarische Organisationen und nicht zuletzt um internationale *Think Tanks*. Im Falle des HLF von Busan umfasste der Teilnehmerkreis etwa 3.000 Personen.

Unter Berücksichtigung des im Rahmen globaler Verhandlungen Machbaren hatte das HLF von Paris einen mittleren Grad von Repräsentativität und Offenheit, während er im Falle der HLF von Accra und Busan hoch war. Der mittlere Grad im Falle von Paris erklärt sich nicht allein daraus, dass nur eine begrenzte Zahl von CSOs und keine Vertreter weiterer *Stakeholder* (Vertreter parlamentarischer Organisationen und des Privatsektors) teilnahmen. Auch der Kreis der beteiligten Entwicklungsländer war mit 58 nur etwa halb so groß wie in Accra und Busan (Übersicht 5.3).⁷¹ Auch für die WP-EFF gelten die vorstehenden Repräsentativitätsgrade. Wie in Kap. 6.2.2 erwähnt, stellte die WP-EFF ein Forum aller interessierten Regierungen und weiteren Akteure dar, dessen Mitgliederzahl im Zeitverlauf erheblich anwuchs (Übersicht 6.2). Wichtig war, dass

71 Mit den beteiligten Entwicklungsländern sind diejenigen gemeint, die die Erklärungen übernommen haben. Der größte Teil von ihnen hat auch an den Verhandlungen teilgenommen (die exakte Zahl liegt allerdings nicht vor), ein kleiner Teil hat sich den Erklärungen später angeschlossen.

es a priori keine Ausschlusskriterien gab, sondern die Bereitschaft zur Mitarbeit das faktische Zulassungskriterium war.⁷²

Mit dem Übergang von der WP-EFF zur Steuerungsgruppe der GPEDC trat an die Stelle der Offenheit für alle interessierten Regierungen und weiteren Akteure das Prinzip der formalen Repräsentativität. Nach dem Grundsatz „*globally light structures*“ wurde die Mitgliederzahl der Steuerungsgruppe auf 18, inzwischen 24, beschränkt und ein Vertretungsschlüssel beschlossen (Übersicht 7.2), der im Wesentlichen alle relevanten Akteure berücksichtigt. Gleichwohl gab es Kritik, dass z. B. Gewerkschaften nicht vertreten sind. Dies wurde 2014 korrigiert. Wichtiger für die tatsächliche Repräsentativität der Steuerungsgruppe ist allerdings, dass die Mitglieder tatsächlich ihre *Stakeholdergruppen* möglichst gut vertreten, d.h. deren Interessen bündeln und in die Beratungen einbinden. Zu beachten ist, dass der Steuerungsausschuss im Konsens arbeitet und selbst keine Entscheidungen im Namen der GPEDC trifft, sondern die Arbeit zwischen den HLF koordiniert und die HLF vorbereitet.

Vergegenwärtigt man sich den Teilnehmerkreis und die Organisationsstruktur der *Aid Effectiveness Agenda*, so wird schnell klar, dass die besonders von China und Indien vorgebrachte Kritik, die Agenda sei OECD-gesteuert und im Gegensatz zum DCF der UN nicht universal legitimiert, weitgehend falsch ist. Richtig sind nur zwei Punkte.

- Erstens waren es die DAC-Mitglieder, die mit der Bildung der *DAC Task Force on Donor Practices* Ende 2000 die Agenda eingeleitet hatten, und zwar noch bevor die UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung von Monterrey 2002 zur Verbesserung der Wirksamkeit der internationalen EZ aufgefordert hatte. Die DAC-Mitglieder haben aber von Anfang an Partnerländer beteiligt.

72 Dies widerspricht der Auffassung, dass die Entscheidung darüber, wer an der Formulierung von Regeln mitwirken durfte, ganz im Kompetenzbereich des OECD/DAC lag (Dann & Sattelberger, 2010, S. 15). Dies trifft in einem rein formalen Sinn allenfalls für den Beginn der *Aid Effectiveness Agenda* (Rom-Erklärung, Paris-Erklärung) zu, als die WP-EFF und ihr Vorgänger noch als Untergruppe des DAC agierten und das DAC daher entsprechend seinem Mandat das Recht hatte, externe Akteure einzubeziehen. Tatsächlich hat das DAC jedoch alle an der Mitarbeit interessierten und dazu bereiten Partnerländer eingeladen. Nach Paris entwickelte sich die WP-EFF wie erwähnt zu einem Forum sui generis.

- Zweitens hat das DAC-Sekretariat die schon erwähnte wichtige unterstützende Rolle gespielt, war aber nicht der *agenda setter*. Demgegenüber standen die Beratungen in der WP-EFF und vor allem die Entscheidungen bei den HLF allen interessierten Partnerländern und zunehmend auch Vertretern der Zivilgesellschaft und anderer Akteursgruppen auf der Basis der Gleichberechtigung (Konsensentscheidung) offen. Die DAC-Mitglieder waren in der WP-EFF nur bis etwa 2008 zahlenmäßig die größte Gruppe, spätestens nach Accra aber in der Minderzahl. Die GPEDC wurde von über 200 Regierungen, multilateralen Organisationen und weiteren Akteuren beschlossen. Hier von mangelnder universaler Legitimität zu sprechen, ist erstaunlich. Dass das DAC-Sekretariat die Rolle des unterstützenden Apparates übernahm, liegt nicht am Dominanzstreben der DAC-Geber, sondern schlicht am Fehlen einer gleichwertigen Alternative.

Das Argument, dass das DCF als Einrichtung des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) der Vereinten Nationen über eine höhere Legitimation verfüge als die Organisationsstrukturen des Paris-Accra-Busan-Prozesses und der GPEDC, ist noch aus einem anderen Grund wenig überzeugend. Es hat allen Beteiligten der *Aid Effectiveness Agenda* freigestanden, die gemeinsamen Bemühungen auf UN-Ebene voranzubringen. Dies ist aber nicht geschehen, und auch die UN haben dazu nicht die Initiative ergriffen. Das DCF wurde erst 2008 als Diskussionsplattform ins Leben gerufen, und zwar ohne das Mandat, die *Aid Effectiveness Agenda* zu übernehmen, und ohne administrative Kapazität, die das DAC-Sekretariat bot. Die Parallelität von DCF und GPEDC muss sicher künftig ein Thema sein.

Bezüglich der Organisationsstruktur der GPEDC wird darauf hingewiesen, dass sie nicht in einem umfassenden intergouvernementalen Verhandlungsprozess beschlossen und nicht von den UN bestätigt wurde (Janus, Klingebiel, & Mahn, 2014, S. 3). Beides ist nur sehr begrenzt richtig und schränkt die Legitimation der GPEDC nicht wirklich ein. Die Entscheidung über die Organisationsstruktur der GPEDC sollte ursprünglich in Busan getroffen werden, wurde aber aus Zeitgründen vertagt. Die Busan-Erklärung (Ziff. 36c) beauftragte die WP-EFF mit der Einberufung einer alle Unterzeichner der Erklärung repräsentierenden Gruppe, die den Auftrag hatte, einen Vorschlag für die neue Organisationsstruktur zu erarbeiten. Die daraufhin gebildete *Post-Busan Interim Group* hatte 25 Mitglieder

(OECD/DAC, 2012c), die alle Akteursgruppen der GPEDC repräsentierten, und erarbeitete den Vorschlag für die künftige Organisationsstruktur, der von der WP-EFF auf ihrer letzten Sitzung Ende Juni 2012 angenommen wurde. Wie erwähnt hatte die WP-EFF über 80 Mitglieder. Falls der Umstand, dass nur die WP-EFF und nicht die über 200 Mitglieder der GPEDC die neue Organisationsstruktur beschlossen hatten, ein Problem ist, steht es den Mitgliedern anlässlich der hochrangigen Treffen der GPEDC frei, die Struktur zu ändern. Eine Bestätigung durch die UN war weder erforderlich noch angezeigt, da die UN die GPEDC nicht an sich gezogen hatten. Grundsätzlich sind intergouvernementale bzw. transnationale Vereinbarungen nicht weniger legitim, wenn sie kein UN-Siegel tragen. Entscheidend für die Legitimität ist, dass sie sich auf die Zustimmung der tatsächlich Beteiligten stützen können.

b) Grad der politischen Gleichheit

Er bemisst sich daran, ob es gleiche oder abgestufte Beteiligungsrechte gibt und ob die Beteiligung durch Ressourcen unterstützt werden kann. Der erste Aspekt ist für die *Aid Effectiveness Agenda* zu bejahen. Es gab und gibt keine abgestuften Beteiligungsrechte. Die Unterstützung durch Ressourcen ist besonders relevant für die Beteiligung der Partnerländer an den gemeinsamen Beratungen (HLF, Treffen von Untergruppen, regionale oder thematische Konferenzen), an den bisherigen *Monitoring Surveys* und der internationalen Evaluierung der Paris-Erklärung.

Die Frage der Unterstützung der Partnerländer ist schwer zu beantworten, da systematisch erhobene und dokumentierte Daten dazu nicht vorliegen. Bekannt ist, dass Geberländer und internationale Organisationen zahlreiche Treffen und die Teilnahme von Partnerländern finanziell unterstützt haben. Das DAC-Sekretariat hat Partnerländern im Zuge der *Monitoring Surveys* technische Unterstützung gewährt. Verschiedene Länderevaluierungen im Rahmen der internationalen Evaluierung der Paris-Erklärung wurden von Geberländern finanziert. Insgesamt ist zu vermuten, dass ab Accra alle interessierten Partnerländer die Möglichkeit zur inhaltlichen Beteiligung hatten. Überdies dokumentiert die sehr hohe Teilnehmerzahl in Accra und Busan nicht nur die formale, sondern auch die faktische Möglichkeit der Beteiligung. Unter dem Vorbehalt fehlender systematischer Daten erscheint der Grad der politischen Gleichheit in Paris auf einem mittleren Niveau und in Accra und Busan hoch.

c) Konsensorientierung der Verhandlungen

Wie in Kap. 5.2.2 ausgeführt, sind die Beratungen und Entscheidungen im Rahmen der *Aid Effectiveness Agenda* auf allen Ebenen (HLF, WP-EFF bzw. Steuerungsgruppe der GPEDC, Untergruppen, regionale und thematische Konferenzen und Foren) auf Konsens angelegt. Auf keiner Ebene gilt das Mehrheitsprinzip. In Busan wurde allerdings das Konsensprinzip in einem wichtigen Punkt nur formal, aber nicht inhaltlich erfüllt (formal insofern, als Konsens bestand, dass kein Konsens besteht). Nichttraditionelle Geber setzten durch, dass die Verpflichtungen von Paris und Accra im Rahmen der Süd-Süd-Kooperation nur auf freiwilliger Basis gelten, obwohl die internationale Evaluierung der Paris-Erklärung zu dem Ergebnis gekommen war, dass die Prinzipien und Verpflichtungen von Paris auf alle Formen internationaler EZ anwendbar sind, auch wenn sie hinsichtlich ihrer Gewichtungen, Prioritäten und Zeithorizonte die Unterschiede zwischen Ländern berücksichtigen müssen (Wood et al., 2011, S. xvii).

Man kann diesen mangelnden inhaltlichen Konsens in Busan als Hinweis darauf interpretieren, dass das Konsensprinzip und das Prinzip der gleichen Beteiligung ernst genommen wurden (also Konsens nur dort, wo er auch wirklich besteht, und Vetomöglichkeit selbst einer kleinen Gruppe von Beteiligten dort, wo kein Konsens besteht). Dies stärkt die Glaubwürdigkeit und *Input*-Legitimität der getroffenen Vereinbarungen. Aus diesem Grund wird die Konsensorientierung hier nicht nur im Falle von Paris und Accra, sondern auch im Falle von Busan als hoch eingestuft. Allerdings besteht die Gefahr, dass das für einen Teil der internationalen EZ eingeführte Prinzip der Freiwilligkeit den Grad der Selbstverpflichtung der Beteiligten und damit die Akzeptanz (empirische Legitimität) senkt (siehe unten).

8.2.3 *Throughput*-Legitimität

a) *Transparenz der Strukturen, Verfahren und Entscheidungsprozesse*

Legitimität von Regelungen im Sinne ihrer Anerkennungswürdigkeit und Akzeptanz setzt unter anderem voraus, dass die Strukturen, Verfahren und Entscheidungsprozesse, in deren Rahmen die Regelungen zustande kommen, für die Regelungsadressaten und Regelungsbetroffenen transparent sind, weil nur so die Regelungserzeugung nachvollzogen und die Rechenschaftspflicht der Regelsetzer eingefordert werden kann.

Transparenz beinhaltet den uneingeschränkten und rechtzeitigen Zugang der Stakeholder zu allen Informationen (zu angemessenen Kosten [...]) und die Öffnung der Strukturen, Standardsetzungsverfahren und Entscheidungsprozesse für eine beobachtende Teilnahme und Bewertung seitens der Mitglieder und Stakeholder. (Take, 2013, S. 42)

Dies ist ein hoher Anspruch, weil der Begriff *Stakeholder* wie erwähnt nicht nur die Regelungsadressaten, sondern auch die Regelungsbetroffenen einschließt. Entsprechend wird Transparenz daran gemessen, inwieweit Strukturen, Verfahren und Entscheidungsfindungsprozesse auch für externe Akteure publik gemacht werden, eine kodifizierte Informationspolitik existiert, deren Einhaltung einklagbar ist und die Regelungsadressaten Informationspflichten unterliegen (Take, 2013, S. 43).⁷³

Bezüglich der *Aid Effectiveness Agenda* ist zunächst festzustellen, dass die Erklärungen von Paris, Accra und Busan der Transparenz eine große Bedeutung beimessen mit dem Argument, dass sie wichtig ist für die *ownership* der Partnerländer und die gegenseitige Rechenschaftspflicht von Gebern und Partnern, die als eine wesentliche Voraussetzung für Entwicklungsfortschritte bezeichnet wird.⁷⁴ Prüft man die Agenda im Einzelnen an Hand der im vorherigen Abschnitt genannten Kriterien, lässt sich insgesamt für Paris ein mittleres und ab Accra ein hohes Transparenzniveau feststellen. Dies gilt insbesondere für die umfangreichen Informationspflichten der Geber und Partnerländer.

73 Der Aspekt Information taucht in der Systematik der Legitimitätskategorien von Take (Übersicht 8.2) zweimal auf, einmal im Zusammenhang mit der Transparenz (möglichst umfassende Information über die Strukturen, Verfahren und Entscheidungsprozesse; Kap. 8.2.3), ein zweites Mal im Zusammenhang mit der substantiellen Legitimität (möglichst viel Information über die Inhalte und Begründungen der Regelungen; Kap. 8.2.4). Beide Informationsaspekte sind allerdings nicht immer klar zu trennen. Wenn die inhaltlichen Entscheidungsprozesse für die *Stakeholder* möglichst transparent sein sollen, bedeutet das auch, dass die *Stakeholder* ein hohes Maß an Information über die Inhalte und Begründung der Regelungen erhalten. Aus diesem Grund werden beide Informationsaspekte an dieser Stelle zusammen behandelt.

74 "Transparency and accountability are essential elements for development results. They lie at the heart of the Paris Declaration, in which we agreed that countries and donors would become more accountable to each other and to their citizens." (Accra, Ziff. 24; ähnlich Busan, Ziff. 11d)

- *Strukturen und Verfahren:* Die Strukturen der *Aid Effectiveness Agenda* (Übersicht 6.1) und die Verfahren der Beratungen und Beschlussfassung (Prinzip der Beteiligung aller relevanten *Stakeholder* seit Accra, Beschlussfassung im Konsens) sind bekannt. Informationen dazu sind auf den Websites früher des DAC, jetzt der GPEDC frei zugänglich. Die Websites erläutern die *Aid Effectiveness Agenda* und enthalten Links zu zahlreichen Themen, Studien, Beratungstreffen u. ä.
 - *Entscheidungsprozesse:* Die inhaltlichen Beratungen und Entscheidungsprozesse finden in den Veranstaltungen und Gremien auf den verschiedenen Ebenen (Übersicht 6.1.) statt und sind im Prinzip nicht öffentlich. Allerdings haben sich die HLF seit Accra so stark für die Teilnahme zivilgesellschaftlicher Organisationen, von *Think Tanks* und Pressevertretern geöffnet, dass zumindest auf dieser Ebene eine weitgehende Öffentlichkeit festzustellen ist. Öffentlich zugänglich sind auch zahlreiche Studien, die für die Beratungen in Auftrag gegeben wurden oder in Beratungen eingeflossen sind, Positionen von Akteuren oder Akteursgruppen (Geber und Partnerländer, internationale Organisationen, CSOs, *Think Tanks* u. a.) zu bestimmten Themen sowie die Beratungsergebnisse der HLF, der früheren WP-EFF und jetzt des Steuerungsausschusses der GPEDC (Sitzungsprotokolle). Der Umfang der öffentlich zugänglichen Informationen über die Beratungen und Entscheidungsprozesse hatte im Falle von Paris ein mittleres Niveau, was vor allem auf den Beginn des Prozesses zurückzuführen ist, und ist seit Accra hoch.
- b) *Informationspolitik der Regelsetzer und Informationspflichten der Regelungsadressaten*
- *Kodifizierte und einklagbare Informationspolitik (der Regelsetzer):* Die Informationspolitik im Rahmen der Beratungen und Entscheidungen über die *Aid Effectiveness Agenda* ist nicht kodifiziert, d.h. gesetzlich oder in Statuten geregelt, weil es zur Agenda weder ein Gesetz noch ein Statut gibt. Die Informationspolitik ist daher auch nicht einklagbar. In der Praxis gilt jedoch der Grundsatz möglichst umfassender Information, um alle *Stakeholder* in die Bemühungen zur Verbesserung der Wirksamkeit der internationalen EZ einzubeziehen. Letztlich entscheidend ist der Umfang der öffentlich zugänglichen Informationen über die Beratungen und Entscheidungsprozesse (vorstehender Absatz) so-

wie die vereinbarten Informationspflichten für die Regelungsadressaten (nächster Absatz).

- *Informationspflichten für die Regelungsadressaten:* Die Vereinbarungen von Paris, Accra und Busan enthalten umfassende Informationspflichten für die Regelungsadressaten, die sich zum einen auf die Umsetzung der Agenda insgesamt, zum anderen auf einzelne Aspekte der Agenda beziehen (Übersicht 8.3).⁷⁵ Für einige Informationspflichten wurden in der Paris-Erklärung gemeinsame, d.h. für alle Partnerländer und Geber gleiche Indikatoren zur Überwachung der Umsetzung bis 2010 definiert. Angesichts der beträchtlichen Unterschiede zwischen den Partnerländern wurde in Accra vereinbart und in Busan bekräftigt, dass die Partnerländer mit Unterstützung der Geber landesspezifische Aktionspläne zur Umsetzung der Agenda mit entsprechenden Informationspflichten erarbeiten (Accra, Ziff. 28; Busan, Ziff. 35b). Da die Erfüllung von Informationspflichten das Vorhandensein aussagekräftiger Informationen voraussetzt und diese Bedingung in vielen Partnerländern nicht erfüllt ist, haben die Geber und Partner gemeinsame Anstrengungen zur Entwicklung leistungsfähiger Informations- und Statistiksysteme vereinbart.

Übersicht 8.3: Informationspflichten im Rahmen der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>		
Geber	Partner	Geber und Partner
Informationspflichten bezüglich der Umsetzung der Agenda insgesamt*		
		• Use existing peer review mechanisms/regional reviews to support progress in this agenda. (Paris 11)

75 Die Informationspflichten wurden beim HLF der GPEDC in Mexiko 2014 summarisch bestätigt: “(...) we encourage accelerated efforts to fulfil the commitments made in Paris, Accra and Busan in terms of timeliness, comprehensiveness, comparability, accessibility, usability and forward-looking nature of information (...).” (Mexiko, Ziff. 18)

Übersicht 8.3: Informationspflichten im Rahmen der internationalen Aid Effectiveness Agenda		
Geber	Partner	Geber und Partner
		• Measure progress against <u>12 specific indicators</u> (of the Paris Declaration). (Paris 8, 11, 12; Accra 30)
	• Establish results-oriented reporting and assessment frameworks that monitor progress against key dimensions of the national and sector development strategies. (Paris 44; Accra 23b; Busan 18b; <u>Paris-Indikator 11</u>)**	• Periodically assess, qualitatively and quantitatively, mutual progress at country level in implementing agreed commitments on aid effectiveness. (Paris 10, 50; Accra 24b; Busan 35a; <u>Paris-Indikator 12</u>)
		• Independent cross-country monitoring and evaluation to provide a more comprehensive understanding of how increased aid effectiveness contributes to meeting development objectives. (Paris 11)
		• On a voluntary basis, monitor implementation of the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations and share results as part of progress reports on implementing the Paris Declaration. (Accra 21e)

Übersicht 8.3: Informationspflichten im Rahmen der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>		
Geber	Partner	Geber und Partner
Informationspflichten bezüglich einzelner Aspekte der Agenda		
• Provide reliable indicative commitments of aid over a multi-year framework and disburse aid in a timely and predictable fashion. (Paris 26; Busan 24; <u>Paris-Indikator 7</u>)	• Publish timely, transparent and reliable reporting on budget execution. (Paris 25)	• Implement a global action plan to enhance capacities for statistics to monitor progress, evaluate impact, ensure sound, results-focused public sector management, and highlight strategic issues for policy decisions. (Busan 18c)
• Provide timely, transparent and comprehensive information on aid flows so as to enable partner authorities to present comprehensive budget reports to their legislatures and citizens. (Paris 49; Accra 24a, 24b)	• Greater transparency in public financial management, including public disclosure of revenues, budgets, expenditures, procurement and audits. (Accra 24a)	• Improve the availability and public accessibility of information on development cooperation and other development resources (+ implement a common, open standard for electronic publication). (Busan 23, 23c)
• Support, and invest in strengthening developing countries' national statistical capacity and information systems. (Accra 23c)	• Strengthen the quality of policy design, implementation and assessment by improving information systems, including, as appropriate, disaggregating data by sex, region and socioeconomic status. (Accra 23a)	• Make the full range of information on publicly funded development activities (financing, terms, conditions, contribution to development results) publicly available. (Busan 23a; Accra 25b)

Übersicht 8.3: Informationspflichten im Rahmen der internationalen Aid Effectiveness Agenda		
Geber	Partner	Geber und Partner
• Work on and share transparent plans for using (partner) country systems in all forms of development assistance. (Accra 15d)	• Development of improved evidence on institutional performance to inform policy formulation, implementation and accountability. (Busan 29c)	• Improve the quality, consistency and transparency of reporting on the tying status of aid. (Busan 18e)
• If donors do not use partner country systems, they will transparently state the rationale for this. (Accra 15b; Busan 19b)		• Collect, disseminate, harmonise and make full use of data disaggregated by sex to inform policy decisions and guide investments. (Busan 20a)
* Informationspflichten im Zusammenhang mit der Überwachung der Umsetzung der Agenda ** Im Unterschied zu den <i>mutual assessment reviews</i> bezieht sich diese Informationspflicht nicht auf die Umsetzung der <i>Aid Effectiveness Agenda</i>, sondern auf die Erreichung von Entwicklungszielen der Partnerländer. Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Basis der Erklärungen von Paris, Accra und Busan (jeweilige Textziffern in Klammern)		

- *Grad der Erfüllung der Informationspflichten:* Der Umfang, in dem die Unterzeichner der Erklärungen von Paris, Accra und Busan ihren Informationspflichten bisher nachgekommen sind, hat insgesamt ein mittleres Niveau und lässt sich in zweifacher Weise bestimmen, zum einen an Hand der Beteiligung an den vereinbarten Monitoringprozessen, die per definitionem eine Informationspflicht implizieren, zum anderen an Hand des Ausmaßes, in dem die in Übersicht 8.3 genannten spezifischen Informationspflichten erfüllt wurden. Was den ersten Aspekt betrifft, so haben sich an den drei *Monitoring Surveys* der Paris-Erklärung 33 bi- und multilaterale Geber und anfangs 32,

später 78 Partnerländer beteiligt (OECD, 2011, S. 107-197). Am Monitoring des ersten Fortschrittsberichtes der GPEDC haben sich 46 Partnerländer und 46 Geber,⁷⁶ die in diesen Partnerländern engagiert sind, beteiligt (OECD & UNDP, 2014, S. 122-138). Diese Zahlen liegen insbesondere auf Seiten der Partnerländer deutlich unter der Gesamtzahl der Unterzeichner. Ein Grund dafür ist, dass nicht alle Partnerländer bereits über die erforderlichen Informationen für das Monitoring verfügten. Bezüglich des zweiten Aspektes ist nur eine Teilaussage möglich, da die Erfüllung der in Übersicht 8.3 genannten Informationspflichten nicht in allen Fällen überprüft wurde, sondern nur in den Fällen, in denen die Informationspflichten von den in Paris und Busan vereinbarten Monitoringindikatoren erfasst werden (Paris-Indikatoren 7, 11, 12, Busan-Indikatoren 4, 5a, 5b, 7; Übersichten 9.2 und 9.4). Das Bild, das sich hier ergibt, deutet auf mittlere Fortschritte hin (Näheres in Kap. 9.2).

c) Überwachungsverfahren

Sie dienen dazu, Auskunft über die Umsetzung und Wirkungen von Regeln zu geben, und unterstützen dadurch die Rechenschaftspflicht der Regelungsadressaten gegenüber den Regelungsbetroffenen und der Öffentlichkeit. Rechenschaftspflicht ist ein wichtiges Legitimitätskriterium. Die Qualität von Überwachungsverfahren hängt vom Umfang der Berichtspflicht (Monitoringinhalt), vom Grad der Unabhängigkeit der überwachenden Institution und den für das Monitoring eingesetzten Ressourcen ab (Übersicht 8.2). Der Grad der Unabhängigkeit bemisst sich daran, wer das Monitoring durchführt (Take, 2013, S. 45): die Regelungsadressaten selbst (*first party monitoring*), übergeordnete Organisationen der Regelungsadressaten oder von den Regelungsadressaten beauftragte (und damit auch finanzierte) Expertengruppen (*second party monitoring*) oder unabhängige Dritte wie z. B. CSOs (*third party monitoring*).

Die Qualität der Überwachungsverfahren im Rahmen der *Aid Effectiveness Agenda* hat bisher unter den Gesichtspunkten Umfang des Monitoringinhaltes, Zahl der beteiligten Länder und Organisationen und Grad der

76 Der Fortschrittsbericht der GPEDC erwähnt summarisch weitere 31 Geber, die in den Partnerländern engagiert sind, aber nur eine marginale Rolle spielen.

Unabhängigkeit insgesamt ein mittleres Niveau. Die eingesetzten Ressourcen lassen sich nicht quantifizieren, waren aber beträchtlich.

- In Paris wurde eine im Prinzip umfassende Informationspflicht für die Regelungsadressaten (Geber und Partner) vereinbart, die in Accra präzisiert und in Busan bekräftigt wurde. Es handelt sich um die *mutual assessment reviews at country level*, die Geber und Partner gemeinsam durchführen sollen (Paris, Ziff. 50; Accra, Ziff. 24; Paris-Indikator 12; Busan, Ziff. 18d; Busan-Indikator 7). Sie stellen ein *first party monitoring* dar, sind aber sehr relevant, weil sie die Basis für die Umsetzung des Prinzips der gegenseitigen Rechenschaftspflicht von Gebern und Partnern bilden. Ziel der Paris-Erklärung war, dass 2010 in allen Partnerländern entsprechende *reviews* durchgeführt werden (Paris-Indikator 12). Tatsächlich erreichten dies 2010 aber nur 38 % der erfassten Länder (30 von 78) (OECD, 2011, S. 91). Für das Post-Busan-Monitoring wurde ein modifizierter und anspruchsvollerer Indikator (Indikator 7) vereinbart. Laut dem ersten GPEDC-Monitoring Survey (OECD & UNDP, 2014, S. 89, 126) verfügten 2013 59 % der erfassten Länder (24 von 46) über die vereinbarten *reviews* (deren Ergebnisse allerdings nur von 22 der 46 Länder veröffentlicht wurden).
- Die Umsetzung der Paris-Erklärung wurde in drei *Monitoring Surveys* (2007, 2008, 2011) überprüft, die sich allerdings nur auf 12 der 57 Verpflichtungen bezogen (Übersicht 9.2). Die Zahl der sich beteiligenden Länder war beim ersten Bericht noch relativ klein (32) und stieg dann im dritten Bericht auf 78 Länder an. Die Teilnahme war formal verbindlich, weil sich die Unterzeichner der Paris-Erklärung (Ziff. 8) zum Monitoring verpflichtet hatten, in der Praxis jedoch nicht umfassend, weil nicht alle Partnerländer über die für das Monitoring erforderlichen Strukturen und Daten verfügten bzw. diese erst im Laufe der Zeit bereitstellen konnten. Die drei Berichte wurden im Auftrag der WP-EFF unter Leitung eines *Task Team* der WP-EFF vom DAC-Sekretariat erstellt (Übersicht 7.5). Es handelt sich damit um ein *second party monitoring*.
- Ähnliches gilt für den ersten Fortschrittsbericht der GPEDC von 2013 (OECD & UNDP, 2014), der unter Verantwortung der GPEDC von einem Team der OECD und von UNDP erstellt wurde. Auch hier liegt ein *second party monitoring* vor. Es beteiligten sich wie erwähnt 46 Partnerländer, also weniger als die Hälfte der Unterzeichnerstaaten der

GPEDC, sowie 46 Geber, die in diesen Partnerländern engagiert sind. Gegenstand waren die zehn Monitoringindikatoren der GPEDC (Übersicht 9.4), die ihrerseits nur einen Ausschnitt der Verpflichtungen im Rahmen der *Aid Effectiveness Agenda* darstellen.

- Die internationale Evaluierung der Paris-Erklärung, die in zwei Phasen (2007–2008, 2009–2011) durchgeführt wurde, war inhaltlich viel umfassender als die *Monitoring Surveys*, weil sie sich im Prinzip auf alle Verpflichtungen der Paris-Erklärung und überdies auch auf die Wirkungen (*outcomes*) der Vereinbarungen erstreckte. Es beteiligten sich insgesamt 40 Länder (Geber und Partner) und internationale Organisationen mit eigenen Studien, allerdings auf freiwilliger Basis. Die Studien wurden im Auftrag der jeweiligen Regierungen bzw. Organisationen von unabhängigen Experten durchgeführt, der Synthesebericht (Wood et al., 2011) wurde im Auftrag einer *International Reference Group* (Vertreter der beteiligten Länder) unter Leitung einer Managementgruppe aus Vertretern von Geber- und Partnerländern und internationaler Organisationen ebenfalls von unabhängigen Experten erstellt (Übersicht 7.5). Formal handelt es sich also ebenfalls um ein *second party monitoring*. Dieser Umstand hat jedoch nach dem Urteil eines unabhängigen Gutachters nicht die inhaltliche Unabhängigkeit und Vertrauenswürdigkeit des Syntheseberichtes beeinträchtigt.⁷⁷
- Eine klassisches *third party monitoring* stellt der *Aid Transparency Index* (ATI) dar, der nach einer Pilotphase 2010 seit 2011 jährlich von *Publish What You Fund. The Global Campaign for Aid Transparency*, einer kleinen privat finanzierten CSO, veröffentlicht wird. Der ATI misst, in welchem Maße Geberorganisationen Informationen über ihre EZ nach dem IATI-Standard (vgl. Übersicht 5.4) veröffentlichen.

Die hier vorgenommene Bewertung der Überwachungsverfahren versucht eine Aussage darüber, welches Niveau sie unter dem Gesichtspunkt der *Throughput*-Legitimität objektiv haben. Zu berücksichtigen ist aber auch, was machbar war. Hier ist zunächst festzustellen, dass die im Rahmen der *Aid Effectiveness Agenda* vereinbarten Verpflichtungen ungleich komple-

77 “(...) the Synthesis Report can be trusted as independent, evidence-based, and adhering to international standards for quality evaluation. [...] the findings can be studied and used as trustworthy and credible.” (M. Q. Patton, The Evaluator’s Institute, Washington, DC, in: Wood et al., 2011, S. vi).

xer sind als ein spezifischer internationaler Standard. Ein umfassendes, alle Verpflichtungen und alle Regelungsadressaten berücksichtigendes Monitoring und erst recht eine die Wirkungen einschließende Evaluierung ist eine außerordentliche Aufgabe. Viele Länder, die sich an den *Monitoring Surveys*, der internationalen Evaluierung der Paris-Erklärung und am ersten Fortschrittsbericht der GPEDC beteiligt haben, haben den erheblichen Aufwand beklagt. So gesehen ist in dem relativ kurzen Zeitraum seit Paris sehr viel geleistet worden.

d) Sanktionsmechanismen

Die *Aid Effectiveness Agenda* verfügt wegen ihrer mangelnden rechtlichen Verbindlichkeit über keine Sanktionsmechanismen.

8.2.4 Substanzielle Legitimität

a) Expertise

Expertise ist ein legitimitätsfördernder Faktor. Sie erhöht die Akzeptanz von Regelungsarrangements, wenn die Regelungsadressaten und Regelungsbetroffenen den Eindruck haben, dass sich die Regelungen auf umfassende problemfeldspezifische Expertise, verstanden als Erfahrungs- und Sach- bzw. Expertenwissen, stützen (Take, 2013, S. 48-49).

Die *Aid Effectiveness Agenda* kann sich auf ein enormes Erfahrungswissen, das im Verlauf von über fünf Jahrzehnten internationaler EZ gesammelt wurde, und zusätzlich auf ein ebenfalls enormes internationales Expertenwissen stützen. Die Paris-Erklärung reflektierte noch stark die Erfahrungen und die Perspektive von Regierungen und internationalen Organisationen und wurde daher von internationalen CSOs wegen der Vernachlässigung von Parlamenten, lokalen Regierungen und der Zivilgesellschaft kritisiert. Ab Accra hat die Agenda zunehmend die Erfahrungen und das Sachwissen der Zivilgesellschaft einbezogen.

Die problemfeldspezifische Expertise ist also seit Accra hoch. Dies bedeutet natürlich nicht, dass alle relevanten Sachverhalte abschließend geklärt sind. Dies kann in einem andauernden Prozess auch kaum erwartet werden. Bemerkenswert ist jedoch die große Bereitschaft der beteiligten Akteure zur Mobilisierung benötigter Expertise auf der Ebene des interna-

tionalen Austausches. Die Mobilisierung interner und externer Expertise hat nicht nur anlässlich der HLF und der Treffen der WP-EFF stattgefunden, sondern auch in zahlreichen zu speziellen Aspekten eingerichteten Untergruppen (*Task Forces* im Rahmen der WP-EFF, acht *Building Blocks* in und nach Busan, 39 Arbeitsgruppen im Kontext des ersten HLF der GPEDC in Mexiko), im Rahmen vieler regionaler und thematischer Treffen, durch Studien, die in Auftrag gegeben wurden, und nicht zuletzt durch die *Monitoring Surveys* und die internationale Evaluierung der Paris-Erklärung mit ihrem Synthesebericht und 40 Länderfallstudien. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass auf Länderebene die für die Umsetzung der vereinbarten Verpflichtungen erforderliche Expertise in speziellen Bereichen (z. B. öffentliches Finanzmanagement) geringer sein kann. Aus diesem Grund gehört zu den vereinbarten Geberverpflichtungen die Unterstützung der Partner beim Aufbau notwendiger Expertise und Kapazitäten.

b) Problemlösungsressourcen

Dieses Kriterium lässt sich nur mit Einschränkungen auf die *Aid Effectiveness Agenda* übertragen. Die hinter dem Kriterium stehende Annahme besteht laut Take (2013, S. 50) darin, dass die Anerkennung eines grenzüberschreitenden Regelungsarrangements in dem Maße steigt, in dem es in der Lage ist, möglichst viele Ressourcen (Kapital, Mitarbeiter und Fähigkeiten zur Verbreitung von Informationen) „selbst zu generieren oder von Seiten der Stakeholder zusammenzuführen und damit seine Problemlösungsfähigkeit und die der Regelungsadressaten zu erhöhen“. Die implizite Vorstellung dabei ist die, dass ein Regelungsarrangement eine Organisation besitzt, die über die erforderlichen Ressourcen für die Zielerreichung verfügt.

Wie in Kap. 6.2 ausgeführt, besteht die Besonderheit der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* aber darin, dass die beteiligten Akteure die Arbeit größtenteils selbst in intergouvernementalen bzw. transnationalen Beratungs- und Entscheidungsforen leisten und dabei nur in begrenztem Maße von Sekretariaten unterstützt werden. Überdies ist die Umsetzung der Agenda Aufgabe der Unterzeichner und nicht einer gemeinsamen internationalen Organisation. Die Frage der Problemlösungsressourcen der *Aid Effectiveness Agenda* richtet sich daher an die Unterzeichner selbst, lässt sich hier jedoch nicht pauschal beantworten.

8.2.5 Empirische Legitimität

a) *Akzeptanz*

Sie lässt sich an der Zahl der Akteure messen, die die Erklärungen von Paris, Accra und Busan angenommen, d.h. sich freiwillig den vereinbarten Regeln unterworfen haben. Die Zahl der Unterzeichner ist seit Paris deutlich gestiegen und inzwischen so hoch, dass von einer nahezu universalen Anerkennung gesprochen werden kann (Übersicht 5.3). Die formal hohe Akzeptanz wird jedoch dadurch relativiert, dass die in Busan bestätigten Verpflichtungen von Paris und Accra für die Partner der Süd-Süd-Kooperation nur eine Orientierung und freiwillig sind.

Überdies deuten das Fehlen Chinas und Indiens und die Beschränkung Brasiliens auf eine Beobachterrolle beim ersten HLF der GPEDC in Mexiko 2014 darauf hin, dass die Akzeptanz der GPEDC bei den drei Ländern gering ist. Einige Beobachter sehen den Grund dafür in der mangelnden Legitimität der GPEDC (Fues & Klingebiel, 2014). Dieses Argument überzeugt jedoch nicht angesichts der Genesis und der Strukturen der GPEDC im Gegensatz zum noch stark von der OECD vorangetriebenen Paris-Accra-Prozess. Der Grund für das Fernbleiben zumindest von China in Mexiko lag vielmehr darin, dass China den Entwurf der Abschlusserklärung nicht in seinem Sinne beeinflussen konnte (Abdel-Malek, 2014).

b) *Maßnahmen zur Umsetzung der Regeln (aktive Anerkennung)*

Das im Bewertungsraster in Übersicht 8.2 genannte Kriterium der Kostenintensität der Maßnahmen zur Umsetzung der Regelungen ist im vorliegenden Fall nicht anwendbar, da Informationen über die Umsetzungskosten nicht vorliegen und auch nicht besonders aussagekräftig wären. Aufschluss über die aktive Anerkennung der Verpflichtungen von Paris, Accra und Busan gibt stattdessen deren Umsetzung, die in Kap. 9.2 im Einzelnen dargestellt wird. Der Befund lautet, dass die Umsetzung insgesamt ein mittleres Niveau erreicht hat, wobei die Ergebnisse nach Verpflichtungen sowie Gebern und Partnerländern deutlich streuen.

8.3 Zusammenfassende Bewertung

Übersicht 8.4 fasst die vorstehende detaillierte Prüfung der Legitimität zusammen. Die Stärken der *Aid Effectiveness Agenda* liegen in ihrer hohen inhaltlichen Legitimität (Relevanz) und in ihrer hohen *Input*-Legitimität (Letztere seit Accra). Die *Throughput*-Legitimität erreicht insgesamt ein mittleres Niveau. Die Transparenz der Strukturen und Entscheidungsverfahren ist zwar seit Accra hoch, allerdings bewegen sich die Dimensionen Informationspolitik/Informationspflichten und Überwachungsverfahren nur auf einem mittleren Niveau, was daran liegt, dass die an sich umfassenden Informationspflichten nur in eingeschränktem Maße erfüllt werden und die Überwachungsverfahren nicht die ganze Breite der Agenda abdecken; überdies gibt es keine Sanktionsmechanismen. Eine zusammenfassende Bewertung der substanziellen Legitimität ist nicht möglich, da für die Dimension Problemlösungsressourcen keine Informationen vorliegen. Die Nutzung interner und externer Expertise ist jedoch seit Accra hoch. Die *Output*-Legitimität erreicht insgesamt ein mittleres Niveau trotz der inzwischen nahezu universalen Anerkennung der Vereinbarungen. Bei der Beurteilung der empirischen Legitimität sollte jedoch der Grad der Umsetzung das stärkere Gewicht erhalten, und der bewegt sich nach wie vor auf einem mittleren Niveau.

Übersicht 8.4: Zusammenfassende Bewertung der Legitimität der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i>*				
	Paris 2005	Accra 2008	Busan 2011	Mexiko 2014
Anerkennungswürdigkeit (normative Legitimität)				
Inhaltliche Legitimität	++	++	++	++
Übereinstimmung der Zielsetzungen mit universellen Prinzipien	++	++	++	++
Input-Legitimität	+	++	++	++
Repräsentativität bzw. Offenheit der Regelungsarrangements	+	++	++	++
Grad der politischen Gleichheit	+	++	++	++

Übersicht 8.4: Zusammenfassende Bewertung der Legitimität der internationalen <i>Aid Effectiveness Agenda</i> *				
	Paris 2005	Accra 2008	Busan 2011	Mexiko 2014
Konsensorientierung der Verhandlungen	++	++	++	++
<i>Throughput</i> -Legitimität	+	+	+	+
Transparenz der Strukturen und Entscheidungsfindungsprozesse	+	++	++	++
Kodifizierte Informationspolitik und Informationspflichten**	+	+	+	+
Überwachungsverfahren	+	+	+	+
Sanktionsmechanismen	–	–	–	–
Substanzielle Legitimität				
Nutzung interner und externer Expertise	+	++	++	++
Problemlösungsressourcen	?	?	?	?
Akzeptanz (empirische Legitimität)				
<i>Output</i> -Legitimität	+	+	+	+
Freiwillige Unterwerfung unter das Regelungsarrangement	+	++	++	+
Maßnahmen zur Umsetzung des Regelungsarrangements (aktive Anerkennung)	+ (Umsetzung 2005–2010)			+ (Umsetzung 2010–2013)
* Erläuterung: ++ (hoher Grad), + (mittlerer Grad), 0 (schwacher Grad), – (nicht vorhanden); bei Fragezeichen (?) fehlen die Informationen für eine Beurteilung.				
** Dieser Aspekt wird hier gegenüber der Struktur in Übersicht 8.1 der Deutlichkeit halber als eigener Unterpunkt aufgeführt.				
Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Basis der Kriterien von Take (2013, S. 54-56)				

9 Die Effektivität der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

9.1 Konzeptionelle Überlegungen: Annahmen zur Einhaltung internationaler Vereinbarungen

Die Leistungsfähigkeit eines Regelungsarrangements bemisst sich zum einen am Grad der Regeleinhaltung, d.h. der Umsetzung der Vereinbarungen, zum anderen am Grad der Erreichung der mit dem Arrangement verfolgten Ziele. Wie bereits ausgeführt, handelt es sich evaluierungssystematisch im ersten Fall um die *Output*-, im zweiten Fall um die *Outcome*-Ebene. In der Global Governance-Diskussion steht häufig die Frage der Regeleinhaltung (*compliance*) im Vordergrund, weil sie analytisch und empirisch einfacher zu beantworten ist als die Frage der Zielerreichung, für die auch andere Faktoren außerhalb des Regelungsarrangements bedeutsam und die Ursachen-Wirkungsketten komplex sein können (Attributionsproblem).

Bezüglich der *compliance* internationaler Regelungen wird üblicherweise zwischen rechtlich bindenden und nicht bindenden Vereinbarungen unterschieden. Die Annahme ist, dass *ceteris paribus* die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung bei rechtlich bindenden Regelungen (*hard law*) höher ist als bei rechtlich unverbindlichen Regelungen (*soft law*) und zusätzlich durch den Entscheidungsmodus beeinflusst wird (Konsensentscheidungen fördern die Umsetzung eher als Mehrheitsentscheidungen). Gleichwohl garantieren rechtlich bindende und im Konsens getroffene Vereinbarungen nicht die Umsetzung, wenn Staaten und andere Akteure zunächst einmal ihre eigenen Interessen verfolgen. Aus der Frage der *compliance* wird dann die Frage der Durchsetzung (*enforcement*), bei der es verschiedene Typen und Mechanismen gibt, die in zwei Gruppen eingeteilt werden können: Durchsetzung durch Druck (realistisch-rationale Argumentation) und Durchsetzung auf Grund von Überzeugung (konstruktivistische Argumentation) (Übersicht 9.1).

Übersicht 9.1: Typen und Mechanismen der Durchsetzung internationaler Vereinbarungen	
Durchsetzungstypen	Durchsetzungsmechanismen
Durchsetzung durch Druck	
Zwang (<i>coercion</i>) durch Vertragspartner oder Dritte	• Sanktionen (militärisch, ökonomisch, diplomatisch) • Vergeltung (durch die internationale Vereinbarung vorgesehen oder nicht)
Selbstdurchsetzung (<i>self-enforcing agreements</i>) (kein Zwang durch Vertragspartner oder Dritte)	• Reziprozität (Risiko, dass Vertragspartner Regeln ebenfalls nicht einhalten und Vereinbarungen damit ihre kollektiven Vorteile einbüßen) • Reputation (Risiko des Verlustes von Ansehen und Glaubwürdigkeit im Falle der Nichteinhaltung von Regeln)
Innenpolitischer Druck	• Abstrafung von Regierungen, die internationale Vereinbarungen nicht einhalten, durch Wähler
Druck durch nationale und internationale nichtstaatliche Organisationen	• Kampagnen für Umsetzung • Kampagnen gegen mangelnde Umsetzung (Anprangern)
Marktkräfte	• Unternehmen reagieren auf mangelnde Regelerhaltung mit Änderungen ihres Beschaffungs-, Liefer- oder Investitionsverhaltens
Durchsetzung durch Überzeugung	
Legitimation qua Recht	• Recht als Berufungsgrundlage • Recht als Ausdruck besonderer Verpflichtung
Sozialisation von Akteuren in Richtung Regelbefolgung	• Akkulturation (Akteure übernehmen nach und nach die Überzeugungen und Verhaltensmuster der umgebenden „Kultur“)
Überzeugung	• Transparenz (Offenlegung von Problemen und Verhalten) • Öffentlicher normativer Diskurs • Überzeugungsarbeit durch Experten- und zivilgesellschaftliche Gruppen
Quelle: Zusammengestellt nach Simmons (2013, S. 365-371); Hale (2008, S. 73-94)	

Vergegenwärtigt man sich die Durchsetzungstypen und -mechanismen, so zeigt sich, dass das Druckpotenzial zur Umsetzung der *Aid Effectiveness Agenda* sehr begrenzt ist. Zwang scheidet aus, da die Agenda rechtlich nicht kodifiziert ist und daher keine Sanktionen zur Verfügung stehen. Denkbar wäre, dass Geber oder Partner mit der Reduktion oder Einstellung der EZ bei Nichterfüllung der Verpflichtungen der jeweils anderen Seite drohen. Dazu dürfte es nur in krassen Fällen kommen (von Geberseite eher als von Partnerseite), da die Agenda auf Kooperation und gegenseitiges Lernen angelegt ist. Die Selbstdurchsetzungskraft der Agenda ist eher gering, da Regelverletzer wenig zu befürchten haben, wenn andere Unterzeichner ihrem Beispiel folgen (die kollektiven Nachteile sind schwer messbar). Auch die Sorge vor Reputationsverlusten dürfte nicht sehr groß sein. Kampagnen sind möglich, mit Blick auf innenpolitischen Druck aber schwierig, da Entwicklungspolitik nur sehr begrenzt Wähler mobilisiert und die *Aid Effectiveness Agenda* eher Spezialisten als die breite Öffentlichkeit interessiert. Marktkräfte als Durchsetzungstyp scheiden aus, da Unternehmen nicht betroffen sind.

Bei der Durchsetzung durch Überzeugung entfällt die Legitimation qua Recht. Die Sozialisation der beteiligten Akteure in Richtung Regelbefolgung ist eher ein längerfristiger Lernprozess. Es bleibt daher die Überzeugung durch Transparenz (hier setzt die *International Aid Transparency Initiative* an), durch öffentliche Diskussion und durch Überzeugungsarbeit von Experten und zivilgesellschaftlichen Gruppen. Insgesamt sollten daher die Erwartungen an die Umsetzung der *Aid Effectiveness Agenda* a priori nicht zu hoch angesetzt werden.

9.2 Die Umsetzung der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* (Output-Ebene)

Die Umsetzung wurde bisher in drei *Monitoring Surveys* der OECD von 2007, 2008 und 2011 (zusammenfassend dazu OECD, 2011), in der internationalen Evaluierung der Paris-Erklärung von 2007–2008 und 2009–2011 (zusammenfassend dazu Wood et al. 2011) und im ersten Fortschrittsbericht der GPEDC von 2014 (OECD & UNDP, 2014) überprüft. Die drei *Monitoring Surveys* bezogen sich auf die zwölf operationalisierten Ziele der Paris-Erklärung, d.h. auf einen Ausschnitt der 57 Paris-Verpflichtungen, und erfassten 33 Geber sowie anfangs 32 und zuletzt 78

Partnerländer. Die Evaluierung der Paris-Erklärung⁷⁸ bezog sich auf die Umsetzung der elf (mit Unterpunkten 20) im Einleitungsteil der Paris-Erklärung (Ziff. 3 und 4) genannten Hauptverpflichtungen, ergänzt um einige Verpflichtungen des Accra-Aktionsplans, und stützte sich auf 18 Geber- und 21 Partnerstudien. Der erste GPEDC-Fortschrittsbericht hat die Umsetzung der Agenda an Hand der in Busan vereinbarten zehn Indikatoren im Zeitraum 2010–2013 für 46 Partnerländer und 46 in diesen Ländern engagierte Geber gemessen.

9.2.1 Ergebnisse der drei *Monitoring Surveys* der OECD

Sie sind in Übersicht 9.2 zusammengefasst und deuten auf mittlere Fortschritte bei einer erheblichen Streuung zwischen den Indikatoren sowie zwischen Gebern und Partnerländern hin.

78 Näheres zur Evaluierung in Kap. 9.3.1.

Übersicht 9.2: Umsetzung der Verpflichtungen der Paris-Erklärung (Monitoring Surveys 2007, 2008, 2011)					
Indicator		Extent of meeting targets (76 countries)		Extent of progress (32 countries)	
		2010 actual (a)	2010 target (b)	2005 baseline (c)	2010 actual (d)
1	Operational development strategies (% of countries having a national development strategy rated "A" or "B" on a five-point scale)	37 %	75 %	19 %	52 %
2a	Reliable public financial management (PFM) systems (% of countries moving up at least one measure on the PFM/CPIA scale since 2005)	38 %	50 %	0 %	38 %
2b	Reliable procurement systems (% of countries moving up at least one measure on the four-point scale since 2005)	–	no target	–	–
3	Aid flows are aligned on national priorities (% of aid for the government sector reported on the government's budget)	41 %	85 %	44 %	46 %
4	Strengthen capacity by coordinated support (% of technical cooperation implemented through coordinated programs consistent with national development strategies)	57 %	50 %	49 %	51 %

Übersicht 9.2: Umsetzung der Verpflichtungen der Paris-Erklärung (Monitoring Surveys 2007, 2008, 2011)					
Indicator		Extent of meeting targets (76 countries)		Extent of progress (32 countries)	
		2010 actual (a)	2010 target (b)	2005 baseline (c)	2010 actual (d)
5a	Use of country PFM systems (% of aid for the government sector using partner countries' PFM systems)	48 %	55 %	40 %	48 %
5b	Use of country procurement systems (% of aid for the government sector using partner countries' procurement systems)	44 %	no target	—	—
6	Strengthen capacity by avoiding PIUs (total number of parallel project implementation units, PIUs)	1158	565	1696	1158
7	Aid is more predictable (% of aid for the government sector disbursed in the fiscal year for which it was scheduled and recorded in government accounting systems)	43 %	71 %	42 %	43 %
8	Aid is untied (% of aid that is fully untied)	86 %	> 89 %	87 %	89 %
9	Use of common arrangements or procedures (% of aid provided in the context of programme-based approaches)	45 %	66 %	43 %	48 %

Übersicht 9.2: Umsetzung der Verpflichtungen der Paris-Erklärung (Monitoring Surveys 2007, 2008, 2011)					
Indicator		Extent of meeting targets (76 countries)		Extent of progress (32 countries)	
		2010 actual (a)	2010 target (b)	2005 baseline (c)	2010 actual (d)
10a	Joint missions (<i>% of donor missions undertaken jointly</i>)	19 %	40 %	20 %	22 %
10b	Joint country analytic work (<i>% of country analytic work undertaken jointly</i>)	43 %	66 %	41 %	44 %
11	Results-oriented frameworks (<i>% of countries with transparent and monitorable performance assessment frameworks to assess progress against national development strategies and sector programmes</i>)	20 %	36 %	7 %	22 %
12	Mutual accountability (<i>% of partner countries that undertake mutual assessments of progress in implementing agreed commitments on aid effectiveness</i>)	38 %	100 %	44 %	50 %
–: keine Angaben Quelle: OECD (2011, S. 19, 21)					

Wichtig ist der Hinweis der *Surveys*, dass sie ausschließlich die Umsetzung, nicht aber die Relevanz (Sinnhaftigkeit) der Verpflichtungen überprüft haben und sich auch nicht zu den Ursachen für Fortschritte bzw. mangelnde Umsetzung äußern (OECD, 2011, S. 25). Dies hat erst die internationale Evaluierung der Paris-Erklärung (Kap. 9.3 und 9.2.4) getan.

Die Autoren der *Monitoring Surveys* bezeichnen den Befund insofern als „ernüchternd“, als von den zwölf Zielen mit Indikatoren nur eines bis 2010 erreicht bzw. übertroffen wurde (Indikator 4), und auch hier weisen die Autoren einschränkend darauf hin, dass *capacity development*, obwohl in größerem Umfang koordiniert, häufig nach wie vor eher angebots- als nachfrageorientiert stattfindet, d.h. eher den Vorstellungen der Geber als denen der Partner folgt (OECD, 2011, S. 15-16).

Die Erreichung der Ziele bis 2010 ist allerdings alleine kein ausreichender Bewertungsmaßstab, da die Ziele möglicherweise zu ehrgeizig waren. Genau zu dieser Erkenntnis ist die internationale Evaluierung der Paris-Erklärung gelangt: nicht alle Ziele waren unter den konkreten Bedingungen der Geber und Partner realistisch (Wood et al., 2011, S. xiii). Wichtig ist daher auch das Ausmaß der Fortschritte (Vergleich der Spalten c und d in Übersicht 9.2). Der *Monitoring Survey* von 2011 (OECD, 2011, S. 16-22) fasst die entsprechenden Ergebnisse so zusammen:

- **Substanzielle Fortschritte:** *Indikator 1* (operationale Entwicklungsstrategien) und *Indikator 11* (ergebnisorientierte Analyse- und Bewertungssysteme). In beiden Fällen handelt es sich um Verpflichtungen primär der Partnerländer.
- **Moderate oder gemischte Fortschritte:** *Indikator 2a* (verlässliche öffentliche Finanzmanagementsysteme; der an sich beachtliche Anstieg auf 38 % der Partnerländer wurde nicht als substanziell eingestuft, weil sich gleichzeitig in einem Viertel der Partnerländer die Qualität der PFM-Systeme verschlechtert hatte); *Indikator 4* (koordiniertes *capacity development* durch die Geber, siehe oben); *Indikatoren 5a und 5b* (Nutzung der Partnersysteme durch die Geber); *Indikator 6* (Reduktion der Zahl der parallelen Projektdurchführungsbüros der Geber); *Indikator 8* (der Grad der Lieferaufbindung ist zwar hoch, wurde jedoch kaum noch gesteigert; allerdings haben Geber zunehmend Pläne für weitere Lieferaufbindung vorgelegt); *ohne Indikator*, aber in Länderstudien festgestellt: stärkere Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen in die Erarbeitung nationaler Entwicklungsstrategien, während die Verbesserung der generellen Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement noch zu wünschen übrig lässt; *ohne Indikator*, aber durch Beispiele unterlegt: Verbesserung der Transparenz der EZ-Leistungen.

- **Geringe oder keine Fortschritte:** *Indikator 3* (Anteil der EZ-Leistungen, die in die Haushalte der Partner eingestellt werden); *Indikator 7* (Vorhersehbarkeit der EZ-Leistungen); *Indikator 9* (Anteil der EZ-Leistungen in Form von programm-basierten Ansätzen); *Indikatoren 10a und 10b* (gemeinsame Missionen und Länderanalysen der Geber); *Indikator 12* (gemeinsame ergebnisorientierte Überprüfungen durch die Partner und Geber).

Insgesamt zeigt sich, dass von den 16 überprüften Verpflichtungen (13 operationalisierte Ziele und Unterziele sowie drei Verpflichtungen ohne Indikatoren) zwei in die Kategorie „substanzielle Fortschritte“, acht in die Kategorie „mittlere oder gemischte Fortschritte“ und sechs in die Kategorie „geringe oder keine Fortschritte“ fallen. Die *Monitoring Surveys* haben die Umsetzung der Verpflichtungen nach einzelnen Gebern und Partnerländern aufgeschlüsselt. Hier zeigt sich eine erhebliche Streuung. Es gibt Geber und Partner mit deutlichen Fortschritten und solche mit eher geringen Fortschritten.

9.2.2 Ergebnisse der internationalen Evaluierung der Paris-Erklärung

Insgesamt verlief die Umsetzung der Paris-Agenda bezogen auf den Zeithorizont 2010 langsam, wobei es zwischen den Verpflichtungen sowie zwischen Gebern und Partnerländern deutliche Unterschiede gab. Im Durchschnitt haben die Geber trotz geringerer Anforderungen und besserer Kapazitäten weniger Fortschritte gemacht als die Partnerländer. Zu den fünf Prinzipien der Paris-Erklärung stellt die Evaluierung fest „country ownership has advanced farthest, with alignment and harmonization progressing more unevenly, and managing for development results and mutual accountability advancing least“ (Wood et al., 2011, S. xv). Betrachtet man die Geber und Partnerländer getrennt (Übersicht 9.3), so ergibt sich folgendes Bild:

Geber: Das *Ausgangsniveau* der Umsetzung war bei fast allen Verpflichtungen mit Ausnahme von Xa (Rechenschaftslegung gegenüber Parlamenten und Öffentlichkeit) niedrig, was den generellen Reformbedarf unterstreicht. *Fortschritte* (meist partiell) gab es in erster Linie bei den Verpflichtungen IV (weniger Doppelarbeit), V (vereinfachte Verfahren

und mehr Zusammenarbeit), VII (Delegation von Verantwortung auf die Vertretungen der Geber vor Ort), Xa (bessere Rechenschaftslegung gegenüber den Parlamenten und der Öffentlichkeit), Xb.i (mehr Transparenz der EZ-Ergebnisse) und XI (weniger Korruption; bessere öffentliche Unterstützung und Ressourcenmobilisierung). *Wenig Fortschritte* gab es bei den Verpflichtungen II.i und II.ii (Ausrichtung an den Prioritäten, Systemen und Verfahren der Partner), VIa (mehrjährige Vorhersehbarkeit der EZ), VIb (gemeinsame Konditionalitäten mit den Partnern), Xb.ii (Arrangements für gegenseitige Rechenschaftspflicht). Entsprechend ist hier auch der Reformbedarf am höchsten.

Partnerländer: Wie bei den Gebern war das *Ausgangsniveau* der Umsetzung mit Ausnahme von I.i (bessere operationale nationale Entwicklungsstrategien) niedrig, sodass der generelle Reformbedarf hoch war. *Fortschritte* gab es bei den Verpflichtungen I.i und I.ii (nationale Entwicklungsstrategien und deren Operationalisierung) sowie III (öffentliches Finanzmanagement und Beschaffungssysteme) und mit Einschränkungen bei IX (institutionelle Kapazität für Planung, Management und Umsetzung ergebnisorientierter Strategien), Xa (Rechenschaftspflicht gegenüber Parlamenten und Öffentlichkeit) und Xb.i (Transparenz der Entwicklungsergebnisse). *Kaum Fortschritte* gab es bei Xb.ii (Arrangements für gegenseitige Rechenschaftspflicht) und XI (weniger Korruption; bessere öffentliche Unterstützung und Ressourcenmobilisierung). *Reformbedarf* besteht bei fast allen Verpflichtungen (zumindest in bestimmten Ländern).

Übersicht 9.3: Umsetzung der Verpflichtungen der Paris-Erklärung (Internationale Evaluierung der Paris-Erklärung)					
	Intended outcome (Degree of difficulty)	Main responsibility	Starting points in 2000-05	Progress (Strength of evidence)	Distance remaining
Country ownership of development					
I.i	Stronger national development strategies and operational frameworks: National strategic (Moderate)	Partners	Mostly midstream	Moderate to fast (Good)	Little
I.ii	Stronger national development strategies and operational frameworks: Detailed operational (High)	Partners	Mostly low	Mostly slow / some moderate to fast (Good)	Substantial to some
II.i	Increased alignment of aid with partner countries: Priorities, systems and procedures (Moderate)	Donors	Mostly low	Mostly slow (Adequate)	Substantial
II.ii	Increased alignment of aid with partner countries: Building of capacity in systems (Limited)	Donors	Mostly low	Mostly slow (Good)	Substantial

Übersicht 9.3: Umsetzung der Verpflichtungen der Paris-Erklärung (Internationale Evaluierung der Paris-Erklärung)					
	Intended outcome (Degree of difficulty)	Main responsibility	Starting points in 2000-05	Progress (Strength of evidence)	Distance remaining
III	Defined measures and standards of performance and accountability in country systems in public financial management, procurement, fiduciary standards and environmental assessments (<i>High</i>)	Partners	Mostly low / some midstream	Mostly slow / some moderate to fast (<i>Good</i>)	Substantial to some
Building more inclusive and effective partnerships for development					
IV	Less duplication of efforts and rationalised, more cost-effective donor activities (<i>Limited to moderate</i>)	Donors	Mostly low	Mostly slow / some moderate to fast (<i>Good</i>)	Substantial to some
V	Reformed and simplified donor policies and procedures, more collaborative behaviour (<i>Limited</i>)	Donors	Mostly low	Mostly slow / some moderate to fast (<i>Good</i>)	Substantial to little

Übersicht 9.3: Umsetzung der Verpflichtungen der Paris-Erklärung (Internationale Evaluierung der Paris-Erklärung)					
	Intended outcome (Degree of difficulty)	Main responsibility	Starting points in 2000-05	Progress (Strength of evidence)	Distance remaining
VIa	More predictable and multi-year commitments on aid flows (<i>Moderate to high for bilateral, limited for multilaterals</i>)	Donors	Mostly low	Mostly slow (<i>Good</i>)	Substantial to some
VIb	More shared conditionalities (Accra commitment, para 25) (<i>High</i>)	Donors	Mostly low	Mostly slow (<i>Poor</i>)	Substantial
VII	Sufficient delegation of authority and incentives to donors' field staff for effective partnership working (<i>Limited to moderate</i>)	Donors	Mostly low / some midstream	Mostly slow / some moderate to fast (<i>Good</i>)	Substantial to little
VIII	Sufficient integration of global programs and initiatives into partner countries broader development agendas (<i>Moderate</i>)	Global programs	Uniformly low	Mostly slow / some moderate (<i>Adequate</i>)	Substantial to some

Übersicht 9.3: Umsetzung der Verpflichtungen der Paris-Erklärung (Internationale Evaluierung der Paris-Erklärung)					
	Intended outcome (Degree of difficulty)	Main responsibility	Starting points in 2000-05	Progress (Strength of evidence)	Distance remaining
IX	Stronger partner countries' institutional capacities to plan, manage and implement results-driven national strategies (<i>High</i>)	Partners	Mostly low	Mostly slow / some moderate (<i>Adequate</i>)	Substantial to little
Delivering and accounting for development results					
Xa	Enhanced donors' and partner countries' respective accountability to their citizens and parliaments (<i>Straightforward</i>)	Donors	Mostly midstream	Mostly slow / some moderate to fast (<i>Good</i>)	Some to little
Xa	Enhanced donors' and partner countries' respective accountability to their citizens and parliaments (<i>Limited</i>)	Partners	Mostly low	Mostly slow / some moderate (<i>Good</i>)	Substantial to little
Xb.i	Enhanced transparency for development results (<i>Straightforward</i>)	Donors	Mostly midstream	Mostly slow to moderate (<i>Good</i>)	Little to some

Übersicht 9.3: Umsetzung der Verpflichtungen der Paris-Erklärung (Internationale Evaluierung der Paris-Erklärung)					
	Intended outcome (Degree of difficulty)	Main responsibility	Starting points in 2000-05	Progress (Strength of evidence)	Distance remaining
Xb.i	Enhanced transparency for development results (<i>Moderate</i>)	Partners	Mostly low	Mostly slow to moderate (<i>Good</i>)	Little to substantial
Xb.i i	Structured arrangements for mutual accountability (<i>High</i>)	Donors	Mostly midstream	Slow to none (<i>Adequate</i>)	Substantial
Xb.i i	Structured arrangements for mutual accountability (<i>Moderate to high</i>)	Partners	Mostly low	Slow to none (<i>Adequate</i>)	Substantial
XI	Less corruption and more transparency; strengthening public support and effective resource mobilisation and allocation (<i>Limited</i>)	Donors	Mostly midstream	Mostly moderate (<i>Adequate</i>)	Some
XI	Less corruption and more transparency; strengthening public support and effective resource mobilisation and allocation (<i>High</i>)	Partners	Mostly low, some midstream	Mostly slow (<i>Poor</i>)	Substantial
Quelle: Wood et al. (2011, S. 19-20)					

9.2.3 Ergebnisse des ersten Fortschrittsberichts der GPEDC

In Busan wurde ein verändertes Monitoringverfahren vereinbart, das sich auf zehn Indikatoren stützt, von denen fünf aus der Paris-Erklärung stammen (Indikatoren 5, 6, 7, 9 und 10 in Übersicht 9.4) und fünf (1, 2, 3, 4, 8) neu sind. Für alle Indikatoren wurden Ziele bis 2015 festgelegt, die entweder quantitativ spezifiziert sind oder aber kontinuierliche Fortschritte verlangen. Mit einigen Indikatoren betritt das Monitoring Neuland. Das gilt insbesondere für die Indikatoren 1 (Geber nutzen die Ergebnissysteme der Partner), 2 (Rahmenbedingungen für die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen) und 3 (Beiträge des Privatsektors zur Entwicklung in den Partnerländern), die noch nicht hinreichend operationalisiert sind und für die folglich weder Ergebnisse für 2013 noch für die Veränderungen im Zeitraum 2010–2013 vorliegen. Fortschritte im Zeitraum 2010–2013 konnten nur für die aus der Paris-Erklärung übernommenen Indikatoren gemessen werden, da hier vergleichbare Informationen vorlagen.

Vor diesem Hintergrund liefert der erste Fortschrittsbericht der GPEDC noch ein unvollständiges Bild. Den Gesamtbefund formulieren die Autoren wie folgt: „Globally, the results are mixed. Longstanding efforts to change the way development cooperation is delivered are paying off, but much more needs to be done (...).“ (OECD & UNDP, 2014, S. 16)

Übersicht 9.4: Umsetzung der Busan-Verpflichtungen (2010-2013)				
Indicator (2015 targets in parentheses)		2013	2013	2010
(Number of countries covered)		46	38	38
Ownership and results of development cooperation				
1	Development cooperation is focused on results that meet developing countries' priorities (<i>All providers of development cooperation use country results frameworks</i>)	Too early to assess progress	–	–
6	Aid is on budgets which are subject to parliamentary scrutiny (<i>85 % reported on budget</i>)	64 %	63 %	57 %

Übersicht 9.4: Umsetzung der Busan-Verpflichtungen (2010-2013)				
Indicator (2015 targets in parentheses)		2013	2013	2010
(Number of countries covered)		46	38	38
9a	Developing countries' systems are strengthened (<i>half of developing countries move up at least one measure on the PFM/CPIA scale of performance</i>)	No overall change	–	–
9b	Developing countries' systems are used (<i>57 % of funding uses country systems</i>)	49 %	48 %	48 %
10	Aid is untied (<i>continued progress over time</i>)	79 % (2010: 77 %)	–	–
Inclusive development partnerships				
2	Civil society operates within an environment that maximises its engagement in and contribution to development (<i>continued progress over time</i>)	Too early to assess progress	–	–
3	Engagement and contribution of the private sector to development (<i>continued progress over time</i>)	Too early to assess progress	–	–
8	Gender equality and women's empowerment (<i>All developing countries have systems that track and make public resource allocation for gender equality and women's empowerment</i>)	12 out of 35 countries	–	–
Transparency and accountability for development results				
4	Information on development cooperation is publicly available (<i>Implement the common open standard for electronic publication of information on resources provided through development cooperation</i>)	A good start but more progress needed	–	–

Übersicht 9.4: Umsetzung der Busan-Verpflichtungen (2010-2013)				
Indicator (2015 targets in parentheses)		2013	2013	2010
(Number of countries covered)		46	38	38
5a	Annual predictability: proportion of development cooperation funding disbursed within the fiscal year in which it was scheduled by cooperation providers <i>(90 % of funding is provided as scheduled)</i>	84 %	82 %	79 %
5b	Medium-term predictability: proportion of development cooperation funding covered by indicative forward spending plans provided at country level <i>(plans cover over 92 % of estimated funding for 2016, 85 % for 2017 and 79 % for 2018)</i>	Forward spending plans cover 83 % of estimated funding for 2014, 70 % for 2015, 57 % for 2016)	—	—
7	Mutual accountability among co-operation actors is strengthened through inclusive reviews <i>(all developing countries have inclusive mutual assessment reviews in place)</i>	59 %	—	41 %
Quelle: OECD und UNDP (2014, S. 23-30, 122-138)				

Bei zwei der drei Indikatoren mit Vergleichsdaten für 2013 und 2010 wurden leichte Fortschritte erzielt (5a und 6). Bei den Indikatoren mit quantitativen Zielen für 2015 (5a, 5b, 6, 7, 8, 9b) ist die Distanz zwischen 2013 und 2015 zum Teil noch beträchtlich.

9.2.4 Erklärungsfaktoren der unterschiedlichen Umsetzung der Agenda

Die internationale Evaluierung der Paris-Erklärung hat versucht, Erklärungsfaktoren für die unterschiedliche Umsetzung der Paris-Agenda zu

identifizieren und dabei zwischen Partnerländern und Gebern sowie zwischen Erfolgs- und Hinderungsfaktoren unterscheiden (Wood et al., 2011, S. 15-16).

a) Partnerländer

Drei Faktoren haben die Umsetzung der Agenda erschwert: ein starkes Interesse verschiedener Akteure an der Beibehaltung der herkömmlichen Art und Weise der EZ, die Herausforderung, in kurzer Zeit die politische, administrative und öffentliche Unterstützung für die Reform zu mobilisieren, und die schon durch die laufende EZ sehr stark beanspruchten Kapazitäten der Verwaltung. Auf der anderen Seite sind die Vereinbarungen der Paris-Agenda dort auf fruchtbaren Boden gefallen, wo Länder ohnehin bereits Reformen der eigenen Systeme (z. B. des öffentlichen Finanzmanagements und des Beschaffungswesens) eingeleitet hatten. Dies bedeutet, dass die Paris-Vereinbarungen einerseits alleine oft nicht ausreichend waren für Veränderungen, andererseits aber laufende Reformen unterstützten und, wo dies der Fall ist, eingebettet sind in grundlegendere Veränderungsprozesse.

b) Geber

Für die Geber trifft die letzte Feststellung nicht zu. Öffentliche EZ ist quantitativ eher unbedeutend (weniger als 1 % des BNE) und hat innenpolitisch kaum eine Priorität. Die Reform des EZ-Systems tritt daher gegenüber anderen politischen Agenden, nicht nur innenpolitischen, sondern auch internationalen (wie Handel, Verteidigung, Sicherheit, Migration), in den Hintergrund.

Ähnlich wie in den Partnerländern gibt es auch auf Geberseite Interessen, die vom bestehenden System profitieren. Darüber hinaus haben eine Reihe von Faktoren die Umsetzung der Agenda erschwert: generelle Veränderungen der Entwicklungspolitik, Budgetkürzungen im Zuge der internationalen Finanzkrise, Risikoscheu gegenüber neuen Modalitäten, starke Zentralisierung des EZ-Systems bei zahlreichen Gebern zu Lasten der Vertretungen in den Partnerländern, was die Abstimmung mit den Partnern (*alignment*) erschwert, mangelnde Übereinstimmung zwischen den von den Regierungen eingegangenen Verpflichtungen und der praktischen Umsetzung vor allem in Ländern mit komplexen EZ-Strukturen, organisatorische Veränderungen im EZ-System und Kapazitätsengpässe. Zu den

positiven Einflussfaktoren zählen generelle Veränderungen der Entwicklungspolitik, rechtliche und regulatorische Reformen, organisatorische Veränderungen sowie internationaler und zum Teil europäischer *peer pressure*. Letzterer ist am weitesten institutionalisiert in den *DAC Peer Reviews*, die die Entwicklungszusammenarbeit der DAC-Mitglieder regelmäßig prüfen und dabei der Umsetzung der *Aid Effectiveness Agenda* ein Hauptkapitel widmen (Ashoff, 2013).

9.3 Die Relevanz und Wirksamkeit der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* (Outcome-Ebene)

9.3.1 Die internationale Evaluierung der Paris-Erklärung

Kaum eine Politikreform wurde bereits nach wenigen Jahren so detailliert und international vergleichend evaluiert wie die Systemreform der internationalen EZ. Tatsächlich ist die Evaluierung der Paris-Erklärung eine der umfassendsten Evaluierungen, die je in der internationalen EZ durchgeführt wurden. Dies gilt nicht nur angesichts der großen Zahl der beteiligten Geber und Partnerländer, sondern auch wegen der Komplexität der zu überprüfenden Inhalte. Die Evaluierung wurde in zwei Phasen durchgeführt⁷⁹ und hat dabei nicht nur wie die *Monitoring Surveys* der OECD und der erste Fortschrittsbericht der GPEDC die Umsetzung (*Output-Ebene*) geprüft, sondern auch die Relevanz und die Wirksamkeit der Paris-Erklärung (*Outcome-Ebene*) geprüft. Der Endbericht der Evaluierung (Wood et al., 2011) ist eine Synthese von 18 Geberstudien, 21 Partnerlandstudien und mehreren thematischen Studien.

79 In Phase 1 (2007–2008) wurden für elf Geber Engagement, Fähigkeit und Anreize zur Umsetzung der Paris-Erklärung untersucht. Evaluierungssystematisch handelt es sich dabei um *inputs*. Parallel wurde in acht Partnerländern die Umsetzung der Verpflichtungen der Paris-Erklärung durch Geber und Partner untersucht (*outputs*). Ein erster Synthesebericht (Wood, Kabell, Muwanga, & Sagasti, 2008) hat die 19 Studien für die Überprüfungskonferenz in Accra 2008 ausgewertet. In Phase 2 (2009–2011) wurden sieben weitere Geberevaluierungen mit den gleichen Hauptfragen wie in Phase 1 durchgeführt. Daneben fanden Evaluierungen in 21 Partnerländern statt, in deren Mittelpunkt die Relevanz, Umsetzungsbedingungen, Systemwirkungen und Entwicklungswirkungen der Paris-Accra-Agenda standen.

Die Evaluierung hat die Wirksamkeit der Paris-Erklärung auf zwei Ebenen geprüft. Auf der ersten Ebene ging es um die Frage, inwieweit die Wirksamkeit des EZ-Systems (*aid effectiveness*) verbessert wurde (*process and intermediate outcomes*). Hierbei stützte sich die Evaluierung auf ihre detaillierten Ergebnisse zur Umsetzung der Agenda (siehe oben). Die zweite Ebene bezog sich auf die Frage, inwieweit die Umsetzung der Paris-Erklärung den Beitrag der EZ zu nachhaltigen Entwicklungswirkungen (*development outcomes*) gestärkt hat. Evaluierungssystematisch kann man die Verbesserung der *aid effectiveness* als *outcome 1* und die Beiträge zu nachhaltigen Entwicklungswirkungen als *outcome 2* der Paris-Erklärung auffassen. Dies ergibt sich aus der impliziten Zielhierarchie der Paris-Erklärung. Sie will, wie in der Präambel ausgeführt, die *aid effectiveness* verbessern, um dadurch den Beitrag der EZ zur Erreichung der MDGs zu stärken.

Der Endbericht weist auf verschiedene Grenzen der Evaluierung hin (Wood et al., 2011, S. xii, 5, 6, 216-217), insbesondere auf (i) den ungewöhnlichen Charakter des Evaluierungsgegenstandes, der die Anwendung üblicher Evaluierungsmethoden stark eingeschränkt hat, (ii) die inhaltliche Komplexität auf Grund der erheblichen Bandbreite der Verpflichtungen und der großen Zahl der beteiligten Akteure, (iii) den knappen Zeitraum seit Verabschiedung der Paris-Erklärung, (iv) die Mitwirkung der evaluierten Geber und Partner auf freiwilliger Basis (Einschränkung der Repräsentativität; dies gilt besonders für die geringe Beteiligung multilateraler Akteure), (v) den Mangel an Daten in verschiedenen Untersuchungsbereichen. Auf der anderen Seite unterlag die Evaluierung einer umfassenden Qualitätssicherung.⁸⁰

9.3.2 Die Relevanz der Prinzipien und Verpflichtungen der Paris-Erklärung

Die fünf Prinzipien und nahezu alle 57 Verpflichtungen der Paris-Erklärung haben sich bis auf drei Ausnahmen als in hohem Maße relevant für die

80 Die Qualitätssicherung beruhte auf einem mehrstufigen Steuerungssystem. Der Endbericht hat das Gütesiegel des unabhängigen *Evaluator's Institute* der George Washington University in Washington, DC erhalten.

Verbesserung der Wirksamkeit der EZ erwiesen. Sie sind auf alle Formen internationaler EZ anwendbar und haben eine lebhafte globale Debatte über die Verbesserung der Wirksamkeit aller Entwicklungsbemühungen ausgelöst (Wood et al., 2011, S. xv, xix, xvii, 53, 54). Die drei Ausnahmen betreffen die Benennung komparativer Vorteile der Geber durch die Partnerländer (unrealistisch), die Förderung harmonisierter Ansätze von Gebern und Partnerländern zu Umweltverträglichkeitsprüfungen (auf kein Interesse gestoßen) und die Vermeidung paralleler Projektdurchführungseinheiten der Geber („too simplistic and dogmatic“; Wood et al., 2011, S. 24, 53).

Auf der anderen Seite hat die Paris-Erklärung aber auch eine Reihe unbeabsichtigter Nebenwirkungen gehabt.

These include: its interpretation and use mainly as a 'technical' and 'process-oriented' bureaucracy-to-bureaucracy agreement; an excessive focus on the 12 selected 'indicators of progress' for the Monitoring Survey; the demands of the international superstructure and the associated risks of 'aid reform fatigue'; and the misplaced perception of a Declaration 'formula' or model, which has constrained adaptation to different country situations and priorities. (Wood et al., 2011, S. xv)

9.3.3 Verbesserung der *aid effectiveness* (Outcome 1)

Die Evaluierung hat die Wirksamkeit der Paris-Erklärung auf der Ebene der *aid effectiveness* (Systemverbesserungen) an Hand von drei Kriterien geprüft: Effizienz der EZ, Management der EZ und Partnerschaften. Der Endbericht hat bei der Effizienz der EZ eine enttäuschende, beim Management der EZ und bei der Frage besserer Partnerschaften eine vorsichtig positive Bilanz gezogen (Übersicht 9.5).

Die Transaktionskosten der EZ sind entgegen den Erwartungen durch die Reform vorerst nicht gesunken, sondern auf Grund umfangreicher Abstimmungsprozesse oft noch gestiegen (für die Geber mehr als für die Partner). Allerdings wiegen sie laut Evaluierung die positiven Veränderungen nicht auf. Das Management der EZ hat sich durch die partiellen Fortschritte (siehe Kap. 9.2.2) im Vergleich zur Situation vor 2005 verbessert. Dies gilt auch für das Geber-Partner-Verhältnis, das insgesamt mehr Eigenverantwortung der Partner, größere Transparenz und systematischere Dialoge und Kooperation aufweist.

Übersicht 9.5: Ergebnisse der internationalen Evaluierung der Paris-Erklärung zur *Aid Effectiveness Agenda*

Efficiency of aid: “Overall, the picture on efficiency gains is mixed, but so far disappointing. (...) there has been generally little reduction to date in aid management burdens where Declaration-style cooperation has been applied – and even increased burdens have been noted in a few cases.”

Management and use of aid: “With all the necessary reservations about slow and uneven progress, it is clear that overall the management and use of aid has improved in the countries studied, especially in relation to the pre-Declaration situation.”

Promoting better partnerships: “There is evidence that partnerships are generally now operating on a firmer basis, based on strengthening levels of transparency, partner country ownership and structured arrangements for higher-level dialogue and collaboration.”

Quelle: Wood et al. (2011, S. 40-41)

9.3.4 Entwicklungswirkungen (*Outcome 2*)

Dies ist der letztlich entscheidende Aspekt, da die Umsetzung der Paris-Agenda und die Verbesserung der *aid effectiveness* kein Selbstzweck sind, sondern zur besseren Erreichung von Entwicklungszielen wie den MDGs beitragen sollen. Die Evaluierung hat die Entwicklungswirkungen an Hand von drei Kriterien geprüft: (i) Wirkungen in bestimmten Sektoren (insbesondere im Gesundheitsbereich), (ii) Wirkungen zugunsten der ärmsten Bevölkerungsgruppen, (iii) Wirkungen in Bezug auf institutionelle Fähigkeiten und Sozialkapital⁸¹ (Wood et al., 2011, S. 43). Die Evaluierungsergebnisse sind insgesamt sehr schmal. Der Endbericht begründet dies mit dem kurzen Zeitraum seit Verabschiedung der Paris-Erklärung, mit „powerful obstacles“ und fehlenden Daten (Wood et al., 2011, S. xii, xv). Die Hauptergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

81 Sozialkapital wurde definiert als “*problem-solving networks in society*” (Wood et al., 2011, S. 48).

- Gesundheitssektor (der in allen Partnerlandevaluierungen betrachtet wurde): Hier haben die meisten Partnerländer Fortschritte gemacht, zu denen die EZ und die durch die Paris-Erklärung ausgelösten Reformen der EZ beigetragen haben. Für andere Sektoren oder andere MDGs konnte die Evaluierung wegen fehlender empirischer Daten keine Aussagen machen (Wood et al., 2011, S. 44, xv).
- Wirkungen zugunsten der ärmsten Bevölkerungsgruppen, insbesondere von Frauen und Mädchen: Hier haben die Evaluierungen in den Partnerländern angesichts erheblicher struktureller Hindernisse nur geringe Fortschritte gefunden; wo es solche gab, gibt es Hinweise auf positive Beiträge der EZ und ihrer Reform infolge der Paris-Erklärung (Wood et al., 2011, S. 46).
- Institutionelle Fähigkeiten und Sozialkapital: Die Evaluierungen haben meist nur langsame, ungleichmäßige oder geringe Fortschritte in den untersuchten Ländern festgestellt und nur in drei Fällen Hinweise auf einen signifikanten Beitrag der EZ und der EZ-Reformen infolge der Paris-Erklärung gefunden (Wood et al., 2011, S. 48).

9.3.5 Schlussfolgerungen der Evaluierung

Die Autoren des Syntheseberichtes der Evaluierung haben folgende zentrale Schlussfolgerungen gezogen:

Erstens: Da sich die Prinzipien und fast alle Verpflichtungen der Paris-Erklärung für alle Formen internationaler EZ als relevant erwiesen haben, ist kein völlig neuer konzeptioneller und programmatischer Anlauf zur Verbesserung der Wirksamkeit der EZ notwendig. “[They] still set the standard for the Busan High Level Forum and beyond.” (Wood et al., 2011, S. xix) Allerdings müssen die Gewichtung, Prioritäten und Zeithorizonte der Reformen an die unterschiedlichen länderspezifischen Gegebenheiten angepasst werden (Wood et al., 2011, S. xvii).

Zweitens: Aus der ersten Schlussfolgerung folgt, dass Geber und Partnerländer die langsame und ungleichmäßige Umsetzung der Verpflichtungen nicht mit Zweifeln an der Relevanz der Paris-Erklärung begründen können, sondern selbst zu vertreten haben. Die erzielten Fortschritte und die Tatsache, dass einzelne Geber und Partner weiter vorangeschritten sind als andere, bedeuten, dass der eingeschlagene Weg gangbar ist. Die Erwar-

tung sehr schneller und tiefgreifender Reformen in wenigen Jahren war allerdings unrealistisch. Die angestrebten Veränderungen betreffen ein über viele Jahre gewachsenes System, müssen Pfadabhängigkeiten überwinden, stellen institutionelle Interessen in Frage und sind daher nicht einfach technischer, sondern letztlich politischer Natur.

Drittens: Die bestätigte Relevanz der Paris-Erklärung und ihre langsame und ungleichmäßige Umsetzung bedeuten zusammengefasst, dass die Prinzipien und Verpflichtungen der Paris-Erklärung eine unvollendete Agenda darstellen. Dies wurde in Busan 2011 und auf dem *High-Level Forum* der GPEDC in Mexiko im April 2014 ausdrücklich bestätigt.⁸²

Viertens: Dennoch muss sich der Prozess der Verbesserung der Wirksamkeit der EZ deutlich verändern. Da es auf die Umsetzung ankommt, müssen sich die Bemühungen vom normativen und institutionellen Überbau des Paris-Accra-Busan-Prozesses hin zu Fortschritten auf der Ebene der Partnerländer verschieben, wo die Umsetzung zum großen Teil stattfindet, und dort noch verbindlicher werden. Dazu schlug die Evaluierung u. a. längerfristige Vereinbarungen zwischen Partnern und Gebern zu Zielen und Zeithorizonten für Reformen und Geberbeiträge sowie jährliche Foren zur Abstimmung und gegenseitigen Überprüfung vor (Wood et al., 2011, S. xvii). Diese Empfehlung wurde in der Busan-Erklärung in Form der länderspezifischen *results frameworks* und des darauf bezogenen länderspezifischen Monitoring aufgenommen.

Fünftens: Es besteht kein Bedarf an der Beibehaltung der gewachsenen „aid effectiveness industry“ mit einer überbordenden Anzahl von Initiativen, Fachgruppen, Treffen und Leitlinien (Wood et al., 2011, S. 59). Tatsächlich hat die Systemreform der EZ hat einen erheblichen normativen und institutionellen Überbau hervorgebracht: normativ in Form der Erklärungen von Rom, Paris, Accra und Busan und vielen weiteren Dokumenten, institutionell durch immer mehr Abstimmungsforen. “But since the most critical shortage is not further analysis, but political will, ‘aid reform fatigue’ has become a real danger particularly for policy leaders,

82 “[...] those of us that endorsed the mutually agreed actions set out in Paris and Accra will intensify our efforts to implement our respective commitments in full.” (Busan, Ziff. 16) “[...] we also recognize that many more efforts and behavioral changes are required to fully implement these commitments. The unfinished aid effectiveness agenda remains a critical concern.” (Mexiko-Erklärung, Ziff. 7)

policymakers and front-line practitioners.” (Wood et al., 2011, S. 59) Mit der stärkeren Hinwendung zu Partnerschaften auf Länderebene kann das komplexe und anstrengende Arbeitsprogramm auf internationaler Ebene auf eine begrenzte Zahl wesentlicher Aufgaben zurückgeführt werden (Wood et al., 2011, S. xvii). Die Steuerung des Gesamtprozesses kann dadurch schlanker werden. Die dafür in Busan gefundene Formel lautete „*globally light, country-heavy framework*“. Inwieweit es dazu kommt, ist noch nicht klar. Einerseits fehlen vergleichbare Informationen über die Umsetzung der Verpflichtung zu länderspezifischen Ergebnisvereinbarungen (Busan-Indikator 1; vgl. Übersicht 9.4), andererseits wurden in Busan acht Beratungsforen (*Building Blocks*) eingerichtet, und das Abschlusskommuniqué von Mexiko verzeichnet 39 Arbeitsgruppen (Übersicht 6.1).

Sechstens: Dass die mit enormem Aufwand verbundene internationale Evaluierung der Paris-Erklärung außer in einem Sektor (Gesundheit) noch kaum weitere positive Entwicklungswirkungen der Agenda festgestellt hat, ist unbefriedigend, wenn auch kaum der Evaluierung anzulasten, da der Zeitraum seit Verabschiedung der Paris-Erklärung sehr kurz war und sich bei der Frage nach der Verbesserung der Lage der Ärmsten infolge der Systemreform die Einflussfaktoren und damit die Zuordnungsprobleme vervielfachen. Dennoch kann man den schmalen Befund der Evaluierung zu den Entwicklungswirkungen der Paris-Erklärung nicht einfach auf sich beruhen lassen, da die Systemreform der internationalen EZ kein Selbstzweck ist, sondern nachweisbar zu besseren Entwicklungsergebnissen beitragen soll. Die Antwort muss die kontinuierliche und verbesserte Erfassung der Entwicklungswirkungen der EZ und der EZ-Reformen in jedem Partnerland als fortlaufende Aufgabe sein.

10 Die internationale *Aid Effectiveness Agenda* und sektorübergreifende Politikkoordination: Politikkohärenz für Entwicklung

10.1 Konzeptionelle Überlegungen: Die Begründung des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs

10.1.1 Sektorübergreifende Politikkoordination als Problem von Global Governance

Ein Strukturproblem von Global Governance besteht Zürn (2012a, 2012b, 2013) zufolge (Übersicht 4.2) im Fehlen einer Instanz mit der Kompetenz zur Koordinierung unterschiedlicher Politiken, die globale Auswirkungen haben. Entscheidungen in einem Politikbereich haben oft Auswirkungen in anderen Politikbereichen, sodass Politiken untereinander koordiniert werden müssen, um Inkohärenzen zu vermeiden und möglichst Synergien zu erzeugen. Während diese Koordinierung innerhalb von Nationalstaaten im Prinzip Aufgabe der Regierungen ist, die dabei durch die öffentliche Diskussion und politische Willensbildung und gegebenenfalls durch Gerichte unterstützt oder auch gebremst werden, gibt es auf globaler Ebene kein Pendant in Gestalt einer globalen Regierung. Global Governance vollzieht sich meist innerhalb bestimmter Politikbereiche, d.h. ist durch sektorale Fragmentierung gekennzeichnet, die politikübergreifende Koordinierung erschwert. Es gibt, so Zürn (2012b, S. 2), keine „institutionalisierten Mechanismen der Koordination unterschiedlicher problemfeldspezifischer Regime, bestenfalls entstehen informelle Mechanismen.“

Diese sehr grundsätzliche Feststellung bedarf jedoch der Differenzierung und sollte nicht den Blick dafür verstellen, dass es durchaus Bemühungen um globale politikübergreifende Koordinierung gibt. Sie vollziehen sich auf unterschiedlichen Ebenen (UN, OECD, EU, G7/8, G20, weiteren regionalen Zusammenschlüssen und Foren) und mit unterschiedlicher Intensität. Sie umfassen zum einen Erklärungen oder Verpflichtungen zu politikübergreifender Koordinierung, zum anderen Angebote zur Unterstützung politikübergreifender Koordinierung. In beiden Fällen sind die Regelungsadressaten die nationalen Regierungen oder supranationale Zusammenschlüsse (wie die EU), die Politiken entwerfen und umsetzen

und anders als sektoral spezialisierte internationale Organisationen auch die Kompetenz für politikübergreifende Koordinierung haben.

Interessanterweise hat Entwicklungspolitik, die in den meisten Ländern in der Politikhierarchie eine eher nachrangige Bedeutung hat, die Notwendigkeit sektorübergreifender Politikkoordinierung unter der Überschrift „Politikkohärenz für Entwicklung“ (*Policy Coherence for Development*, PCD) seit mehr als zwei Jahrzehnten thematisiert und prominent auf die nationale und internationale Agenda gesetzt. Politikkohärenz für Entwicklung bedeutet, dass alle Politiken eine Mitverantwortung für die Entwicklung der Entwicklungsländer und die globale Entwicklung haben. Dies ist der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch an andere Politiken.

Andere Politiken können die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik verstärken oder unterminieren. Insofern ist Politikkohärenz für Entwicklung eine wesentliche Dimension der internationalen Entwicklungsagenda (vgl. Übersicht 2.1) und der Bemühungen um wirksamere EZ. Daher sind bei der Beurteilung der Global Governance-Qualität der *Aid Effectiveness Agenda* auch die Ergebnisse der Bemühungen um mehr Politikkohärenz für (globale) Entwicklung zu berücksichtigen. Auch wenn es im Sinne von Zürn keine globale Instanz gibt, die diesen Anspruch durchsetzt, hat es jedoch deutliche Fortschritte bezüglich seiner Begründung, Anerkennung, Übersetzung in Handlungsempfehlungen und teilweise auch seiner Umsetzung gegeben.

10.1.2 Die Begründung des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs⁸³

Politikkohärenz gilt für Regierungshandeln generell als wünschenswert, weil mangelnde Kohärenz zu Ineffizienz (Verschwendung von Ressourcen), Ineffektivität (Nichterreichung von Zielen) und Glaubwürdigkeitsverlust von Politiken führen kann. Darüber hinaus erhebt die Entwicklungspolitik einen spezifischen Anspruch auf mehr Politikkohärenz, den sie doppelt begründet.

83 Dieses Unterkapitel beruht auf Ashoff (2010c, S. 347-350).

a) *Die „negative“ Begründung: Inkohärenzen zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken*

Die entwicklungspolitische Forderung nach mehr Politikkohärenz wird seit langem erhoben und hat ihren Ursprung in zahlreichen Inkohärenzen, die die Wirksamkeit der EZ beeinträchtigt haben oder dies noch tun. Letzteres kann auf zweifache Weise geschehen. Die eine Variante ist, dass entwicklungspolitische Ziele von anderen politischen Interessen überlagert werden mit der Folge, dass Inkonsistenzen zwischen den erklärten Zielen und der Praxis der EZ entstehen können. Das Besondere ist hier die unmittelbare Einflussnahme anderer Politiken auf die EZ. Beispiele, die sich bei vielen Gebern finden lassen, sind außenpolitische, Exportförderungs- oder Arbeitsmarktinteressen, die entwicklungspolitische Entscheidungen überlagern und Auswirkungen z. B. auf die geographische Verteilung der EZ (Bevorzugung von außenpolitisch wichtigen Ländern), die Auswahl von Projekten und Programmen (Priorität für solche, die im Interesse der eigenen Exportwirtschaft sind) oder die Bedingungen der Hilfe (z. B. Bindung von EZ-Leistungen an Lieferungen des Geberlandes) haben. Hier wird EZ für andere Ziele instrumentalisiert.

Die andere Variante besteht darin, dass EZ zwar im Einklang mit ihren erklärten Zielen durchgeführt wird, andere Politiken aber ihre Wirkungen konterkarieren oder ihren Absichten zuwiderlaufen. Dies ist sozusagen der klassische und am häufigsten diskutierte Typus entwicklungsbezogener Politikinkohärenz. Hier sind drei Fälle zu unterscheiden:

- Im ersten Fall wird die Wirksamkeit der EZ durch die Auswirkungen anderer Politiken unmittelbar behindert (spezielle Inkohärenz). Ein Beispiel sind Programme der EZ zur Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und Exporte von Partnerländern, während die Geberländer gleichzeitig den Import zahlreicher Produkte aus Entwicklungsländern durch Handelshemmnisse erschweren. Andere Beispiele: Subventionierte Milchpulverexporte der EU haben zeitweise die mit EU-Hilfe geförderte Milchwirtschaft in Indien beeinträchtigt. Subventionierte Rindfleischexporte der EU haben teilweise die Förderung der Rindfleischherzeugung zur Verbesserung der Ernährungssicherheit in Westafrika unterlaufen.
- Im zweiten – und in seiner Tragweite noch relevanteren – Fall hemmen andere Politiken der Geberländer die Entwicklung von Partnerländern und laufen damit dem Anliegen von Entwicklungspolitik zuwider, selbst

wenn keine EZ-Projekte negativ betroffen werden (generelle Inkohärenz). Beispiele: Importbeschränkungen besonders für Agrarprodukte, aber auch für Industriegüter aus Entwicklungsländern auf den Märkten der Industrieländer; Verzerrung der Weltagarmärkte auf Grund der Preisstützungs- und Exportsubventionspolitik der Industrieländer mit der Folge, dass die Weltmarktpreise gedrückt werden und die Landwirtschaft vieler Partnerländer verminderte Exporterlöse und/oder eine unfaire Importkonkurrenz hinnehmen muss; Genehmigung von Rüstungsexporten in Entwicklungsländer, in denen die innergesellschaftliche Lage konfliktiv oder die regionale Stabilität gefährdet ist; Umweltpolitik, die der Hauptverantwortung der Industrieländer für den Klimawandel, der auch zahlreiche Entwicklungsländer bedroht, nicht immer gerecht wird. Weitere Politiken, die unter dem Gesichtspunkt entwicklungspolitischer Kohärenz der Aufmerksamkeit bedürfen, weil sie im Einzelnen negative Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben können, sind z. B. die Fischereipolitik der EU und die in ihrem Rahmen geschlossenen Fischereipartnerschaftsabkommen, die Einwanderungspolitik oder die Bestimmungen zu Patentschutz und geistigem Eigentum.

- Schließlich gibt es Widersprüche zwischen Entwicklungspolitik und anderen Geberpolitiken, die zwar die Partnerländer nicht unmittelbar zu schädigen brauchen, aber die Glaubwürdigkeit der Entwicklungspolitik untergraben und negative Anreize für Entwicklungsländer darstellen können. Dies ist etwa der Fall, wenn Geberländer im Rahmen ihrer EZ den Schutz der Menschenrechte anmahnen und fördern, sich gleichzeitig aber staatliche Menschenrechtsverletzungen vorhalten lassen müssen. Ein anderes Beispiel ist der Umgang mit Korruption: Einerseits fordert und fördert die deutsche EZ gute Regierungsführung und Kampf gegen Korruption in den Partnerländern. Andererseits hat der Deutsche Bundestag elf Jahre gebraucht, um die von der Bundesregierung 2003 unterzeichnete UN-Konvention gegen Korruption zu ratifizieren.⁸⁴

84 Der Grund war, dass dazu der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung neu geregelt werden musste, weil die UN-Konvention hier strenger ist als das deutsche Strafgesetzbuch. Die Neuregelung (§ 108e Strafgesetzbuch) wurde im Frühjahr 2014 vorgenommen, das entsprechende Gesetz ist am 1. September 2014 in Kraft getreten. Am 25.9.2014 hat der Bundestag die UN-Konvention ratifiziert.

b) Die „positive“ Begründung: Leitbild nachhaltiger Entwicklung und Millenniumserklärung

Streng genommen ist mit der vorstehenden Begründung der Forderung nach mehr Politikkohärenz noch nichts über die Richtung des Kohärenzanspruchs gesagt. Die erwähnten Inkohärenzen mögen zwar entwicklungspolitisch bedauerlich sein, sie sind dies aber nicht notwendigerweise aus der Sicht anderer Politiken, für die sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis inkohärenter Politiken anders darstellen mag.

Mit welchem Recht fordert Entwicklungspolitik von anderen Politiken mehr Entwicklungsorientierung? Nach dem Motto „Kohärenz ist keine Einbahnstraße“ könnte man auch umgekehrt von Entwicklungspolitik die Berücksichtigung der Ziele anderer Politiken verlangen, also z. B. Exporte und Arbeitsplätze des Geberlandes zu fördern. Schließlich ist Entwicklungspolitik immer in die Gesamtpolitik einer Regierung eingebunden. Läuft Entwicklungspolitik also bei der Forderung nach mehr Kohärenz in eine Falle, indem sie sich Kohärenzforderungen anderer Politiken ausliefert? Das ist insoweit nicht der Fall, als es übergeordnete Ziele gibt, die als Leitlinie für die Kohärenzbeiträge verschiedener Politiken dienen können.

- Die zunehmenden grenzüberschreitenden, regionalen und globalen Auswirkungen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Handelns haben die grundsätzliche Frage nach der Zukunftsfähigkeit der Weltgesellschaft aufgeworfen. Nachhaltige Entwicklung, die eben diese Zukunftsfähigkeit sichert, ist deshalb zum obersten Leitbild von Global Governance geworden,⁸⁵ aus dem eine Mitverantwortung aller Politiken folgt.
- Die Weltkonferenzen der 1990er Jahre wie die Konferenz für Umwelt und Entwicklung (Rio de Janeiro 1992), die Zweite Weltmenschrechtskonferenz (Wien 1993) oder der Weltsozialgipfel (Kopenhagen 1995) sowie deren Folgekonferenzen haben das Leitbild nachhaltiger Entwicklung spezifiziert und wichtige international anerkannte Ziele für die Gestaltung globaler Entwicklung formuliert (z. B. ökologische

85 „Das wichtigste programmatische Ziel einer Global Governance-Politik ist es, der sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit eine konkrete Gestalt zu geben (...).“ Deutscher Bundestag (2002, S. 419)

Nachhaltigkeit, Achtung der Menschenrechte, Armutsbekämpfung), die alle Politiken berücksichtigen müssen.

- Die im Jahr 2000 von 189 Staaten angenommene Millenniumserklärung der UN sieht in der positiven Gestaltung der Globalisierung die zentrale Herausforderung der Staatengemeinschaft (UN, 2000, Ziff. 5) und hat dazu für wichtige Bereiche⁸⁶ frühere im UN-Rahmen vereinbarte Ziele bekräftigt. Die Ziele in den Bereichen „Entwicklung und Armutsbekämpfung“ sowie „Schutz der gemeinsamen Umwelt“ wurden in Form der acht Millenniumsziele (MDGs) mit 18 Unterzielen konkretisiert und mit 48 Indikatoren sowie dem Zeithorizont 2015 versehen. Millenniumserklärung und MDGs bedeuten eine gemeinsame Verantwortung für Industrie- und Entwicklungsländer. Dazu gehört, die globalen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass sie den Bedürfnissen der Entwicklungs- und Transformationsländer gerecht werden (UN, 2000, Ziff. 5).

Aus dieser Perspektive beinhaltet der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch nicht mehr allein die Vermeidung von Inkohärenzen nach dem Prinzip der Schadensbegrenzung, sondern die Berücksichtigung der genannten Entwicklungsziele durch andere Politiken.

86 Die Bereiche sind: „Frieden, Sicherheit und Abrüstung“ (Kap. II), „Entwicklung und Armutsbekämpfung“ (Kap. III), „Schutz der gemeinsamen Umwelt“ (Kap. IV), „Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung“ (Kap. V), „Schutz der Schwachen“ (Kap. VI), „Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse Afrikas“ (Kap. VII) und „Stärkung der Vereinten Nationen“ (Kap. VIII) (UN, 2000).

10.2 Internationale Bemühungen zu mehr entwicklungsbezogener Politikkohärenz⁸⁷

10.2.1 Überblick

Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch wurde international auf UN-, OECD- und EU-Ebene anerkannt und als Verpflichtung insbesondere für die Industrieländer bekräftigt.⁸⁸ UN und OECD sind intergouvernementale Organisationen, während die EU eine supranationale Organisation ist. Daneben setzen sich auch internationale zivilgesellschaftliche Organisationen und *Think Tanks* aus verschiedenen Ländern für mehr entwicklungsbezogene Politikkohärenz ein und bilden die transnationale Ebene. Zur Förderung entwicklungsbezogener Politikkohärenz werden unterschiedliche Instrumente eingesetzt (Übersicht 10.1), die allerdings nicht politische Interessendivergenzen, die eine Hauptursache mangelnder Politikkohärenz sind,⁸⁹ außer Kraft setzen, sondern nur den Umgang mit ihnen erleichtern können.

87 Dieses Unterkapitel beruht auf Ashoff (2010c, S. 350-352), wurde aber hier erweitert.

88 Entwicklungsbezogene Politikkohärenz wird bislang fast ausschließlich als Verpflichtung der Industrieländer diskutiert. Dies ist insoweit berechtigt, als sie auf Grund ihres Gewichtes die internationale Entwicklung am stärksten beeinflussen. In dem Maße aber, wie Entwicklungsländer, insbesondere große und fortgeschrittene, ebenfalls relevanten Einfluss auf andere Entwicklungsländer und die globale Entwicklung ausüben, gilt der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch auch für sie. Dieser Gedanke ist in der Millenniumserklärung enthalten, die die positive Gestaltung der Globalisierung als Aufgabe der gesamten internationalen Gemeinschaft ansieht. Die praktische Relevanz der im Prinzip für alle Länder geltenden Notwendigkeit entwicklungsbezogener Politikkohärenz zeigt sich z. B. in den internationalen Klimaverhandlungen oder der internationalen Handelspolitik. Klimaschutz hängt nicht nur von den Industrieländern ab, und Entwicklungsländer würden nicht nur von der Handelsliberalisierung seitens der Industrieländer, sondern auch von der Liberalisierung des Handels untereinander erheblich profitieren.

89 Die Ursachen mangelnder Politikkohärenz lassen sich vier Bereichen zuordnen: dem Bereich gesellschaftlicher und politischer Normen, dem Bereich der politischen Willensbildung, dem Bereich der Politikformulierung und -koordination sowie dem konzeptionellen Bereich. Ausführlicher dazu Ashoff (2010c, S. 358-363).

Übersicht 10.1: Instrumente zur Förderung der Politikkohärenz für Entwicklung					
Ebene	Inter-gouvernemental		Supra-national	Transnational	
Akteure Instrumente	UN	OECD	EU	CSOs	Think Tanks
Rechtliche Verpflichtung			X		
Politische Absichtserklärungen	X	X	X		
Operationalisierte Zielvorgaben	X		(X)		
Konzeptionelle Studien		X			X
Sektoruntersuchungen		X	X	X	X
Leitlinien / Gute Praktiken		X			
Verwaltungsvorschriften			X		
Monitoring der Umsetzung	X	X	X	X	X
Kampagnen				X	X
Quelle: Eigene Zusammenstellung					

10.2.2 UN

Die wichtigste Berufungsgrundlage sind hier die Millenniumserklärung und die MDGs. Das dort verankerte entwicklungsbezogene Kohärenzgebot wurde bei einer Reihe von Folgekonferenzen explizit bestätigt, so vom Ministertreffen der Welthandelsorganisation in Doha 2001, von der UN-Konferenz zu Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002, vom Weltgipfel zu nachhaltiger Entwicklung in Johannesburg 2002, von der UN-Generalversammlung wiederholt anlässlich der Überprüfung der Umset-

zung der Millenniumserklärung oder von der Folgekonferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Doha 2008.

Die UN haben den generellen entwicklungspolitischen Kohärenzanspruch zum einen bezogen auf die globale Entwicklung im MDG 7 „Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit“, zum anderen bezogen auf die Entwicklungsländer im MDG 8 „Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft“ präzisiert. MDG 7 hat dazu zwei Verpflichtungen mit 7 Indikatoren formuliert: Integration der Grundsätze nachhaltiger Entwicklung in einzelstaatliche Politiken und Programme und Umkehr des Verlustes von Umweltressourcen (MDG 7.A) sowie Reduktion des Verlustes an biologischer Vielfalt (MDG 7.B). Zu MDG 8 wurden sechs Verpflichtungen formuliert, die sich in erster Linie an die Industrieländer richten und durch insgesamt 16 Indikatoren operationalisiert wurden (UN, 2008):

- ein offenes, regelgestütztes, berechenbares und nicht diskriminierendes Handels- und Finanzsystem weiterentwickeln (MDG 8.A),
- den besonderen Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten Länder, der Binnenentwicklungsländer und der kleinen Inselentwicklungsländer Rechnung tragen (MDG 8.B und C),
- die Verschuldung der Entwicklungsländer umfassend angehen (MDG 8.D),
- in Zusammenarbeit mit der Pharmaindustrie Zugang zu erschwinglichen Medikamenten in Entwicklungsländern gewähren (MDG 8.E),
- in Zusammenarbeit mit dem Privatsektor dafür sorgen, dass die Vorteile der neuen Technologien, insbesondere die Informations- und Kommunikationstechnologien, genutzt werden können (MDG 8.F).

10.2.3 OECD

Die Bemühungen der OECD um mehr Politikkohärenz für Entwicklung haben bisher im Wesentlichen folgende Formen angenommen:

- *Politische Erklärungen des OECD-Ministerrates*: Er ist das höchste Entscheidungsgremium und hat bei zahlreichen Jahrestreffen explizit die Notwendigkeit größerer entwicklungspolitischer Kohärenz der Politiken der Mitgliedsländer betont. Von besonderer Bedeutung sind

seine Erklärung zu PCD von 2008 (OECD, 2008a), seine Empfehlungen bezüglich institutioneller Ansätze zur Förderung von PCD von 2010 (OECD, 2010; siehe unten) und die OECD-Entwicklungsstrategie von 2012 (OECD, 2012), die PCD zu einem der vorrangigen Ziele der Strategie erklärt.

- Erklärungen und Leitlinien des DAC: Der Entwicklungshilfeausschuss der OECD hat sich seit Beginn der 1990er Jahre intensiv mit dem Thema befasst, so anlässlich des Ministertreffens 1991,⁹⁰ im Dokument *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation* von 1996, das Politikkohärenz als eine wichtige Verantwortung der Geberländer bezeichnet (OECD/DAC, 1996, S. 15), in den Leitlinien zur Armutsbekämpfung von 2001, die ein eigenes Kapitel zum Thema *Towards Policy Coherence for Poverty Reduction* enthalten und in einem weiteren Unterkapitel auf institutionelle Voraussetzungen zur Verbesserung der Politikkohärenz eingehen (OECD/DAC, 2001, S. 74-93, 108-109), sowie in mehreren Jahresberichten des DAC-Vorsitzenden, zuletzt in den Berichten 2007 und 2009 (OECD/DAC, 2008, S. 38-39, 2009, S. 25-26).
- *Grundsatzpapiere zur Relevanz von PCD*: Die OECD hat die Relevanz von PCD in einer Reihe von Grundsatzpapieren erläutert (z. B. OECD, 2003, 2005, 2009, 2014b) und dabei das Verständnis von PCD im Lichte der internationalen entwicklungspolitischen Debatte weiterentwickelt.
- *Studien zu Kohärenzproblemen und -anforderungen in einzelnen Politikbereichen*: Die Verbesserung von PCD ist nicht nur politisch, sondern auch theoretisch und methodisch eine sehr anspruchsvolle Aufgabe, weil Kohärenzforderungen und -bemühungen das Wissen darum voraussetzen, inwiefern andere Politiken die Entwicklung von Entwicklungsländern und die globale Entwicklung beeinträchtigen oder im positiven Fall unterstützen. Dazu sind sorgfältige Analysen erforderlich. Die OECD hat in den vergangenen Jahren die Entwicklungswirkungen von Politiken ihrer Mitglieder und die daraus resultierenden Kohärenzanforderungen in einer Reihe von Bereichen untersucht, darunter Land-

90 Der damalige Diskussionsstand im DAC ist ausführlich dargestellt im Jahresbericht des DAC-Vorsitzenden von 1992 (OECD/DAC, 1992, S. 5-6, 31-51).

wirtschaft, Fischerei, Migration, ökologisches Wachstum, Ernährungssicherung und illegale Finanzströme.

- *Überprüfung der PCD-Bemühungen der DAC-Mitglieder in den DAC Peer Reviews:* Seit Anfang der 2000er Jahre widmen die Prüfberichte des DAC zur Entwicklungspolitik der Mitglieder dem Thema PCD jeweils ein Hauptkapitel, das untersucht, wie die Mitglieder den entwicklungspolitischen Kohärenzanspruch in ihrer eigenen Politik verankern und umsetzen, und in welchen Politikbereichen besondere Kohärenzprobleme bestehen. Die Prüfberichte untersuchen allerdings nicht im Detail entwicklungspolitische Inkohärenzen anderer Politiken und nehmen auch kein systematisches Monitoring von Inkohärenzen und Kohärenzfortschritten vor, weil sich das DAC bisher nicht auf gemeinsame Indikatoren dazu verständigt hat. Die DAC-Prüfungen in den *Peer Reviews* sind zu unterscheiden von der Eigenberichterstattung (*self-reporting*) der OECD-Mitgliedsländer zu ihren PCD-Bemühungen, die auf Initiative der OECD stattfindet und deren Ergebnisse die OECD periodisch veröffentlicht (z. B. OECD, 2013, S. 42-63, 2014c, S. 79-99).
- *Erarbeitung institutioneller Ansätze zur Verbesserung von PCD:* 2008 hat die PCD-Arbeitseinheit unter dem stellvertretenden Generalsekretär der OECD zusammen mit dem DAC-Sekretariat die *DAC Peer Reviews* der zurückliegenden Jahre im Hinblick auf die Kohärenzbemühungen und -erfahrungen der Mitglieder ausgewertet und daraus Ansätze zur Förderung von PCD abgeleitet (OECD, 2008b). Sie bildeten die Grundlage für die oben erwähnten Empfehlungen des OECD-Ministerrats zu institutionellen Ansätzen zur Förderung von PCD von 2010 (Übersicht 10.3).
- *Erarbeitung von methodischen Ansätzen und Indikatoren zur Messung von PCD-Fortschritten:* In jüngster Zeit befasst sich die OECD intensiv mit methodischen Ansätzen zur Messung von Politik(in)kohärenz von Politiken der OECD-Länder und den Auswirkungen auf Entwicklungsländer (Ausführungen dazu z. B. in OECD 2013 und 2014c).

10.2.4 EU

Die EU hat zur Förderung von PCD eine Reihe von Schritten unternommen:

- *Rechtliche Verpflichtung zu PCD:* Die EU ist die einzige internationale bzw. supranationale Organisation, die das entwicklungspolitische Kohärenzgebot juristisch verankert hat.⁹¹ Es wurde erstmals im Vertrag von Maastricht über die Europäischen Union von 1992 rechtlich kodifiziert und findet sich nahezu wortgleich auch im Vertrag von Lissabon, der am 1.12.2009 in Kraft getreten ist: „Bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung.“ (Art. 208, Abs.1 Lissabon-Vertrag) Dieser Artikel gilt formal zwar nur für die Union und nicht für die Mitgliedstaaten,⁹² allerdings sollen sich die Politik der Union und die Politik der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit ergänzen und gegenseitig verstärken (Art. 208, Abs. 1 Lissabon-Vertrag). Darüber hinaus gibt es ein Kohärenzgebot für das auswärtige Handeln der EU,⁹³ in das sich Entwicklungspolitik einordnet und zu dessen Zielbestimmung auch die Förderung der Entwicklungsländer gehört.⁹⁴ Beide Artikel stellen eine wichtige Berufungsgrundlage dar, weil mehrere Politiken, die unter dem Gesichtspunkt von PCD relevant sind, in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen (Zollunion und Handelspolitik) oder geteilte Zuständigkeiten sind, in denen die EU zuständig ist, die Mitgliedstaaten aber Gesetze erlassen können, wenn die Union nicht tätig wird (wie die Agrar- und Fischereipolitik).

91 Daneben haben acht EU-Mitgliedstaaten das entwicklungspolitische Kohärenzgebot in Gesetze zur Entwicklungszusammenarbeit aufgenommen (European Commission, 2013, S. 17).

92 Dies liegt daran, dass Entwicklungszusammenarbeit nach Art. 4, Abs. 4 des Lissabon-Vertrages eine geteilte Zuständigkeit ist, bei der sowohl die Union und als auch die Mitgliedsländer tätig sind.

93 „Die Union achtet auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns sowie zwischen diesen und ihren übrigen Politikbereichen.“ (Art. 21, Abs. 3 EU-Vertrag)

94 Das auswärtige Handeln der EU hat u.a. die Aufgabe, „die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen.“ (Art. 21, Abs. 2d EU-Vertrag)

- *Konsultationen mit Partnerländern:* Das Partnerschaftsabkommen von Cotonou, das die Europäische Gemeinschaft 2000 mit (inzwischen) 79 Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks geschlossen hat, verpflichtet die Gemeinschaft nach Art. 12 dazu, die Partnerländer über Maßnahmen, die deren Interessen berühren könnten, zu unterrichten und auf Wunsch der Partner Konsultationen über die Auswirkungen der Maßnahmen aufzunehmen. In der Praxis haben nur wenige Partnerländer hiervon Gebrauch gemacht (European Commission, 2013, S. 23).
- *Politische Erklärungen:* Ministerrat, Europäische Kommission und Europäisches Parlament haben das entwicklungspolitische Kohärenzgebot mehrfach bekräftigt. Zu nennen sind der Europäische Konsens zur Entwicklungspolitik von 2005 (EU, 2005), zahlreiche Schlussfolgerungen des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen zu PCD, Entschließungen des Europäischen Parlamentes zu PCD und zahlreiche Mitteilungen der Europäischen Kommission zu PCD (als Überblick European Commission, 2013, S. 17-20).
- *Monitoring Reports:* 2005 beschloss der Ministerrat, die PCD-bezogenen Bemühungen, Fortschritte und Probleme der EU und der Mitgliedstaaten in zwölf Politikbereichen⁹⁵ zu beobachten und darüber alle zwei Jahre zu berichten. Bisher hat die Kommission vier Berichte vorgelegt (2007, 2009, 2011, 2013). 2009 beschloss der Ministerrat, die PCD-Bemühungen auf fünf Bereiche zu fokussieren (Handel und Finanzierung, Klimawandel, Ernährungssicherung, Migration, Sicherheit), nach denen die *Monitoring Reports* von 2011 und 2013 strukturiert sind. Die künftigen Berichte sollten nach Auffassung der Kommission über das *self-reporting* hinausgehen und unabhängige Bewertungen einschließen (European Commission, 2013, S. 168). Neben den eigenen *Monitoring Reports* hat die EU-Kommission auch unabhängige Studien zu den Auswirkungen bestimmter Politiken auf Entwicklungsländer in Auftrag gegeben (z. B. zu Biotreibstoffen).

95 Handel, Umwelt, Klimawandel, Sicherheit, Landwirtschaft, Fischerei, soziale Dimension der Globalisierung, Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit, Migration, Forschung und Innovation, Informationsgesellschaft, Transport und Energie.

- *PCD-Arbeitsprogramm der EU-Kommission 2010–2013*: Es enthielt für die fünf vorstehend erwähnten Schwerpunktbereiche Ziele und Indikatoren als Leitlinie für die Arbeit der Kommission und als Orientierung für die Mitgliedstaaten (European Commission, 2010). Die Kommission räumt allerdings selbstkritisch ein, dass die Ziele und Indikatoren oft zu unpräzise waren und überdies teilweise Sachverhalte betrafen, die jenseits der Entscheidungsmöglichkeiten der EU liegen (European Commission, 2013, S. 21).
- *Entwicklungsverträglichkeitsprüfungen (ex ante policy impact assessments)*: Seit 2003 gibt es eine Verwaltungsvorschrift, die jede Generaldirektion der EU-Kommission verpflichtet, die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen einer rechtlichen Initiative zu prüfen und darzulegen. Seit 2009 müssen diese Prüfungen auch externe Wirkungen berücksichtigen und bei Initiativen, die sich auf Entwicklungsländer auswirken können, deren Kohärenz mit den entwicklungspolitischen Zielen der EU prüfen. In den ersten beiden Jahren haben jedoch nur wenige Initiativen der Kommission mit möglichen Auswirkungen auf Entwicklungsländer eine Entwicklungsverträglichkeitsanalyse enthalten (European Commission, 2013, S. 21).
- *PCD im Europäischen Parlament (EP)*: Das EP hat seine Rolle in den Bemühungen um mehr entwicklungsbezogene Politikkohärenz in den vergangenen Jahren gestärkt durch eigene Resolutionen zu PCD, Ernennung einer eigenen PCD-Beauftragten und eigene zweijährige PCD-Berichte (European Commission, 2013, S. 18). In dieser Hinsicht ist das EP international beispielgebend.

10.2.5 Internationale zivilgesellschaftliche Organisationen und *Think Tanks*

Die Bemühungen um mehr entwicklungsbezogene Politikkohärenz haben nicht nur eine intergouvernementale (UN und OECD) und supranationale Dimension (EU), sondern auch eine transnationale, insofern sich auch internationale zivilgesellschaftliche Organisationen und wissenschaftliche Einrichtungen für mehr PCD einsetzen. Beispiele für zivilgesellschaftliche Organisationen sind die *European NGO Confederation for Relief and Development* (CONCORD), ein europäischer

Dachverband entwicklungsorientierter CSOs, der die Entwicklungspolitik und die Kohärenzbemühungen der EU kritisch begleitet und periodische Kohärenzberichte vorgelegt hat, und die *Evert Vermeer Foundation* (seit Juni 2013 *Max van der Stoep Foundation*), die sich für mehr PCD einsetzt. Bezogen auf einzelne Kohärenzfragen spielen auch weitere internationale CSOs eine Rolle, z. B. *Transparency International* beim Kampf gegen Korruption.

Eine Reihe von wissenschaftlichen Einrichtungen hat sich in den vergangenen Jahren systematisch (d. h. nicht nur in Form von Einzelfallstudien) mit entwicklungsbezogener Politikkohärenz befasst. Dazu gehören das *Center for Global Development* (CGD) in Washington, das seit 2003 jährlich den *Commitment to Development Index* (CDI) veröffentlicht, der die Entwicklungsfreundlichkeit von sieben Politikbereichen in inzwischen 27 Industrieländern misst, das *European Centre for Development Policy Management* (ECDPM) in Maastricht, das insbesondere zu PCD in der EU arbeitet, und das DIE (z. B. Ashoff, 2005, 2010c, 2014).

10.3 Die Effektivität des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs

10.3.1 Analyseebenen und methodische Ansätze

Ähnlich wie bei der *Aid Effectiveness Agenda* stellt sich auch bei den internationalen Bemühungen um mehr entwicklungsbezogene Politikkohärenz die Frage nach deren Effektivität. Auch hier ist zwischen verschiedenen Analyse- und Bewertungsebenen zu unterscheiden. Fasst man die PCD-Bemühungen als „Projekt“ auf, kann man zwischen *inputs*, *outputs*, *outcomes* und *impacts* unterscheiden. In der Planungs- und Evaluierungssystematik (*logframe approach*) sind wie erwähnt *inputs* die eingesetzten Ressourcen, *outputs* die erzeugten Leistungen, *outcomes* die kurz- und mittelfristigen Wirkungen im Sinne des angestrebten Ziels und *impacts* die längerfristigen positiven und negativen, beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen (OECD, 2002). Der Unterschied zwischen *inputs* und *outputs* auf der einen Seite und *outcomes* auf anderen ist, dass erstere zwar notwendige, aber keine hinreichenden Bedingungen für den Projekterfolg sind. Sie sind anders als *outcomes* kein Selbstzweck.

Übersicht 10.2 überträgt diese Systematik auf PCD und unterscheidet dabei zwischen der Analyse von PCD (mittlere Spalte) und den Bemühungen zur Verbesserung von PCD (rechte Spalte). Diese Systematik ist wichtig, um zu bestimmen, auf welcher Ebene PCD-Bemühungen angesiedelt und wo sie zwar notwendig, aber noch nicht unbedingt hinreichend sind.

10.3.2 Politische Absichtserklärungen zugunsten von PCD (*Input*-Ebene)

Auf dieser Ebene ist viel geschehen. Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch ist, wie oben dargelegt, international anerkannt und wiederholt bekräftigt worden. Dies gilt auch auf nationaler Ebene. Zahlreiche Regierungen haben sich explizit zur Notwendigkeit von mehr PCD in politischen Erklärungen und teilweise in gesetzlichen Formulierungen bekannt. Überblicke dazu finden sich beispielsweise im Kohärenz-Bericht 2013 der EU-Kommission (European Commission, 2013, S. 20), in den *DAC Peer Review Reports* und in verschiedenen PCD-Berichten der OECD (z. B. OECD, 2014c, S. 79-99).

Übersicht 10.2: A logframe approach to policy coherence for development (PCD)		
Level	How to analyse PCD	How to improve PCD
Input	1. Clarify the basic understanding of PCD (<i>conceptual stage</i>)	6. Declare the commitment to enhance PCD at the highest political level (<i>political statement</i>)
Output	2. Analyse the institutional mechanisms and procedures that support or hinder PCD (<i>institutional analysis</i>) 3. Identify the properties of specific policies (or set of policies) that make them (in)coherent with development goals (<i>theoretical-conceptual analysis</i>)	7. Establish institutional structures, mechanisms and procedures conducive to enhancing PCD (<i>institutional reform</i>) 8. Identify changes in specific policies (or set of policies) needed to overcome incoherencies found on the basis of steps 3, 4 and 5 (<i>recommendations for a PCD-conducive design of policies</i>)

Übersicht 10.2: A logframe approach to policy coherence for development (PCD)		
Level	How to analyse PCD	How to improve PCD
Outcome	4. Measure the extent of (in)coherencies of policies based on step 3 either at a given point in time or, even better, over time to see whether there has been progress or not (<i>statistical analysis</i>)	9. Change incoherent policies in line with step 8 (<i>political process of awareness-raising, bargaining, coalition-building and decision-making</i>) hoping that the policy reform will have a positive development impact
Impact	5. Assess the development impact of incoherent policies (<i>evaluation</i>)	10. Assess the development impact of the reformed policies (<i>evaluation</i>)
Quelle: Ashoff (2014, S. 69)		

10.3.3 Institutionelle Ansätze zur Förderung von PCD und Identifikation von Inkohärenzen und notwendigen Politikänderungen zugunsten von PCD (*Output-Ebene*)

a) *Institutionelle Ansätze zur Förderung von PCD (Ziff. 2 und 7 in Übersicht 10.2)*

Die OECD hat wichtige Beiträge zur Identifikation institutioneller Ansätze zur Förderung von Politikkohärenz generell (OECD/Public Management Service [PUMA], 1996) und von PCD speziell (Übersicht 10.3) erarbeitet und prüft in dieser Hinsicht die Bemühungen der DAC-Mitglieder in den *DAC Peer Review Reports*. Eine erste vergleichende Auswertung findet sich in OECD (2008b, S. 18-21), eine aktuellere vergleichende Analyse zu sechs EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Finnland, Niederlande, Irland, Schweden) hat das *European Centre for Development Policy Management* (Galeazzi et al. 2013, S. 15-22) vorgelegt. Das Ergebnis ist, dass die Bemühungen zur Schaffung PCD-förderlicher institutioneller Mechanismen in Abhängigkeit von den Regierungssystemen und Verwaltungstraditionen, aber auch der politischen Rückendeckung, die PCD innerhalb und außerhalb der Regierung genießt oder nicht genießt, unterschiedlich sind.

Übersicht 10.3: Empfehlungen des OECD-Ministerrates zur Förderung entwicklungsbezogener Politikkohärenz

Political commitment for PCD

- a) Make public the government's political commitment regarding objectives and policy priorities on PCD, clearly outlining how these relate to development results and internationally-agreed development goals.
- b) Publish plans for making progress on PCD in the relevant areas.
- c) Educate and engage the public, working with civil society, research organisations and partner countries, to raise awareness of government commitments supporting PCD.

Policy coordination for PCD

- a) Use the Government Office/Centre of Government as mandated for the central coordination of high-level policy priority issues to ensure general coherence and consistency of approach across line ministries.
- b) Encourage and mandate the national government ministry or agency, as appropriate, to play a pro-active role in promoting the development dimension in policy coordination at the cabinet level, in accordance with the particular organizational systems that exist at national level.
- c) Establish efficient processes at appropriate levels for inter-ministerial coordination to resolve policy conflicts, while ensuring that mandates and responsibilities are clear, fully involving ministries beyond development and foreign affairs.
- d) Ensure that both formal governance arrangements and informal working practices support effective communication between ministries and departments, and between ministries and public sector bodies under their aegis.
- e) Consult appropriately the sub-national levels of government in both policy development and the monitoring of policy implementation, when they have a role in this area.

Monitoring, analysis and reporting for PCD

- a) Embed an evidence-based approach to policy making across the public service, making use of appropriate assessment tools for PCD in support of this.
- b) Ensure that structures are in place, including the allocation of sufficient and appropriate resources, to ascertain effective coordination for PCD.
- c) Consider the data indicators and information that will be gathered and used to report back on performance, prior to the rollout or implementation of new policies.

- d) Monitor and report back on policy impacts by using local, sub-national and field-level resources, which in the area of development include aid agencies and embassies, and by strengthening local capacities and international partnerships.
- e) Ensure that in examining information on policy performance, including information gathered by field officials / local government officers, efforts are made to also draw on evidence available through other reliable and impartial sources, such as academia, independent domestic and international think tanks etc.
- f) Publish regular reports for the parliament and the wider public about progress on PCD outlining progress made on the achievement of policy priorities and on how policies are being implemented regarding developmental issues. These reports would enhance transparency and accountability and they could be included in reporting on development cooperation activities and progress made towards meeting the Millennium Development Goals.
- g) Consider regular independent reviews of policy performance on high priority issues with a substantial impact on development objectives.

Embedding culture change in the public service in support of PCD

- a) Ensure that staff with relevant skills and competencies to support effective and coherent policy-making, are appropriately deployed across the public service.
- b) Ensure that appropriate internal communication is undertaken to explain staff how and why revised ways of working are being implemented.
- c) Ensure that appropriate measures are taken to raise awareness across the broader society about the direction a government is taking with regard to policy development and priorities for development.

Quelle: OECD (2010)

b) *Identifikation entwicklungsbezogener Politik(in)kohärenzen und erforderlicher Politikänderungen für mehr PCD (Ziff. 3, 4⁹⁶ und 8 in Übersicht 10.2)*

Dies ist die inhaltliche oder materielle Dimension der Debatte um PCD, und hier liegen auch die meisten Analysen vor, die oft die Grundlage für Forderungen nach und Kampagnen für mehr PCD bilden. Dabei können grundsätzlich zwei Ansätze unterschieden werden (für einen Überblick siehe Ashoff, 2010c, S. 354-356).

Der erste Ansatz sind Analysen einzelner Politiken generell oder bestimmter Staaten unter dem Gesichtspunkt ihrer Entwicklungsförderlichkeit oder -schädlichkeit. Auf Grund theoretisch-konzeptioneller Annahmen werden Politiken daraufhin untersucht, ob sie Eigenschaften aufweisen, die entwicklungsförderlich oder -schädlich sind, und in welchem Ausmaß dies der Fall ist.⁹⁷ Zahlreiche Politiken sind in den vergangenen Jahren von *Think Tanks*, der OECD (siehe oben) und von CSOs untersucht worden. Das Wissen um entwicklungspolitische (In)kohärenzen (Schritte 3 und 4 in Übersicht 10.2) und um erforderliche Politikänderungen (Schritt 8) hat damit erheblich zugenommen. Allerdings bedürfen diese Analysen der fortwährenden Aktualisierung, da sich die Politiken und die Rahmenbedingungen global und in Entwicklungsländern ändern. Zu betonen ist, dass mit der Identifikation entwicklungsbezogener Politik(in)kohärenzen noch nichts über die tatsächlichen Auswirkungen auf Entwicklungsländer oder die globale Entwicklung ausgesagt ist. Diese Einschränkung gilt auch für den zweiten Ansatz.

Der zweite Ansatz besteht in international vergleichenden Bewertungen der Entwicklungsfreundlichkeit von Politiken in Form von Indizes und

96 Logisch gehört Schritt 4 in der Systematik von Übersicht 10.2 zur *Outcome*-Ebene in der Spalte „Analyse von PCD“ und ist das Pendant zu Schritt 9 in der Spalte „Verbesserung von PCD“. Viele Studien zur entwicklungsbezogenen (In)kohärenz anderer Politiken analysieren aber nicht nur die Eigenschaften, die die Politiken (in)kohärent machen (Schritt 3), und daraus abgeleitet die für mehr Kohärenz notwendigen Politikänderungen (Schritt 8), sondern auch das Ausmaß der (In)kohärenzen (Schritt 4), das deswegen hier im Kontext der *Output*-Ebene dargestellt wird.

97 Ein Beispiel ist die Handelspolitik. Handelshemmnisse gegenüber Entwicklungsländern sind ein Hinweis auf entwicklungsbezogene Inkohärenz. Der Umfang der Handelshemmnisse (z. B. Höhe von Zöllen, Anzahl von Importbeschränkungen) gibt Auskunft über das Ausmaß der Inkohärenz.

Rankings. Sie beruhen ähnlich wie die Studien zu einzelnen Politikbereichen auf theoretischen Annahmen über die Entwicklungsimplicationen von Politiken, operationalisieren diese durch geeignet erscheinende Indikatoren, messen dann der Grad der entwicklungspolitischen (In)kohärenz in verschiedenen Ländern und erstellen auf dieser Basis ein internationales Ranking. Der bekannteste Ansatz ist der schon erwähnte *Commitment to Development Index* (CDI) des *Center for Global Development*. Er zeigt, wie unterschiedlich die Entwicklungsorientierung von sieben Politikbereichen in 27 Industrieländern ist (Übersicht 10.4). Zu nennen sind auch die *Sustainable Governance Indicators* (SGI) der Bertelsmann-Stiftung.⁹⁸ Andere Indizes sind der *Sustainable Society Index* (SSI), der an Hand von 21 Indikatoren für 151 Länder misst, wie nachhaltig ihre Gesellschaften sind, und verschiedene Indizes, die das Umweltverhalten von Industrie- und Entwicklungsländern messen, z. B. der *Environmental Performance Index*, der *Happy Planet Index* und die *National Footprint Accounts*.

Übersicht 10.4: Commitment to Development Index 2013 (Indexwerte)*									
Rang (Ø-Index)	Änderung** 2003–13	Land	EZ	Handel	Finanz	Migration	Umwelt	Sicherheit	Technologie
1 (6,8)	0,7	Dänemark	11,0	5,3	6,2	4,2	7,0	7,2	6,6
2 (6,6)	0,0	Schweden	12,8	5,9	6,2	9,0	7,8	0,3	4,5
3 (6,2)	–0,1	Norwegen	10,6	1,2	5,9	9,6	2,8	7,4	5,7
4 (6,0)	0,1	Luxemburg	11,9	5,2	3,6	6,8	5,8	4,9	4,1
5 (5,9)	–1,1	Niederlande	9,7	5,9	5,0	4,2	6,9	4,2	5,2
5 (5,9)	0,5	Finnland	6,1	5,5	6,3	3,2	7,8	6,4	5,7

98 Die SGI messen an Hand von 140 Einzelindikatoren die nachhaltigkeitsorientierte Regierungsführung der OECD- und EU-Staaten. Einige Indikatoren können zur Messung von PCD in Bezug auf globale Entwicklung herangezogen werden, so die Indikatoren zur Messung der Bemühungen um Stabilisierung des globalen Finanzsystems, um Verringerung globaler sozialer Ungleichheiten und um Umweltschutz.

Übersicht 10.4: Commitment to Development Index 2013 (Indexwerte)*

Rang (Ø-Index)	Änderung** 2003–13	Land	EZ	Handel	Finanz	Migration	Umwelt	Sicherheit	Technologie
7 (5,8)	0,2	Irland	8,5	5,3	5,2	4,4	6,7	6,9	3,8
7 (5,8)	0,1	Großbritannien	6,5	5,5	5,9	5,8	7,3	5,4	4,2
9 (5,7)	0,3	Neuseeland	3,4	8,1	4,2	6,7	6,0	7,1	4,4
10 (5,5)	0,5	Belgien	6,2	5,1	5,7	6,2	7,2	3,7	4,4
10 (5,5)	0,6	Österreich	2,9	5,4	4,0	7,4	6,6	6,3	5,6
12 (5,3)	0,3	Australien	3,8	7,1	5,7	6,9	3,8	5,0	4,7
13 (5,2)	0,5	Portugal	3,3	5,1	5,5	2,4	7,7	6,2	6,4
13 (5,2)	0,2	Deutschland	3,9	5,4	4,4	7,0	7,1	3,5	5,1
13 (5,2)	–0,1	Kanada	3,7	6,0	5,3	7,6	2,6	5,6	5,3
16 (5,1)	0,0	Spanien	2,9	5,3	6,1	5,7	6,7	3,4	5,4
17 (5,0)	0,3	Frankreich	4,1	5,1	5,5	4,2	7,1	2,6	6,6
18 (4,7)	–0,1	Italien	1,8	5,0	5,5	4,6	6,9	5,1	3,9
19 (4,6)	0,0	USA	3,0	7,1	5,1	3,6	4,3	4,6	4,7
19 (4,6)	0,0	Schweiz	5,4	1,8	3,2	6,4	6,1	4,6	4,9
21 (4,3)	0,6	Griechenland	1,6	4,9	4,7	4,5	5,9	5,6	2,7
22 (4,2)	0,5	Ungarn	1,1	5,0	4,8	1,6	8,0	5,5	3,2
23 (4,0)	0,2	Polen	0,9	5,5	6,0	1,8	7,6	3,7	2,5
24 (3,9)	0,6	Slowakei	0,9	4,9	3,6	0,9	8,6	5,5	2,6
24 (3,9)	0,6	Tschechien	1,4	5,0	4,5	1,3	7,5	2,0	5,4
26 (3,3)	–0,8	Japan	1,0	1,6	3,9	2,3	3,8	4,5	6,2
26 (3,3)	0,1	Südkorea	1,1	–1,2	4,9	5,7	4,3	1,3	6,8

- * Die Indexwerte liegen von wenigen (methodisch bedingten) Ausnahmen abgesehen zwischen 0 (keine Entwicklungsfreundlichkeit) und 10 (hohe Entwicklungsfreundlichkeit). Über die Methodik und die für die Bewertung der Politiken herangezogenen Kriterien informiert das *Center for Global Development* (Roodman, 2013).
- ** Bei Luxemburg, Ungarn, Polen, Slowakei und Tschechien beziehen sich die Änderungen auf das Vergleichsjahr 2012, im Falle Südkoreas auf das Jahr 2008.

Quelle: CGD (Barder & Krylov, 2013)

10.3.4 Politikänderungen für mehr PCD (*Outcome-Ebene*)

Das „Projekt“ PCD ist dann erfolgreich, wenn es dazu führt, dass entwicklungsbezogene Politikinkohärenzen korrigiert oder zumindest abgemildert werden und Politiken entwicklungsfreundlicher gestaltet werden (Schritt 9 in Übersicht 10.2). Inwieweit dies geschieht oder nicht, lässt sich nur partiell beantworten, zum einen weil es kein vollständiges Monitoring aller Politiken aller Länder gibt, zum anderen weil Politiken sich ändern und daher ein erreichtes Niveau von (In)kohärenz nicht unbedingt von Dauer ist. Zur Beurteilung internationaler PCD-Fortschritte oder -rückschritte stehen verschiedene Quellen zur Verfügung:

- Informationen über Änderungen bestimmter Politiken (Einzelfallbetrachtungen): Beispiele für Fortschritte sind Liberalisierungen im Außenhandel, die Verschärfung internationaler Regeln gegen Korruption, Geldwäsche, illegale Finanztransaktionen und Steuerflucht (dazu OECD, 2014c), die Verschärfung von Rüstungsexportrichtlinien, auf mehr Nachhaltigkeit ausgerichtete Umweltrichtlinien, der Abbau von Agrarexportsubventionen und die Reform von Fischereiabkommen zugunsten von Entwicklungsländern. Beispiele für Rückschritte sind die Einführung neuer Handelshemmnisse und Agrarexportsubventionen, restriktivere Migrationspolitik oder Lockerungen von Umwelt- oder Rüstungsexportauflagen.
- Monitoringberichte der UN zu MDG 8, soweit sie sich auf *Politikänderungen* beziehen: Das Monitoring der UN (2013) zieht bei MDG 8.A (zunehmend offeneres internationales Handels- und Finanzsystem) eine vorsichtig positive Bilanz und bei MDG 8.B und 8.C (Berücksich-

tigung der besonderen Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder, der Binnenentwicklungsländer und der kleinen Inselentwicklungsländer) eine eher negative Bilanz.

- Monitoringberichte der EU: Im Gegensatz zu den Monitoringberichten der UN, die überwiegend globale Politikänderungen und keine Politikänderungen einzelner Staaten benennen, sind die Monitoringberichte der EU insofern spezifischer, als sie Politikänderungen der EU und teilweise auch einzelner EU-Mitgliedsländer in den Hauptbereichen Handel und Finanzierung, Klimawandel, Ernährungssicherung, Migration, Sicherheit und innerhalb dieser Bereiche in zahlreichen Unterbereichen dokumentieren (European Commission, 2013). Angesichts der Vielzahl der betrachteten Bereiche lässt sich keine einheitliche Bilanz ziehen.
- Internationale Indizes zu PCD, soweit sie auch Politikänderungen erfassen: Dies gilt z. B. für den *Commitment to Development Index*, dessen jüngste Fassung (Barder & Krylov, 2013) die Veränderung der Rangpositionen der 27 betrachteten Länder im Zeitraum 2013–2013⁹⁹ dokumentiert. Die zweite Spalte in Übersicht 10.4 zeigt für jedes betrachtete Land die durchschnittliche Veränderung der Rangpositionen für alle sieben untersuchten Politikbereiche und deutet insgesamt auf eher geringe Veränderungen hin. Dahinter verbergen sich jedoch teilweise sehr viel größere Veränderungen in einzelnen Politikbereichen, die in Übersicht 10.4 nicht aufgeführt sind.

10.3.5 Entwicklungswirkungen (in)kohärenter Politiken (*Impact*-Ebene)

Die entwicklungsfreundlichere Gestaltung von Politiken kann als positive Wirkung (*outcome*) und nicht nur als Leistung (*output*) des PCD-„Projektes“ gewertet werden, weil die Annahme darin besteht, dass mehr PCD auch tatsächlich positive Wirkungen auf die Entwicklung der Entwicklungsländer und die globale Entwicklung hat. Nur weiß man darüber solange nichts, wie die Auswirkungen entwicklungsbezogener (In)kohären-

99 Bei Ländern, die erst in den vergangenen zwei oder drei Jahren in den CDI aufgenommen wurden, ist der Beobachtungszeitraum kürzer.

zen nicht untersucht werden. Dies ist wegen der Komplexität der Wirkungsketten und Einflussfaktoren eine beträchtliche Herausforderung, sodass hier nur partielles Wissen vorliegt. Es gibt es im Wesentlichen drei Quellen (näher dazu Ashoff, 2010c, S. 354-355):

- Internationale Modellrechnungen zu den Kosten oder Gewinnen (in)kohärenter Politiken für Entwicklungsländer oder die globale Entwicklung: Hier liegen zahlreiche Analysen vor, so zur Welthandelspolitik, zur Außenhandels-, Agrarhandels- und Agrarsubventionspolitik der Industrieländer oder zu verschiedenen Komponenten der Umweltpolitik der Industrieländer. Die Berechnungen beruhen oft auf unterschiedlichen Modellspezifikationen, Annahmen und Daten und variieren daher in ihren Ergebnissen. Gleichwohl zeigen sie, dass die Auswirkungen (in)kohärenter Politiken in positivem wie in negativem Sinne erhebliche Dimensionen annehmen können.
- Fallstudien zu den entwicklungsbezogenen Auswirkungen einzelner Politiken unter Verwendung unterschiedlich rigoroser Methoden: Auch hier liegen zahlreiche Analysen vor, z. B. in den Bereichen Handelspolitik, Agrarpolitik, Fischereipolitik, Auslandsinvestitionsbestimmungen, geistige Eigentumsrechte, Migrationspolitik, Umweltpolitik, Gesundheitspolitik oder Sicherheitspolitik.¹⁰⁰ Diese Studien verdeutlichen sowohl die negativen Entwicklungswirkungen inkohärenter Politiken als auch die potenziellen und in bestimmten Fällen auch tatsächlichen, nach Politikänderungen eingetretenen positiven Entwicklungswirkungen von mehr PCD.
- Monitoringberichte der UN zu den MDGs 7 und 8, soweit sie sich auf Politikwirkungen beziehen (7.A, 7.B., 8.D, 8.E, 8.F). Das Monitoring der UN (2013) zieht im Falle von MDG 7.A (Umkehr des Verlustes von Umweltressourcen) und 7.B (Umkehr des Verlustes an Biodiversität) eine überwiegend negative Bilanz, im Bereich von MDG 8.D (Verschuldungssituation von Entwicklungsländern) und 8.F (Verbreitung neuer Informationstechnologien in Entwicklungsländern) eine vorsichtig positive Bilanz.¹⁰¹

100 Ein nicht mehr ganz aktueller, aber wegen der verschiedenen enthaltenen Politikfallstudien interessanter Beitrag ist der Sammelband von Picciotto und Weaving (2004).

101 Zu MDG 8.F enthält der Monitoringbericht von 2013 keine Informationen.

Das Gesamtfazit ist, dass genügend empirische Evidenz vorliegt, um die große Relevanz entwicklungsbezogener Politikkohärenz zu untermauern. Die Bemühungen um mehr PCD können sich auf die gewachsene internationale Anerkennung des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs und auch auf Fortschritte in verschiedenen Bereichen stützen, stehen aber in anderen Bereichen vor großen Herausforderungen und stellen letztlich eine fortwährende Aufgabe dar, da sich Politiken und deren Rahmenbedingungen ändern.

11 Zusammenfassende Bewertung und Schlussfolgerungen

Die detaillierte Analyse der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* hat Stärken und Schwächen aufgezeigt, die sich teilweise klar benennen und voneinander abgrenzen lassen, teilweise aber auch ein weniger eindeutiges, gemischtes Bild ergeben. Überdies hat sich gezeigt, dass es in der Agenda eine Reihe von Zielkonflikten gibt, die bei der Bewertung der Stärken und Schwächen zu berücksichtigen sind. Die folgenden Schlussfolgerungen beginnen mit den Zielkonflikten, gehen dann auf die Stärken und Schwächen ein und ziehen abschließend Schlussfolgerungen aus der *Aid Effectiveness Agenda* für die Global Governance-Debatte.

11.1 Zielkonflikte in der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

Zielkonflikte lassen sich danach unterscheiden, ob sie prinzipieller Natur sind, d.h. nur die Über- oder Unterordnung eines Ziels oder aber Kompromisse zulasten beider Ziele zulassen, oder ob es Zielkonflikte sind, die sich durch besondere Einigungsbereitschaft der Beteiligten, durch ein geeignetes Management der Umsetzung und/oder die Bereitschaft zu höheren Umsetzungskosten auflösen lassen. Der Idealfall im Hinblick auf die Zielerreichung (nicht unbedingt im Sinne der Kosten) ist die zweite Variante, in der Praxis dürften Lösungen jedoch häufig in der ersten Variante bestehen, weil die Voraussetzungen für die zweite Variante nicht gegeben sind. Dies gilt auch für die internationale *Aid Effectiveness*

Agenda. Sieben Zielkonflikte und die Art und Weise ihrer Behandlung sollen im Folgenden angesprochen werden.

a) *Legitimität – Effektivität*

Dieser geradezu klassische Zielkonflikt, der bereits das Regierungshandeln innerhalb von Nationalstaaten beeinflusst, potenziert sich auf der Ebene von Global Governance wegen der ungleich größeren Zahl der beteiligten Akteure. Der Zielkonflikt besteht darin, dass eine unter dem Gesichtspunkt umfassender Legitimität erwünschte Beteiligung möglichst vieler Akteure die Effektivität des kollektiven Handelns, d.h. die Zielerreichung wegen komplexerer Einigungs-, Umsetzungs- und Monitoringprozesse erschweren kann. Umgekehrt kann eine hohe Effektivität um den Preis von Legitimitätseinbußen erkaufte worden sein.

Legitimität und Effektivität müssen aber nicht in einem Spannungsverhältnis stehen, sondern können sich auch gegenseitig befördern, insbesondere wenn die vereinbarten Regeln rechtlich nicht bindend sind und die Verletzung gemeinsamer Regeln nicht sanktioniert wird. Unter diesen Bedingungen kann eine hohe Legitimität im Sinne einer breiten Akzeptanz der Regeln die beteiligten Akteure zur weiteren Umsetzung motivieren. Umgekehrt kann eine hohe Effektivität, d.h. eine erfolgreiche Problembearbeitung, die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der getroffenen Vereinbarungen erhöhen. Aber auch hier kann es negative Rückkopplungen geben, nämlich dann, wenn eine geringe Legitimität die Umsetzungsbereitschaft und damit die Effektivität senkt oder wenn eine aus welchen Gründen auch immer geringe Effektivität die Glaubwürdigkeit eines Regelungsarrangements untergräbt. Zu beachten ist immer, dass Effektivität von vielen Faktoren abhängt und Legitimität nur ein (positiver oder negativer) Einflussfaktor sein kann und daher Effektivität nicht determiniert.

Im Rahmen der *Aid Effectiveness Agenda* ist das Spannungsverhältnis zwischen Legitimität und Effektivität auf verschiedenen Ebenen zu beobachten. Eine betrifft das Entscheidungsverfahren des Konsenses im Gegensatz zu Mehrheitsentscheidungen, deren generelle Vor- und Nachteile in Übersicht 5.1 dargestellt wurden. Die im Rahmen der *Aid Effectiveness Agenda* getroffenen Vereinbarungen beruhen auf dem Konsens aller Beteiligten, weil der Anspruch in möglichst großer Inklusion bzw. in einer globalen Partnerschaft für wirksame EZ besteht. Dieser Anspruch

folgt nicht nur Legitimitätsabwägungen, sondern ist auch funktional sinnvoll, weil das internationale EZ-System durch eine sehr große Zahl von Akteuren charakterisiert ist, deren Zusammenwirken möglichst effektiv gestaltet werden soll. Das Konsensprinzip hat zweifellos die Beteiligungsbereitschaft bis hin zu fast universaler Anerkennung der GPEDC befördert, aber auch die Einigungskosten im Sinne aufwändiger internationaler Verhandlungsprozesse erhöht und zur insgesamt eher mittleren Präzision der Regelungsinhalte beigetragen. Auf der anderen Seite lassen sich Konsensentscheidungen eher als Berufungsgrundlage nutzen als Mehrheitsentscheidungen, weil jeder zugestimmt hat. Allerdings wurde dieser Vorteil bisher wegen des nur schwach ausgeprägten *peer pressure* zwischen den Unterzeichnern der Agenda noch zu wenig genutzt. Die Erklärungen von Accra, Busan und Mexiko haben sich auf Appelle beschränkt.

Die andere Ebene betrifft die Rückkopplung zwischen Effektivität und Legitimität im Sinne der Akzeptanz der Agenda. Die Umsetzung der Vereinbarungen ist bislang sehr unterschiedlich verlaufen und hat bestenfalls ein mittleres Niveau erreicht, und über die Entwicklungswirkungen der Agenda ist noch zu wenig bekannt, weil die internationale Evaluierung der Paris-Erklärung darüber noch zu wenig Aufschluss gegeben hat. Das Risiko besteht darin, dass die Akzeptanz und Überzeugungskraft der Agenda, d.h. ihre empirische Legitimität, schwindet, wenn es zu wenige durchschlagende und als solche auch demonstrierbare Erfolge gibt.

b) Inklusion – Repräsentation aller Stakeholder

Die Feststellung, dass es praktisch unmöglich ist, alle *Stakeholder* in einem Regelungsarrangement, d.h. nicht nur die Regelsetzer, sondern auch die Regelungsadressaten und die Regelungsbetroffenen zu identifizieren und in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen, führt Take (2013, S. 18) zufolge zu dem Schluss, dass an die Stelle möglichst vollständiger Partizipation sektoral organisierte Referenzgruppen treten müssen, mit anderen Worten, dass die *Stakeholder* in geeigneter Weise repräsentiert werden müssen. Dies ist bereits innerhalb von Staaten kompliziert und erst Recht eine Herausforderung im Rahmen von Global Governance und damit auch für die *Aid Effectiveness Agenda*. Das grundlegende Problem besteht hier darin, dass die Agenda letztlich den Zielgruppen in den Partnerländern zugutekommen soll (durch wirksamere Beiträge der EZ zur Verbesserung

der Lebensbedingungen) und deren Repräsentation im Rahmen der Agenda nur sehr indirekt über die Regierungen und internationale zivilgesellschaftliche Organisation erfolgt. Legitimitätseinbußen sind hier praktisch unvermeidlich.

c) *Horizontale – vertikale Verrechtlichung*

Der Zielkonflikt zwischen Legitimität und Effektivität tritt im Rahmen von Global Governance auch in Form des Spannungsverhältnisses zwischen vertikaler und horizontaler Verrechtlichung auf. Erstere meint die Vertiefung des Rechtscharakters von Regelungen (von *soft law* zu *hard law*), letztere bezieht sich auf den Geltungsbereich von Regeln, d.h. die Zahl der Akteure, die sich den Regeln unterwerfen. Bei der *Aid Effectiveness Agenda* handelt es sich um *soft law* in der Kombination fehlender rechtlicher Verbindlichkeit, mittlerer Präzision und fehlender Delegation von Befugnissen an dritte Instanzen. Auf der anderen Seite ist der Geltungsbereich nahezu universal und hätte diesen Grad nicht erreicht, wenn die ersten drei genannten Dimensionen der Verrechtlichung die Agenda stärker geprägt hätten.¹⁰²

d) *Organisationsstrukturen: Beteiligung möglichst aller Akteure – Übertragung der Beratungen und Entscheidungsvorbereitung auf eine gemeinsame Organisation*

Global Governance bewegt sich auf intergouvernementaler/transnationaler Ebene auf einem Kontinuum zwischen der Beteiligung aller Akteure an den Entscheidungen, Beratungen und der Entscheidungsvorbereitung einerseits und der weitgehenden Übertragung der Beratungen und Entscheidungsvorbereitung auf gemeinsame Organisationen oder Sekretariate andererseits. Im Extremfall besteht der Governance-Modus nur noch in der gemeinsamen Beschlussfassung der beteiligten Akteure in Ministerräten oder Aufsichtsgremien der gemeinsamen Organisationen, während alle Aufgaben vor der Beschlussfassung von den gemeinsamen Organisationen erledigt werden. Zwischen beiden Polen besteht kein unauflösbarer Zielkonflikt, aber beide Varianten können Vor- und Nachteile haben.

102 Diese Aussage gilt unabhängig davon, dass die Voraussetzungen für rechtlich verbindliche Vereinbarungen im Rahmen der *Aid Effectiveness Agenda* aus anderen Gründen nicht gegeben waren (vgl. Kap. 7.3).

Die Organisationsstruktur der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* entspricht der ersten Variante. Die Vorteile sind die Möglichkeit der Beteiligung aller Akteure und damit die hohe Legitimation der Agenda, die Transparenz der Beratungen und Entscheidungen und die Chance für alle Beteiligten, ihre Sichtweisen und Erfahrungen einzubringen. Die Nachteile bestehen im großen Aufwand der Beratungen und Entscheidungen und darin, dass es keine starke Organisation gibt, die die *Aid Effectiveness Agenda* verkörpert, die Umsetzung der Vereinbarungen systematisch überwacht, im Lichte der Erfahrungen Vorschläge für die Weiterentwicklung der Regeln erarbeitet und bei Bedarf technische Unterstützung bietet. Eine solche Organisation würde auf Grund ihrer Funktionen, aber auch aus Eigeninteresse das Momentum der Agenda möglicherweise stärker aufrechterhalten, als es der Steuerungsausschuss und das bisher eher kleine Sekretariat der GPEDC vermögen.

e) Präzision der Inhalte – Handhabbarkeit der Agenda

Ein Charakteristikum der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* besteht darin, dass sie zahlreiche Einzelverpflichtungen enthält (in der Paris-Erklärung 57), deren Präzision nur ein mittleres Niveau erreicht und die nur partiell in Form von Indikatoren operationalisiert wurden. Wie oben ausgeführt, besteht der Hauptgrund für diese Beschränkungen darin, die Agenda einigermmaßen übersichtlich und handhabbar zu halten. Detailliertere Definitionen sowie noch umfassendere Kataloge von Verpflichtungen und Indikatoren hätten die Aushandlungsprozesse vermutlich schwieriger gestaltet und das Monitoring erschwert, nicht zuletzt auch wegen fehlender Daten zu zahlreichen Sachverhalten. Insofern ist die Agenda hinsichtlich ihrer Präzision ein Kompromiss.

Die in Busan beschlossenen länderspezifischen Ergebnisvereinbarungen zwischen Gebern und Partnern können den Zielkonflikt dadurch mildern, dass sie je nach Land bestimmte Verpflichtungen in den Vordergrund und andere in den Hintergrund stellen, sie können den Zielkonflikt aber nicht vollends auflösen, da der gemeinsame Rahmen der Agenda in Gestalt der fünf Prinzipien gewahrt bleiben muss. Die länderspezifischen Ergebnisvereinbarungen bedeuten kein frei aushandelbares *Menu à la carte*.

f) *Monitoring der Umsetzung: Unabhängigkeit – Durchführbarkeit*

Der Überblick in Kap. 8.2.3c über die Überwachungsverfahren im Rahmen der *Aid Effectiveness Agenda* war nach dem Grad der Unabhängigkeit gegliedert. Zu erinnern ist allerdings daran, dass dieses Kriterium nur eines von drei Kriterien für die Beurteilung der Qualität der Überwachungsverfahren ist. Die anderen beiden sind der Umfang des Monitoringinhaltes sowie die Zahl der sich beteiligenden Länder und Organisationen. Zwischen den drei Kriterien können Zielkonflikte bestehen. Dass dies im Rahmen der *Aid Effectiveness Agenda* der Fall ist, zeigen zwei Aspekte.

Der erste Aspekt besteht darin, dass die Agenda auf Grund ihrer großen Zahl von Verpflichtungen sehr umfassend ist. Ein *third party monitoring* der gesamten Agenda würde Dritte (z. B. CSOs) voraussetzen, die über die dazu erforderlichen Kapazitäten und Ressourcen verfügen. In der Praxis ist dies jedoch schwer umsetzbar.¹⁰³ Wenn ein umfassendes *third party assessment* nicht praktikabel ist, kann *second party monitoring* in dem Maße eine Alternative sein, wie das eigentliche Monitoring (Untersuchung und Erstellung der Berichte) durch unabhängige Gutachter erfolgt. Der zweite Aspekt betrifft die vereinbarten *mutual assessment reviews* von Gebern und Partnerländern. Sie sind zwar formal *first party monitoring*, als solche aber unverzichtbar, weil nur die gemeinsame Durchführung und die dazu notwendigen Dialoge die Voraussetzungen für die Erfüllung der gegenseitigen Rechenschaftspflicht schaffen.

g) *Inhaltliche Zielkonflikte in der Paris-Erklärung*

Zur Präzision eines Regelwerks gehört auch seine Widerspruchsfreiheit. Die Analyse hat gezeigt, dass zwischen verschiedenen Prinzipien der *Aid Effectiveness Agenda* Zielkonflikte bestehen können und in der Praxis auch aufgetreten sind (Übersicht 7.4). Sie sind nicht auflösbar, erfordern

103 CSOs können zu speziellen Aspekten ein sehr genaues Monitoring bewerkstelligen, wie der *Aid Transparency Index* zeigt. Transparenz ist aber nur eine von zahlreichen Verpflichtungen der *Aid Effectiveness Agenda*. Wissenschaftliche Einrichtungen können bei entsprechender Finanzierung ein umfassenderes Monitoring durchführen, wie die Untersuchungen des *Center for Global Development* und von Brookings zur Qualität der EZ (Birdsall, Kharas, et al., 2010; Birdsall et. al., 2012) zeigen; sie erfassen immerhin 31 Indikatoren, beziehen sich aber nur auf Geber und nicht auf die viel größere Zahl von Partnerländern.

aber besondere Anstrengungen. So unterminiert die Abstimmung der Geber untereinander die Eigenverantwortung der Partner nur dann nicht, wenn sich die Geber tatsächlich mit ihren Beiträgen an den Prioritäten, Strategien und Fähigkeiten der Partner orientieren und die Partnersysteme nutzen, was wiederum auch von der Qualität der Strategien und Systeme der Partner abhängt. Das Prinzip der gegenseitigen Rechenschaftspflicht ist besonders anspruchsvoll, weil Geber und Partner jeweils zunächst ihren eigenen Parlamenten und Kontrollinstanzen gegenüber rechenschaftspflichtig sind und diese Bindung auch nicht verwischt werden darf. Der Zielkonflikt löst sich aber in dem Maße auf, wie erstens die Strategien und Systeme der Partner eine Qualität erreichen, die eine gemeinsame Basis für beide Seiten schafft, und zweitens die Geber ihre Vorgaben an Rechenschaftspflicht in Einklang mit dem Prinzip der *ownership* der Partner bringen.

11.2 Stärken, Schwächen und gemischte Ergebnisse der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

Die folgenden Abschnitte fassen wichtige Stärken und Schwächen sowie gemischte Ergebnisse der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* zusammen.

11.2.1 Stärken

Die internationale *Aid Effectiveness Agenda* weist drei wichtige Stärken auf.

Die erste besteht darin, dass nach fünf Jahrzehnten internationaler EZ ein Handlungsrahmen mit nahezu universaler Anerkennung und hoher inhaltlicher Relevanz geschaffen wurde. Die nahezu universale Anerkennung äußert sich darin, dass inzwischen mehr als 160 Länder, rund 50 internationale Organisationen und internationale Dachorganisationen der Zivilgesellschaft und des Privatsektors die Vereinbarungen der Globalen Partnerschaft für wirksame EZ übernommen haben (Übersicht 5.3). Allerdings bezieht sich diese Anerkennung nur auf die Nord-Süd-EZ, während die Vereinbarungen für die Süd-Süd-Kooperation freiwillig sind. Zu beachten ist jedoch, dass die Nord-Süd-EZ quantitativ nach wie vor das überragende

Gewicht hat.¹⁰⁴ Die inhaltliche Relevanz der Agenda wurde durch eine umfassende und unabhängige internationale Evaluierung bestätigt und ist ein wichtiges Kriterium der normativen Legitimität der Agenda (Übersicht 8.4). Von den übrigen Legitimitätskriterien erreicht die *Input*-Legitimität ein hohes Niveau und die *Throughput*-Legitimität ein mittleres Niveau.

Die zweite wichtige Stärke besteht im beachtlichen Grad an Transnationalisierung der Agenda in Form des Zusammenwirkens von Regierungen und Nichtregierungsorganisationen in unterschiedlicher, aber komplexer Ausprägung. Transnationalisierung ist kein Selbstwert. Sie hat jedoch die *Aid Effectiveness Agenda* dadurch gestärkt, dass zivilgesellschaftliche Organisationen, die ein eigenständiger Teil des internationalen EZ-Systems sind, erstens als solche explizit anerkannt wurden, zweitens wichtige Impulse für die inhaltliche Gestaltung der Agenda gegeben haben und drittens durch die Agenda auch dazu veranlasst wurden, Prinzipien und Verfahren für die Verbesserung ihrer eigenen Wirksamkeit zu entwickeln.

Die dritte wichtige Stärke besteht darin, dass die *Aid Effectiveness Agenda* den schon vorher auf anderen Ebenen unternommenen Bemühungen um mehr entwicklungsbezogene Kohärenz aller Politiken (PCD) einen wesentlichen zusätzlichen Schub verliehen hat. Dahinter steht die Erkenntnis, dass andere Politiken nicht nur die Wirksamkeit der EZ nicht konterkarieren sollen, sondern grundsätzlich eine Mitverantwortung für die globale Entwicklung haben. Der daraus resultierende entwicklungspolitische Kohärenzanspruch ist unter Global Governance-Gesichtspunkten eine erhebliche Herausforderung, weil er eine sektorübergreifende Politikkoordinierung erfordert, für die es auf globaler Ebene keine den nationalen Regierungen und Parlamenten gleichwertigen Akteure gibt. Umso bemerkenswerter sind daher die Fortschritte, die internationale und supranationale Organisationen trotz dieses Strukturproblems in Richtung mehr entwicklungsbezogener Politikkohärenz erzielt haben (Übersicht 10.1), auch wenn die Ergebnisbilanz naturgemäß sehr uneinheitlich ist. PCD ist eine zentrale Dimension der internationalen Entwicklungsagenda, deren zentrale

104 Nach Schätzungen des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen belief sich das finanzielle Volumen der Süd-Süd-Entwicklungskooperation 2011 auf 16,1 – 19 Mrd. US\$ und hatte damit in dem Jahr einen Anteil von 10 % an der gesamten internationalen EZ aller Geber (*United Nations Economic and Social Council* [UN ECO-SOC], 2014, S. 11-12).

Dimensionen (internationale Entwicklungsziele, internationale Ressourcenverpflichtungen, Prinzipien und Verfahren wirksamer EZ und entwicklungsbezogene Politikkohärenz) sich gegenseitig bedingen (Kap. 2.2).

11.2.2 Schwächen

Den Stärken der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* stehen drei wichtige Schwächen gegenüber.

Die erste und am häufigsten genannte Schwäche ist die fehlende rechtliche Verbindlichkeit der Agenda, die natürlich im Interesse der Umsetzung und Zielerreichung wünschenswert wäre. Es bei dieser Feststellung zu belassen, wäre jedoch aus drei Gründen zu einfach. Zum einen liegen die Voraussetzungen für die Formulierung der Agenda als *hard law* nicht vor (keine regelsetzende supranationale Organisation, keine konfliktsschlichtende dritte Instanz, keine Sanktionsmöglichkeiten); diese Voraussetzungen zu schaffen wäre politisch völlig unrealistisch gewesen. Zum anderen trägt die gewählte Form des *soft law* der inhaltlichen Komplexität der Agenda, die sich nicht so einfach juristisch normieren lässt, und den erforderlichen Lernprozessen im Zuge der Umsetzung eher Rechnung als *hard law*. Schließlich verstellt die Antinomie *hard* versus *soft law* den Blick dafür, dass rechtliche Verbindlichkeit und darauf gründende Sanktionsandrohungen nicht die einzigen Typen und Mechanismen der Durchsetzung von Regeln sind (Übersicht 9.1). Allerdings ist das Durchsetzungspotenzial mehrerer anderer Mechanismen (Selbstdurchsetzung, innenpolitischer Druck durch Wähler, Marktkräfte) eher gering oder nicht existent, sodass im Grunde nur die Durchsetzung durch Überzeugungsarbeit, Transparenz, systematisches Monitoring, *peer pressure* und zivilgesellschaftlichen Druck in Betracht kommt. Während es bei Transparenz und Monitoring Fortschritte gibt, fehlt die Komponente systematischer *peer pressure* in Form kritisch-konstruktiver Prüfung der Umsetzung und entsprechender Berichterstattung. Dies ist die eigentliche erste wichtige Schwäche der Agenda.

Die zweite besteht darin, dass es keine von allen Beteiligten politisch anerkannte und finanziell getragene leistungsfähige unterstützende Organisationsstruktur in Form eines starken Sekretariates gibt. Ein solches kann die aufwändigen Beratungsprozesse, an denen im Prinzip alle Akteure beteiligt sind, entlasten durch die gebündelte Vorbereitung der

Beratungen und Entscheidungen, durch die Organisation und Überwachung detaillierter Monitoring- und Evaluierungsprozesse und durch Organisation und Begleitung systematischer *peer reviews*. Als Sekretariat stand bis Busan de facto nur das DAC-Sekretariat zur Verfügung, stieß aber als Einrichtung der OECD, die nicht universal legitimiert ist, immer wieder auf Vorbehalte. Das im Rahmen der GPEDC geschaffene Sekretariat wird zwar von OECD und UNDP getragen, besitzt also eine breitere politische Basis, hat aber bislang nicht die Leistungsfähigkeit des DAC-Sekretariates erlangt.

Die dritte wichtige Schwäche der Agenda besteht im Fehlen von verbindlichen Vereinbarungen für die Süd-Süd-Kooperation. Die hieran beteiligten Länder haben einerseits immer wieder betont, dass es sich dabei um eine im Vergleich zur traditionellen Nord-Süd-Kooperation andere Form der internationalen EZ handelt, für die die Vereinbarungen von Paris und Accra bestenfalls eine Orientierung sein könnten. Andererseits haben es die Vertreter der Süd-Süd-Kooperation bisher versäumt, überzeugende eigene Kriterien für die Wirksamkeit ihres Handelns zu entwickeln und zu vereinbaren. Damit bleibt ein (wenn auch noch geringer) Teil der internationalen EZ bisher de facto aus der GPEDC ausgeklammert.

11.2.3 Gemischte Ergebnisse

Eine eindeutig positive oder negative Bewertung der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* ist in Bezug auf drei Aspekte schwierig, weil die Bilanz gemischt ist.

Der erste Aspekt ist die Umsetzung der Agenda, die ein sehr heterogenes Bild vermittelt. Die zwölf quantifizierten Ziele der Paris-Erklärung bis 2010 wurden nur in einem Falle erreicht und waren rückblickend offenbar nicht realistisch. Das ist aber kein Grund zur Beruhigung, denn es besteht auch noch eine deutliche Wegstrecke bis zum Erreichen der für 2015 gesetzten Ziele. Auf der anderen Seite hat es aber Fortschritte gegeben, im Durchschnitt bei den Partnerländern mehr als bei den Gebern. Zwischen einzelnen Partnerländern und Gebern gibt es eine deutliche Streuung, die zeigt, dass mehr getan werden muss, aber auch kann.

Der zweite Aspekt ist die Präzision der Inhalte (Kap. 7.2.3), die einerseits beachtlich ist, was den Umfang der einzelnen Regelungen angeht, anderer-

seits im Interesse der Umsetzung auch zu wünschen übrig lässt. Das wird daran deutlich, dass für eine Reihe von Verpflichtungen keine Indikatoren formuliert wurden, zum Teil weil die dazu erforderlichen statistischen Erfassungssysteme erst entwickelt werden müssen. Immerhin gibt es die klare Verpflichtung der Geber und Partnerländer, hierbei zusammenzuarbeiten. Der Übergang zu länderspezifischen Ergebnissystemen eröffnet die Chance zu präziseren Vereinbarungen, aber auch diese benötigen entsprechende Erfassungssysteme.

Der dritte Aspekt, der eine gemischte Bilanz aufweist, hängt eng mit dem zweiten zusammen. Es handelt sich um das Monitoring der Umsetzung und die Evaluierung der Ergebnisse der *Aid Effectiveness Agenda*. Hier ist einerseits Erhebliches geleistet worden; wie erwähnt war die internationale Evaluierung der Paris-Erklärung eine der umfassendsten Evaluierungen, die jemals in der Geschichte der internationalen EZ durchgeführt wurden. Auf der anderen Seite ist die empirische Evidenz zu den Entwicklungswirkungen der Agenda noch schwach. Hier bedarf es mehr Evaluierungen.

11.3 Schlussfolgerungen für die Global Governance-Debatte

11.3.1 Plädoyer für eine realistische Global Governance-Perspektive und Bewertung der *Aid Effectiveness Agenda*

Global Governance spielt sich faktisch in vielfältigen Bemühungen um sektorale Weltordnungspolitik ab, und die internationale *Aid Effectiveness Agenda* ist ein beredtes Beispiel dafür. Ihre Bewertung hängt von den Erwartungen ab, die sich an Global Governance richten.

Bestehen sie in der Vorstellung einer umfassenden politischen Architektur zur Bewältigung globaler Probleme, so fällt die Bewertung kritisch aus. Global Governance erscheint aus dieser Perspektive als „hochgradig fragmentierte, heterogene Struktur, die von der Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Formen des Regierens geprägt wird“ (Rinke & Schneckener, 2012, S. 27), oder als Multiplizierung von Regimen.

Regime sind Regelsysteme, die in Teilbereichen Ordnung in die vermeintliche Anarchie der Staatenwelt bringen sollen (...). (Sie) können

nur eine selektive und partiell ‚regulierte Anarchie‘ herstellen. Das Bild vom Flickwerk, das noch nicht zu einem Flickenteppich verwoben und verdichtet wurde, illustriert diese Streuung von unkoordinierten Teilregelungen. Hier setzt dann das Global Governance-Konzept an, das versucht, internationale Regime als Bausteine der internationalen Kooperation in eine umfassende Architektur zu integrieren. (Messner & Nuscheler, 2003, S. 10)

Eine realistischere Perspektive muss jedoch zur Kenntnis nehmen, dass eine solche umfassende Global Governance-Architektur noch aussteht und auch keine Einigkeit darin besteht, wie sie denn aussehen und auf welchem Weg sie hervorgebracht werden soll. Solange dies der Fall ist, erscheint es ratsam, einen genaueren Blick auf die (möglichen) Bausteine einer umfassenden Global Governance-Architektur zu werfen. Deren Bewertung sollte sich nicht an den unerfüllten Erwartungen an Global Governance orientieren, sondern zunächst einmal an ihrer Leistungsfähigkeit, genauer gesagt an der Legitimität und Effektivität der Bausteine. Dies sind Kriterien, die für die Bewertung jedes politischen Regelungssystems grundlegend sind. Erst in einem zweiten Schritt ist dann zu fragen, ob ein internationales Regime oder eine sektorale Weltordnungspolitik auch über die eigenen Grenzen hinaus einen Beitrag zu globaler Politikkoordination leistet.

Diese realistischere Perspektive liegt der vorliegenden Studie zugrunde. Sie zeigt, dass die internationale *Aid Effectiveness Agenda* ein sehr ehrgeiziger, mit beachtlicher Legitimität ausgestatteter und bislang mittelmäßig erfolgreicher Versuch zur Schaffung eines internationalen Handlungsrahmens für die internationale Entwicklungszusammenarbeit ist. Überdies sind von der Agenda wichtige zusätzliche Impulse zu sektorübergreifender internationaler Politikkoordination in Gestalt entwicklungsbezogener Politikkohärenz ausgegangen. Die Herausforderung liegt zum einen darin, die Agenda selbst weiter umzusetzen und die mit ihr verbundenen Ziele in Form wirksamerer Beiträge der EZ zu Entwicklungsfortschritten zu erreichen, zum anderen in der Fortsetzung der Bemühungen um mehr Politikkoordination für Entwicklung. Fortschritte auf beiden Ebenen können dann zu Bausteinen einer umfassenderen Global Governance-Architektur werden.

11.3.2 Nicht bestätigte Befürchtungen der Global Governance-Debatte

Zwei in der Global Governance-Debatte geäußerte Befürchtungen bestätigen sich im Falle der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* nicht, die Befürchtung der Regimeüberlappung und die Befürchtung, dass den aufstrebenden Staaten keine angemessene Partizipation gewährt wird.

Im Hinblick auf die erste Befürchtung ist die Metapher der Bausteine hilfreich, denn sie erlaubt es, einen Blick auf das Verhältnis der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* zu anderen Bausteinen einer umfassenden Global Governance-Architektur zu werfen. In der Diskussion über die Komplexität internationaler Regime¹⁰⁵ unterscheiden Alter und Meunier (2009, S. 15) zwischen parallelen Regimen, die sich weder formal noch inhaltlich überschneiden, sich überlappenden Regimen, bei denen mehrere Regime Regelungskompetenzen in einem Politikbereich haben, ohne dass diese voneinander abgegrenzt sind oder sich subsidiär ergänzen, und verwobenen Regimen, in denen Institutionen ineinander eingebettet sind (dazu auch Zimmermann, von Staden, Marciniak, & Arndt, 2010, S. 8). Sich überlappende Regime erscheinen problematisch, weil sie Normkollisionen und Kompetenzstreitigkeiten nach sich ziehen können, für die es auf internationaler Ebene anders als innerhalb von Staaten meist keine hierarchischen Ordnungsmöglichkeiten gibt. Die mögliche Folge sind Regimekonflikte, die ihrerseits die Effizienz und Effektivität der Regime beeinträchtigen.¹⁰⁶

105 Internationale Regime sind „sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations“ (Krasner, 1982, S. 185). Sie haben im Gegensatz zu internationalen Organisationen keine Akteursqualität (Karns & Mingst, 2010, S. 11-12). Sie beziehen sich auf einzelne Politikfelder und dienen der gemeinsamen Bearbeitung von Interdependenzproblemen.

106 Nicht immer lassen sich Regimeüberlappungen und konkurrierende normative Ordnungen vermeiden. Für diesen Fall werden unterschiedliche Lösungen diskutiert (Zimmermann et al., 2010).

Im Falle der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* besteht das Problem der Regimeüberlappung jedoch nicht,¹⁰⁷ wie dies beispielsweise zwischen der internationalen Umwelt- und Handelspolitik oder innerhalb der internationalen Handelspolitik¹⁰⁸ der Fall ist. Es gibt im Gegenteil eher Synergien und Synergiepotenziale. Wenn man die Millenniumsentwicklungsziele mit ihren nationalen Umsetzungsplänen und Monitoringprozessen als internationales Regime begreift, so waren sie wie erwähnt ein wichtiger Impuls für die *Aid Effectiveness Agenda*. Überdies kann die Umsetzung der Agenda Initiativen und Vereinbarungen („Subregime“) in verwandten Bereichen nutzen (z. B. bezüglich der Transparenz der EZ die *International Budget Partnership* und bezüglich der Förderung des entwicklungsbezogenen Engagements des Privatsektors die *New Alliance for Food Security and Nutrition*; Kharas, 2012).

Die zweite Befürchtung, dass die bestehenden multilateralen Formate den aufstrebenden Staaten noch keine ihrem Gewicht angemessene Partizipation ermöglichen (Debiel et al., 2012, S. 13), trifft für die *Aid Effectiveness Agenda* nicht zu; eher ist das Gegenteil der Fall. Es gibt seit mehreren Jahren intensive Bemühungen, China, Indien, Brasilien und andere nicht-traditionelle Geber in die Bemühungen um einen gemeinsamen Handlungsrahmen für die internationale EZ einzubinden. Die *Working Party on Aid Effectiveness* stand diesen Staaten nicht nur offen, sondern hat um deren aktive Mitwirkung geworben. Bei den Schlussverhandlungen zur Globalen Partnerschaft für wirksame EZ in Busan gab es intensive Bemühungen um die Beteiligung der genannten Staaten, die nur durch das

107 Der Akzent liegt hier auf der möglichen Überlappung *internationaler* Regime. Demgegenüber gibt es sehr wohl ein Spannungsverhältnis zwischen einigen Vereinbarungen der Paris-Accra-Busan-Agenda und nationalen Normen oder Regelungen. Ein Beispiel ist die seit der Paris-Erklärung bestehende Verpflichtung der Geber zur möglichst weitgehenden Nutzung der Partnersysteme in den Bereichen Öffentliches Finanzmanagement und Beschaffungswesen. Manche Geber bestehen auf ihren eigenen Systemen mit dem Argument von Mängeln der Partnersysteme. Die Paris-Erklärung hält das Argument nur solange für gerechtfertigt, wie die Systeme der Partnerländer noch nicht international anerkannten Standards entsprechen, und ruft die Geber zur Unterstützung der Partner bei der Heranführung ihrer Systeme an internationale Standards auf.

108 Zur Illustration der Regimeüberlappung in der internationalen Handelspolitik wird oft die Metapher der „Spaghettischüssel“ unterschiedlicher und sich überlappender Handelsvereinbarungen zwischen Staaten und Staatengruppen verwendet.

Zugeständnis der Freiwilligkeit der Vereinbarungen erreicht wurde. Das DAC bemüht sich seit Jahren um eine Zusammenarbeit und hat zu dem Zweck beispielsweise 2009 mit China eine gemeinsame Arbeitsgruppe (*China-DAC Study Group*) ins Leben gerufen. Das Problem besteht nicht darin, dass das Format der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* den aufstrebenden Staaten keine angemessene Partizipation ermöglicht, sondern darin, dass einige von ihnen einer aktiven Beteiligung bisher zurückhaltend oder ablehnend gegenüberstehen. Dieses Verhalten ist aber nicht exemplarisch für sämtliche aufstrebenden Länder und nichttraditionellen Geber, die in der GPEDC mitarbeiten.

11.3.3 Bestätigungen von Thesen der Global Governance-Debatte

Auf der anderen Seite bestätigt die internationale *Aid Effectiveness Agenda* mehrere Thesen der Global Governance-Debatte. Dass das UN-System in vielen Politikbereichen seine Koordinierungs- und Steuerungsfunktion eingebüßt habe (Debiel et al., 2012, S. 13), trifft leider auf die Systemreform der internationalen EZ zu. Die UN haben zwar mit der Millenniumserklärung, den MDGs und dem Monterrey-Konsens zur Entwicklungsfinanzierung entscheidende Beschlüsse zur internationalen Entwicklungsagenda gefasst und damit der *Aid Effectiveness Agenda* im engeren Sinne ein wesentliches Momentum verliehen, die Agenda selbst ist aber nicht im Rahmen der UN formuliert und weiterentwickelt worden, weil offensichtlich weder die Geber noch die Partnerländer dort die Chancen für rasche Fortschritte sahen und auch keine institutionelle Kapazität analog zur WP-EFF und zum DAC-Sekretariat unter dem UN-Dach geschaffen wurde. Das 2008 ins Leben gerufene und seither alle zwei Jahre tagende *Development Cooperation Forum* (DCF) ist eine Diskussionsplattform, die zwar die universale Legitimation der UN für sich in Anspruch nehmen kann, aber von den UN-Mitgliedern bisher nicht als entscheidendes Forum für die Systemreform der internationalen EZ etabliert wurde. Das Argument, dass das DCF als UN-Einrichtung über eine universale Legitimation verfügt, die GPEDC aber nicht, ist allenfalls formal richtig. Tatsächlich hat die detaillierte Analyse der Legitimität der *Aid Effectiveness Agenda* einen hohen Grad von Legitimität aufgezeigt. Es scheint eher so, dass die Betonung der universalen Legitimation des DCF eine Ausrede der Staaten

ist, die der GPEDC zurückhaltend bis ablehnend gegenüber stehen, denn es steht ihnen frei, sich intensiv für eine Verlagerung der Systemreform der internationalen EZ auf die UN-Ebene einzusetzen. Letztlich entscheidend ist, auf welchem Wege die *Aid Effectiveness Agenda* ihre größtmögliche Effektivität entfaltet. Dies sollte das Kriterium dafür sein, wie künftig mit der Koexistenz von DCF und GPEDC umgegangen wird, und wie ein *forum shopping* vermieden werden kann.

In diesem Zusammenhang bestätigen sich auch zwei Schlussfolgerungen von Goldin (Übersicht 4.3). Die erste lautet: „Not all actors need to be involved in every global negotiation, but those that are most significant must be. Key actors must include not only countries with the most power to effect solutions, but also countries most affected by the problem.” (Goldin, 2013, S. 174) Es ist zwar bedauerlich, wenn China, Indien und Brasilien bisher der GPEDC fernbleiben, aber dies entwertet nicht die Bemühungen der übrigen fast 160 Staaten und weiteren rund 50 internationalen Organisationen, die die GPEDC angenommen haben, und entzieht der GPEDC auch nicht ihre Legitimität. Hier gilt Goldins Prinzip der selektiven Beteiligung, das er als eine der Bedingungen für Fortschritte auf dem Weg zu Global Governance nennt: China, Indien und Brasilien sind zweifellos wichtige Akteure auf der internationalen politischen Bühne und in einer Reihe von Partnerländern auch wichtige Kooperationspartner der Entwicklungszusammenarbeit, aber sie sind bei weitem nicht die wichtigsten in der internationalen EZ. Hier gilt es, die Proportionen im Blick zu behalten (Übersicht 11.1).

Die Brutto-ODA Indiens entsprach 2012 derjenigen Portugals, die Brutto-ODA Brasiliens hatte 2010 die Größenordnung derjenigen Griechenlands. Die Angaben zur Brutto-ODA Chinas schwanken und entsprachen je nach Quelle denjenigen Italiens oder Schwedens in den gleichen Jahren. Niemand würde auf die Idee kommen, die GPEDC in Frage zu stellen, wenn sich beispielsweise Griechenland oder Portugal oder Italien oder Schweden nicht beteiligen würden.

Übersicht 11.1: Öffentliche EZ („gross ODA-like flows“) Chinas, Indiens und Brasiliens im Vergleich zur Brutto-ODA der DAC-Mitglieder insgesamt und einzelner DAC-Mitglieder (Mrd. US\$)				
Land	Jahr	Volumen	% der ODA der DAC-Mitglieder im gleichen Jahr (Zeitraum)	ODA einzelner DAC-Mitglieder mit der nächst ähnlichen ODA-Größenordnung im gleichen Jahr (Zeitraum)
Angaben der OECD auf der Basis nationaler Quellen				
China	2012	2,846	2,0 %	Italien: 2,837
Indien	2012	0,653	0,47 %	Portugal: 0,619
Brasilien	2010	0,499	0,35 %	Griechenland: 0,508
Angaben anderer Quellen zur EZ Chinas				
Chinesische Regierung	2010–2012	14,41	3,4 %	Schweden: 15,395
Kitano / Harada (JICA-RI)	2013	7,462	4,9 %	Schweden: 5,838
Quelle: OECD/DAC-Statistiken (online); OECD/DAC (2014b); China's Information Office of the State Council (2014, S. 1); Kitano und Harada (2014, S. 16)				

Überdies sind die Partnerländer am meisten betroffen von den bisherigen Systemdefiziten der internationalen EZ; ihnen soll die *Aid Effectiveness Agenda* letztlich zugutekommen. Wenn über Hundert Entwicklungsländer die GPEDC angenommen haben, dann ist dies ein wichtigerer Gradmesser für die Relevanz der GPEDC als die ablehnende Haltung einiger nichttraditioneller Geber. Die GPEDC stellt aber auch eine Verpflichtung für die Partnerländer dar, nämlich die gemeinsamen Prinzipien und Verfahren auch auf alle ihnen zugutekommenden EZ-Beiträge anzuwenden und sich nicht gegenüber der EZ der DAC-Geber und multilateralen Organisationen anders zu verhalten als gegenüber der EZ nichttraditioneller Geber.

Die zweite Schlussfolgerung von Goldin, die sich aus der Perspektive der *Aid Effectiveness Agenda* bestätigt, lautet: „Not all issues require global

collective action. A principle of subsidiarity must apply, as many problems are resolvable at the national, regional or bilateral level [...].” (Goldin, 2013, S. 174) Diesem Grundsatz trägt die Systemreform der internationalen EZ mit dem in Busan beschlossenen Übergang zu länderspezifischen Vereinbarungen zwischen Gebern und Partnern über die Umsetzung der Prinzipien und Verpflichtungen der *Aid Effectiveness Agenda* Rechnung. Der globale Rahmen der Agenda wird dadurch nicht aufgegeben, denn maßgebend für die Wirksamkeit der internationalen EZ sind und bleiben die internationalen Entwicklungsziele und die international anerkannten gemeinsamen Prinzipien des entwicklungspolitischen Handelns. Ohne diesen Rahmen driftet die internationale EZ wieder auseinander. Die konkrete Umsetzung muss allerdings länderspezifisch erfolgen.

Die internationale *Aid Effectiveness Agenda* bestätigt schließlich die Feststellung von Debiel et al. (2012, S. 12), dass die Bearbeitung globaler Probleme zunehmend durch Akteursgruppen erfolgt, die nicht nur Staaten und internationale Organisationen umfassen, sondern auch nichtstaatliche Organisationen, Netzwerke, private Stiftungen und Unternehmen umfassen. Dieser als Transnationalisierung zu bezeichnende Prozess ist im Rahmen der *Aid Effectiveness Agenda* in vielfältiger Weise zu beobachten, und hat der Agenda wichtige Impulse gegeben.

Literaturverzeichnis

- Abbott, K. W., Keohane, R. O., Moravcsik, A., Slaughter, A.-M., & Snidal, D. (2000). The concept of legalization. *International Organization*, 54(3), 17-35.
- Abbott, K. W., & Snidal, D. (2000). Hard and soft law in international governance. *International Organization*, 54(3), 421-456.
- Abdel-Malek, T. (2014). *The global partnership for effective development cooperation: What next for a global architecture?* (The Current Column, 8 May 2014). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Accra-Aktionsplan (2008). Accra
- Alliance 2015. (2008). *Fostering democratic ownership: Towards greater impact on poverty*. Kopenhagen: Autor.
- Alonso, J. A., Garcimartin, C., & Martin, V. (2011). Aid, institutional quality and imposition: Some challenges for the international development system. In J. A. Alonso & J. A. Ocampo (Hrsg.), *Development Cooperation in Times of Crisis* (S. 172-247). New York, NY: Columbia University Press.
- Alter, K. J., & Meunier, S. (2009): The politics of international regime complexity. *Perspectives on Politics*, 7(1), 13-24.
- Ashoff, G. (2000). *Der Entwicklungshilfeausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: Ein Verhältnis auf dem Prüfstand*. Bonn: Weltforum Verlag.
- Ashoff, G. (2005). *Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch. Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung* (Studies 6). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. [Englisch: Enhancing policy coherence for development: justification, recognition and approaches to achievement (Studies 11). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.]
- Ashoff, G. (2010a). Wirksamkeit als Legitimationsproblem und komplexe Herausforderung der Entwicklungspolitik. In J. Faust & S. Neubert (Hrsg.), *Wirksamere Entwicklungspolitik, Befunde, Reformen, Instrumente* (S. 27-68). Baden-Baden: Nomos.
- Ashoff, G. (2010b). Triangular cooperation: Opportunities, risks and conditions for effectiveness. *Development Outreach*, 12(2), 22-24.
- Ashoff, G. (2010c). Politikkohärenz: Eine zusätzliche Voraussetzung und wesentliche Aufgabe wirksamer Entwicklungspolitik. In J. Faust & S. Neubert (Hrsg.), *Wirksamere Entwicklungspolitik, Befunde, Reformen, Instrumente* (S. 346-377). Baden-Baden: Nomos.

- Ashoff, G. (2013). *50 years of peer reviews by the OECD's Development Assistance Committee: An instrument of quality assurance and mutual learning* (Briefing Paper 12/2013). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Ashoff, G. (2014). A logframe approach to policy coherence for development. In Organisation for Economic Co-operation and Development (Hrsg.), *Better policies for development 2014: Policy coherence and illicit financial flows*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Ashoff, G., Grimm, S., Leiderer, S., Barthel, B., Bouchez, N., & Vatterodt, M. (2008). *The Paris Declaration: Evaluation of the implementation of the Paris Declaration: Case study of Germany* (Evaluation Reports 032). Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Ashoff, G., & Klingebiel, S. (2014). Transformation eines Politikfeldes: Entwicklungspolitik in der Systemkrise und vor den Herausforderungen einer komplexeren Systemumwelt. In F. Müller, E. Sondermann, I. Wehr, C. Jakobeit & A. Ziai (Hrsg.), *Politische Vierteljahresschrift (PVS): Sonderheft 48/2014. Entwicklungstheorien: Weltgesellschaftliche Transformationen, entwicklungspolitische Herausforderungen, theoretische Innovationen* (S. 126-159). Baden-Baden: Nomos.
- Atwood, J. B. (2012). *Creating a global partnership for effective development cooperation*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Barder, O., & Krylov, P. (2013). *Commitment to development index 2013* (Briefs). Washington, DC: Center for Global Development.
- Beisheim, M., & Nuscheler, F. (2003). Globalisierung, Global Governance und Demokratie. In I. Hauchler, D. Messner & F. Nuscheler (Hrsg.), *Globale Trends 2004/2005. Fakten, Analysen, Prognosen* (S. 32-47). Frankfurt a. M.: Fischer.
- Besharati, N. A. (2013). *A year after Busan: Where is the global partnership going?* (SAIIA Occasional Paper No 136). Johannesburg: South African Institute of International Affairs.
- Birdsall, N., Kharas, H., Mahgoup, A., & Perakis, R. (2010). *Quality of official development assistance assessment* (Report). Washington, DC: Center for Global Development.
- Birdsall, N., Kharas, H., & Perakis, R. (2012). *The quality of official development assistance assessment 2009: Is aid quality improving?* Washington, DC: Center for Global Development.

- Birdsall, N., Savedoff, W. D., Mahgoup, A., & Vybrony, K. (2010). *Cash on delivery: A new approach to foreign aid* (CGD Brief). Washington, DC: Center for Global Development.
- Börzel, T., & Risse, T. (2005). Public-private partnerships: Effective and legitimate tools of international governance. In E. Grande & L. W. Pauly (Hrsg.), *Complex sovereignty: Reconstituting political authority in the twenty-first century* (S. 195-216). Toronto: University of Toronto Press.
- Booth, D. (2011). *Aid effectiveness: Bringing country ownership (and politics) back in* (ODI Working Paper 336). London: Overseas Development Institute.
- Breitmeyer, H., Roth, M., & Senghaas, D. (Hrsg.). (2009). *Sektorale Weltordnungs-politik: Effektiv, gerecht und demokratisch?* Baden-Baden: Nomos.
- Bremmer, I. (2012). *Every nation for itself: Winners and losers in a G-zero world*. London: Portfolio Penguin.
- Carlsnaes, W., Risse, T., & Simmons, B. A. (Hrsg.). (2013): *Handbook of international relations* (2. Aufl.). London: Sage Publications.
- Centre for International Sustainable Development Law. (2002). *The principle of common but differentiated responsibilities: Origins and scope* (CISDL Legal Brief). Montreal: Autor.
- Chen, S., & Ravallion, M. (2012). *An update to the World Bank's estimates of consumption poverty in the developing world* (World Bank Briefing Note). Washington, DC: World Bank.
- China's Information Office of the State Council. (2014). *China's foreign aid* (2014) (White Paper). Peking: Autor.
- CIVICUS. (2013). *State of Civil Society 2013: Creating an enabling environment. The synthesis report*. Johannesburg: Autor.
- Confederation for Cooperation of Relief and Development NGOs. (2008). *Concept note for framing and promoting the effectiveness of civil society organizations as development actors*. Brüssel: Autor.
- Dann, P., & Sattelberger, J. (2010). *Normgenese und Entwicklungszusammenarbeit. Zur normativen Verdichtung des Prinzips der Eigenverantwortung*. Hamburg: Vortrag am German Institute of Global and Area Studies.

- Dann, P., & Sattelberger, J. (2014). Verrechtlichung in der Entwicklungszusammenarbeit – Zur normativen Verdichtung des Prinzips der Eigenverantwortung. In A. Ziai (Hrsg.), *Im Westen nichts Neues? Stand und Perspektiven der Entwicklungstheorie* (S. 261-284). Baden-Baden: Nomos.
- Debiel, T., Roth, M., & Ulbert, C. (2012). Global Governance unter Druck: Trends und Perspektiven. In T. Debiel, J. Hippler, M. Roth & C. Ulbert (Hrsg.), *Globale Trends 2013. Frieden-Entwicklung-Umwelt* (S. 11-23). Frankfurt a. M.: Fischer.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.). (2002). *Schlussbericht der Enquete-Kommission: Globalisierung der Weltwirtschaft*. Opladen: Leske + Budrich.
- Duncan, A., & Williams, G. (2012). Making development assistance more effective through using political-economy analysis: What has been done and what have we learned? *Development Policy Review*, 30, 133-148.
- Galeazzi, G., Knoll, A., Krätke, F., Lein, B., Rosengren, A., & Sherriff, A. (2013). *Insights from developments in national policy coherence for development systems: Key cross cutting issues and dilemmas* (European Centre for Development Policy Management, Discussion Paper 144). Maastricht: European Centre for Development Policy Management.
- Evangelischer Entwicklungsdienst. (2006). *Die "Paris Declaration" und die "Paris Agenda" der Bundesregierung aus der Sicht der kirchlichen Hilfswerke*. Abgerufen von http://www.eed.de/fix/files/doc/eed_Stellungnahme_Paris_Declaration_06_deu.pdf
- Europäische Union. (2005). *Der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik*. Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlamentes und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union. Brüssel: Autor.
- Europäische Union. (2007). *EU-Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik*. Schlussfolgerungen des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen sowie der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten. Brüssel: Autor.
- European Commission. (2010). *Policy coherence for development work programme 2010–2013* (Commission Staff Working Document). Brüssel: Autor.
- European Commission. (2013). *EU 2013 Report on policy coherence for development* (Commission Staff Working Document). Brüssel: Autor.
- Faust, J. (2010). Policy experiments, democratic ownership and development assistance. *Development Policy Review*, 28, 515-534.

- Faust, J., & Leiderer, S. (2010): Die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit: Ergebnisse des ökonometrischen Ländervergleichs. In J. Faust & S. Neubert (Hrsg.), *Wirksamere Entwicklungspolitik. Befunde, Reformen, Instrumente* (S. 166-188). Baden-Baden: Nomos.
- Faust, J., & Messner, D. (2010). Ordnungspolitische Herausforderungen für eine wirksamere EZ. In J. Faust & S. Neubert (Hrsg.), *Wirksamere Entwicklungspolitik, Befunde, Reformen, Instrumente* (S. 259-288). Baden-Baden: Nomos.
- Finnamore, M., & Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52(4), 887-917.
- Fielding, D., & Gibson, F. (2012). *Aid and Dutch disease in Sub-Saharan Africa* (WIDER Working Paper No. 2012/26). Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economics Research.
- Fues, T., & Klingebiel, S. (2014). *Nicht erwiderte Liebe: Was bleibt vom ersten Global-Partnership-Treffen?* (Die aktuelle Kolumne, 17.4.2014). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Gibson, C. C., Andersson, K., Ostrom, E., & Shivakumar, S. (2005). *The Samaritan's dilemma: The political economy of development aid*. Oxford: Oxford University Press.
- Gilligan, M. J. (2004). Is there a broader-deeper trade-off in international multilateral agreements? *International Organization*, 58(3), 459-484.
- Global Partnership for Effective Development Cooperation (2011). Busan
- Global Partnership for Effective Development Cooperation (2014). Mexico High Level Meeting Communiqué, 16. April 2014. Abgerufen von <http://effectivecooperation.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/05/FinalConsensusMexicoHLMCommuniqué.pdf>
- Goldin, I. (2013). *Divided nations: Why global governance is failing, and what we can do about it*. Oxford: Oxford University Press.
- Hale, T. N. (2008). Transparency, accountability, and global governance. *Global Governance*, 14, 73-94.
- Hale, T. N., Held, D., & Young, K. (2013). *Gridlock: Why global cooperation is failing when we need it most*. Cambridge: Polity Press.
- Hasenclever, A., & Mayer, P. (2007). Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen. In A. Hasenclever, K.-D. Wolf & M. Zürn (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen* (S. 9-37). Frankfurt a.M.: Campus.

- Hyden, G. (2008). After the Paris Declaration: Taking on the issue of power. *Development Policy Review*, 26, 259-274.
- International Aid Transparency Initiative. (2013). *Annual Report 2013*. Abgerufen von <http://www.aidtransparency.net/reports/IATI-annual-report-2013.pdf>
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. (2014). *New Deal Monitoring Report 2014*. Freetown: Autor.
- Janus, H., Klingebiel, S., & Paulo, S. (2013). *Beyond aid: Konzeptionelle Überlegungen zum Wandel der Entwicklungszusammenarbeit* (Discussion Paper 18/2013). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Janus, H., Klingebiel, S., & Mahn, T. C. (2014). *How to shape development cooperation? The global partnership and the Development Cooperation Forum* (Briefing Paper 3/2014). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Jörke, D., & Take, I. (2011). Vom demokratischen zum legitimen Regieren? *Politische Vierteljahresschrift*, 52(2), 286-305.
- Karns, M. P., & Mingst, K. A. (2010). *International organizations: The politics and processes of global governance* (2. Aufl.). Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Kharas, H. (2012). *The global partnership for effective development cooperation* (Brookings Policy Paper 2012-04). Washington, DC: The Brookings Institution.
- Kitano, N., & Harada, Y. (2014). *Estimating China's foreign aid 2001–2013* (JICA-RI Working Paper No. 78). Tokyo: Japan International Cooperation Agency Research Institute.
- Klingebiel, S. (2011). *Ergebnisbasierte Entwicklungszusammenarbeit: Grenzen neuer Ansätze* (Analysen und Stellungnahmen 15/2011). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Klingebiel, S. (2014). *Die Zukunft des ODA-Konzeptes: Die politischen Aspekte einer scheinbaren technischen Diskussion* (Analysen und Stellungnahmen 8/2014). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Krasner, S. D. (1982). Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2), 185-205.
- Kumar, A., & Messner, D. (2011). Introduction: Global governance: Issues, trends and challenges. In A. Kumar & D. Messner (Hrsg.), *Power shifts and global governance: Challenges from South and North* (S. 3-29). London: Anthem Press.

- Kupchan, C. A. (2012). *No one's world: The West, the rising rest, and the coming global turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Lindemann, S. (2014). *Was ist ein fragiler Staat?* (Fokus Entwicklungspolitik, KFW-Development Research, Nr. 4, 21.8.2014). Frankfurt a. M.: Kreditanstalt für Wiederaufbau.
- Martens, B., Mummert, U., Murrell, P., Seabright, P., & Ostrom, E. (2002). *The institutional economics of foreign aid*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martin, L. L., & Simmons, B. A. (2013). International organizations and institutions. In W. Carlsnaes, T. Risse & B. A. Simmons (Hrsg.), *Handbook of international relations* (2. Aufl., S. 326-351). London: Sage Publications.
- McGillivray, M., Feeny, S., Hermes, N., & Lensink, R. (2006). Controversies over the impact of development aid: It works; it doesn't; it can, but that depends. *Journal of International Development*, 18, 1031-1050.
- Messner, D., & Nuscheler, F. (2003). *Das Konzept Global Governance: Stand und Perspektiven* (INEF Report 67). Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.
- Moss, T., Pettersson, G., & van de Walle, N. (2008). An aid institutions paradox? A review essay on aid dependency and state building in Sub-Saharan Africa. In W. Easterly (Hrsg.), *Reinventing foreign aid* (S. 255-281). Cambridge, MA: MIT Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (o. J.). *Working party on aid effectiveness – members* (DAC Guidelines and Reference Series). Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2002). *Glossary of key terms in evaluation and results-based management*. Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2003). *Policy coherence: Vital for global development* (Policy Brief). Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2005). *Policy coherence for development: Promoting institutional good practice*. Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2007). *2006 Survey on monitoring the Paris Declaration*. Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2008a). *OECD Ministerial declaration on policy coherence for development* (C/MIN(2008)2/FINAL). Paris: Autor.

- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2008b). *Synthesis report on policy coherence for development* (CMM/SG/DCD(2008)1/REV1). Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009). *Building blocks for policy coherence for development*. Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2010). *Recommendation of the council on good institutional practices in promoting policy coherence for development*. Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2011). *Aid effectiveness 2011: Progress in implementing the Paris Declaration*. Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2012). *OECD strategy on development*. Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2013). *Better policies for development: In focus: Policy coherence for development and global food security*. Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014a). *Fragile states 2014: Domestic revenue mobilisation in fragile states*. Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014b). *Policy coherence for inclusive and sustainable development OECD and Post 2015 Reflections* (Element 8, Paper 1). Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014c). *Better policies for development: In focus: Policy coherence and illicit financial flows*. Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee. (1992). *Efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee: 1992 Report*. Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee. (1996). *Shaping the 21st century: The contribution of development cooperation*. Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee. (2001). *The DAC guidelines on poverty reduction* (DCD/DAC(2000)26/FINAL). Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee. (2003). *Harmonising donor practices for effective aid delivery*. Paris: Autor.

- Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee. (2005). *Procedure for additional endorsement of the Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Abgerufen von <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclaration/members>
- Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee. (2008). Development cooperation (Efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee): 2007 Report. *The DAC Journal*, 9(1).
- Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee. (2009). Development cooperation (Efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee): 2009 Report. *The DAC Journal*, 10(1).
- Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee. (2011). *2010 DAC Report on Multilateral aid 2010*. Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee. (2012a). *The DAC list of ODA recipients (effective for reporting on 2011, 2012 and 2013 flows)* (Fact Sheet). Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee. (2012b). *2012 DAC HLM communique*. London: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee. (2012c). *Working party on Aid Effectiveness. Interim work process of the WP-EFF January–June 2012* (Working Paper, DCD/DAC/EFF(2012)1REV1). Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee. (2014a). *Statistics on resource flows to developing countries. Table 25: ODA receipts and selected indicators for developing countries and territories*. Paris: Autor. Abgerufen von <http://www.oecd.org/dac/stats/TAB25e.xls>
- Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee. (2014b). *Statistics on resource flows to developing countries. Table 33a: Estimates of gross concessional flows for development cooperation (“ODA-like” flows) from OECD key partners* (updated June 2014). Paris: Autor. Abgerufen von http://www.oecd.org/dac/stats/TAB33a_e.xls

- Organisation for Economic Co-operation and Development/Public Management Service. (1996). *Building policy coherence: Tools and tensions* (Public Management Occasional Papers 12). Paris: Autor.
- Organisation for Economic Co-operation and Development & United Nations Development Programme. (2014). *Making development co-operation more effective: 2014 progress report*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Abgerufen von <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209305-en>
- Ostrom, E., Gibson, C., Shivakumar, S., & Andersson, K. (2002). *Aid, incentives, and sustainability: An institutional analysis of development cooperation* (Sida Studies in Evaluation 02/01). Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency.
- Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005)
- Pfeil, F. (2011). *Globale Verrechtlichung: Global Governance und die Konstitutionalisierung des internationalen Rechts*. Baden-Baden: Nomos.
- Picciotto, R., & Weaving, R. (Hrsg.). (2004). *Impact of rich countries' policies on poor countries: Towards a level-playing field in development cooperation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Posner, E. A., & Sykes, A. O. (2014). *Voting rules in international organizations* (Public Law and Legal Theory Working Paper No.458). Chicago, IL: The University of Chicago Law School.
- Publish What You Fund (2013). Aid Transparency Index 2013. Abgerufen von <http://ati.publishwhatyoufund.org/2013/>
- Reality of Aid Network. (2010). *Aid and development effectiveness: Towards human rights, social justice and democracy* (Reality of Aid Report 2010). Quezon City: IBON Books.
- Rinke, B., & Schneekener, U. (2012). Informalisierung der Weltpolitik? Globales Regieren durch Clubs. In T. Debiel, J. Hippler, M. Roth & C. Ulbert (Hrsg.), *Globale Trends 2013. Frieden-Entwicklung-Umwelt* (S. 27-42). Frankfurt a. M.: Fischer.
- Risse, T. (2013). Transnational actors and world politics. In W. Carlsnaes, T. Risse & B. A. Simmons (Hrsg.), *Handbook of international relations* (2. Aufl., S. 426-452). London: Sage Publications.
- Roodman, D. (2013). *The commitment to development index: 2013 edition* (Technical Paper). Washington, DC: Center for Global Development.

- Sedemund, J. (2014). *An outlook on ODA graduation in the post-2015 era* (External Financing for Development Series). Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Severino, J.-M., & Ray, O. (2009). *The end of ODA: Death and rebirth of a global public policy* (Working Paper 167). Washington, DC: Center for Global Development.
- Simmons, B. A. (2013). International law. In W. Carlsnaes, T. Risse & B. A. Simmons (Hrsg.), *Handbook of international relations* (2. Aufl., S. 352-378). London: Sage Publications.
- Sondermann, E. (2012). *Der Busan-Prozess: Meilen- oder Stolperstein für die internationale EZ?* (Global Governance Spotlight). Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.
- Take, I. (2013). *Globales Regieren auf dem Prüfstand: Nicht demokratisch aber legitim?* Baden-Baden: Nomos.
- Tomasi, S. (2014). *Does aid have a future?* (External Financing for Development Series). Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- United Nations. (2000). *United Nations Millennium Declaration*, A/55/L.2. New York, NY: Autor.
- United Nations. (2008). *Official list of MDG Indicators* (effective 15 January 2008). New York, NY: Autor.
- United Nations. (2011a). *Millenniumsentwicklungsziele: Bericht 2011*. New York, NY: Autor.
- United Nations. (2011b). *Programme of action for the least development countries for the decade 2011–2020*. Istanbul, Türkei: Fourth United Nations conference on the least developed countries.
- United Nations. (2013). *The Millennium Development Goals report 2013*. New York, NY: Autor.
- United Nations Economic and Social Council. (2014). *Trends and progress in international development cooperation*, E/2014/77. New York, NY: Autor.
- von Bernstorff, J. (2008). Procedures of decision-making and the role of law in international organizations. *German Law Journal*, 09(11), 1939-1964.
- Warning, C., & Post, U. (2007). Begründetes Unbehagen. *E + Z (Entwicklung und Zusammenarbeit)*, 48(2), 72-74.

- Weinlich, S. (2014). Funding the UN system. In S. Browne & T. G. Weiss (Hrsg.), *Post-2015 UN development: Making change happen?* (S. 75-94). Oxon: Routledge.
- Weinlich, S., & Zollinger, U. (2012). *Lessons from delivering as one: Options for UN member states* (Briefing Paper 13/2012). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Wood, B., Kabell, D., Muwanga, N., & Sagasti, F. (2008). *Evaluation of the implementation of the Paris Declaration: Phase one: Synthesis report*. Kopenhagen: Kabell Konsulting ApS.
- Wood, B., Betts, J., Etta, F., Gayfer, J., Kabell, D., Ngwira, N., Sagasti, F., & Samaranayake, M. (2011). *The evaluation of the Paris Declaration: Phase 2: Final report*. Kopenhagen, Dänemark: Danish Institute for International Studies.
- World Bank. (2008). *Aid architecture: An overview of the main trends in official development assistance flows* (Paper). Washington, DC: International Development Association Resource Mobilization.
- Zimmermann, L., von Staden, A., Marciniak, A., & Arndt, F. (2010). *Pluralisierung normativer Ordnungen und resultierende Normkonflikte: Lösungsstrategien und ihr Erfolg* (Normative Orders Working Paper 06/2010). Frankfurt a. M.: Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt.
- Zürn, M. (2012a). Neue Regelungsformen internationaler Problemlagen. *Bundeszentrale für politische Bildung*. Abgerufen von <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/139100/internationale-problemlagen>
- Zürn, M. (2012b). Struktur- und Legitimationsprobleme des globalen Mehrebenensystems. *Bundeszentrale für politische Bildung*. Abgerufen von <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/139111/struktur-und-legitimationsprobleme>
- Zürn, M. (2013). Globalization and global governance. In W. Carlsnaes, T. Risse & B. A. Simmons (Hrsg.), *Handbook of international relations* (2. Aufl., S. 401-425). London: Sage Publications.

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE)

Studies

- 86 Hampel-Milagrosa, Aimée. (2014). *Micro and small enterprise upgrading in the Philippines: The role of the entrepreneur, enterprise, networks and business environment* (169 S.). ISBN 978-3-88985-640-1.
- 85 Zelli, Fariborz, Daniela Erler, Sina Frank, Jonas Hein, Hannes Hotz, & Anna-Maria Santa Cruz Melgarejo. (2014). *Reducing emissions from deforestation and forest degradation (REDD) in Peru: A challenge to social inclusion and multi-level governance* (178 S.). ISBN 978-3-88985-651-7.
- 84 Fues, Thomas, & Jiang Ye (Eds.). (2014). *The United Nations Post-2015 Agenda for Global Development: Perspectives from China and Europe* (373 S.). ISBN 978-3-88985-649-4.
- 83 Horstmann, Britta, & Günther Schulz-Heiss. (2014). *Providing international adaptation finance for vulnerable communities: A study on potentials and limits of social investment funds* (106 S.). ISBN 978-3-88985-647-0.
- 82 Knörich, Jan, & Axel Berger. (2014). *Friends or foes? Interactions between Indonesia's international investment agreements and national investment law* (158 S.). ISBN 978-3-88985-589-3.
- 81 Holzapfel, Sarah (2014). *The role of indicators in development cooperation: An overview study with a special focus on the use of key and standard indicators* (237 S.). ISBN 978-3-88985-588-6.
- 80 Pietschmann, Elena. (2014). *Forgotten or unpromising? The elusive phenomenon of under-aided countries, sectors and sub-national regions* (147 S.). ISBN 978-3-88985-587-9.
- 79 Vidican, Georgeta, Matthias Böhning, Gina Burger, Elisa de Siqueira Regueira, Sandra Müller, & Susanne Wendt. (2013). *Achieving inclusive competitiveness in the emerging solar energy sector in Morocco* (198 S.). ISBN 978-3-88985-586-2.
- 78 Reeg, Caroline. (2013). *Micro, small and medium enterprise upgrading in India: Learning from success cases* (299 S.). ISBN 978-3-88985-585-5.
- 77 Mahn, Timo Casjen. (2013). *Country-level aid coordination at the United Nations: Taking the resident coordinator system forward* (146 S.). ISBN 978-3-88985-584-8.

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

Discussion Paper

- 37/2014 Büge, Max. (2014). *Do preferential trade agreements increase their members' foreign direct investment?* (54 S.). ISBN 978-3-88985-655-5.
- 36/2014 Meijer, Karen. (2014). *Can supply chain initiatives reduce deforestation? A comparative analysis of cases from Brazil and Indonesia* (38 S.). ISBN 978-3-88985-662-3.
- 35/2014 Brandi, Clara, & Max Büge. (2014). *A cartography of the new middle classes in developing and emerging countries* (33 S.). ISBN 978-3-88985-661-6.
- 34/2014 Chan, Sander, & Pieter Pauw. (2014). *A global framework for climate action: Orchestrating non-state and subnational initiatives for more effective global climate governance.* (41 S.). ISBN 978-3-88985-660-9.
- 33/2014 Berensmann, Kathrin, & Peter Wolff. (2014). *The role of international financial institutions in macroeconomic crises: Improving the architecture of the World Bank and the IMF for managing shocks in developing countries.* (49 S.). ISBN 978-3-88985-659-3.
- 32/2014 Dai, Yixin, Yuan Zhou, Di Xia, Mengyu Ding, & Lan Xue. (2014). *The innovation path of the Chinese wind power industry* (38 S.). ISBN 978-3-88985-658-6.
- 31/2014 Holzapfel, Sarah. (2014). *Boosting or hindering aid effectiveness? An assessment of systems for measuring agency results* (41 S.). ISBN 978-3-88985-657-9.
- 30/2014 Brandt, Hartmut, & Michael Brüntrup. (2014). *Erfahrungen und Perspektiven nachhaltiger Intensivierung der Landwirtschaft in subsaharischen Ländern* (80 S.). ISBN 978-3-88985-656-2.
- 29/2014 Altenburg, Tilman. (2014). *From combustion engines to electric vehicles: A study of technological path creation and disruption in Germany* (44 S.). ISBN 978-3-88985-654-8.
- 28/2014 Lütkenhorst, Wilfried, Tilman Altenburg, Anna Pegels, & Georgeta Vidican. (2014). *Green industrial policy: Managing transformation under uncertainty* (51 S.). ISBN 978-3-88985-653-1.
- 27/2014 Leiderer, Stefan. (2014). *Who gets the schools? Political targeting of economic and social infrastructure provision in Zambia* (107 S.). ISBN 978-3-88985-652-4.

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

Analysen und Stellungnahmen (ISSN 1434-8934)

- 16/2014 Leininger, Julia, & Sebastian Ziaja. (2014). *Zielkonflikte in der Demokratieförderung: Pauschallösungen und unvollständige Demokratisierung verhindern.*
- 15/2014 Stepping, Katharina M. K., & Jana Stoever. (2014). *Zur Messung grünen Wachstums: Warum Vereinheitlichen (manchmal) gar nicht erwünscht ist.*
- 14/2014 Janus, Heiner, & Niels Keijzer. (2014). *Post-2015: Einen kohärenten Überprüfungsmechanismus schaffen.*
- 13/2014 Bindenagel Šehović, Annamarie, & Stephan Klingebiel. (2014). *Eine funktionsfähigere globale Gesundheitspolitik: Empfehlungen für den Umgang mit Ebola.*
- 12/2014 Bauer, Steffen, Ines Dombrowsky, & Imme Scholz. (2014). *Post 2015: Die Verhandlung der Sustainable Development Goals für eine ambitionierte globale Entwicklungsagenda nutzen!*

[Analysen und Stellungnahmen kostenfrei zu beziehen beim DIE]

Briefing Paper (ISSN 1615-5483)

- 17/2014 Stepping, Katharina M. K., & Jana Stoever. (2014). *Measuring green growth: Why standardisation is (sometimes) not desirable.*
- 16/2014 Burchi, Francesco, & Luis A. Camacho. (2014). *Advancing female education by improving democratic institutions and women's political representation.*
- 15/2014 Chan, Sander, & Pieter Pauw. (2014). *Proposal for a global framework for climate action to engage non-state and subnational stakeholders in the future climate regime.*
- 14/2014 Bindenagel Šehović, Annamarie, & Stephan Klingebiel. (2014). *Making global health governance work: Recommendations for how to respond to Ebola.*
- 13/2014 Janus, Heiner, & Niels Keijzer. (2014). *Post 2015: Setting up a coherent accountability framework*

[Briefing Paper kostenfrei zu beziehen beim DIE]

Eine vollständige Auflistung erhältlichlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

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