

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament:

Gegenseitige Rechenschaftspflicht und Transparenz - Viertes Kapitel des operativen Rahmens
der EU für die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe

KOM(2010) 643 endg.

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. AE-Nrn. 070334, 080308 und 100284



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 5.11.2010
KOM(2010) 643 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**Gegenseitige Rechenschaftspflicht und Transparenz
Viertes Kapitel des operativen Rahmens der EU für die Wirksamkeit der
Entwicklungshilfe**

INHALTSVERZEICHNIS

| | | |
|------|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. | Einleitung | 3 |
| 2. | Was ist gegenseitige Rechenschaftspflicht?..... | 4 |
| 3. | Transparenz der Hilfe – Voraussetzung für gegenseitige Rechenschaftspflicht..... | 5 |
| 4. | Gegenseitig Rechenschaftspflicht auf nationaler Ebene | 7 |
| 5. | Gegenseitig Rechenschaftspflicht auf internationaler Ebene..... | 10 |
| 6. | Rechenschaftspflicht und humanitäre Hilfe | 10 |
| 7. | Vorschlag eines vierten Kapitels des operativen Rahmens..... | 11 |
| 1.1. | Transparenz der Hilfe..... | 11 |
| 7.1. | Gegenseitige Rechenschaftspflicht auf nationaler Ebene | 12 |
| 7.2. | Gegenseitige Rechenschaftspflicht auf internationaler Ebene..... | 13 |

1. EINLEITUNG

Gegenseitige Rechenschaftspflicht und Transparenz sind im Rahmen der internationalen Agenda zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit von zentraler Bedeutung. **Die Stärkung der Transparenz und der gegenseitigen Rechenschaftspflicht zwischen Gebern und Partnerländern und gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Parlamente der jeweiligen Länder ist eine wesentliche Voraussetzung für eine verbesserte Wirkung der Entwicklungshilfe.**

In der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (2005) kamen Geber und Partnerländer überein, die Fortschritte bei der Umsetzung der Verpflichtungen mittels bis 2010 einzurichtender Systeme zur gegenseitigen Bewertung gemeinsam zu prüfen.¹ Die Geber haben sich auch verpflichtet, bessere Angaben über ihre Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit zu machen, während die Partnerländer zur Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente und anderer Entwicklungspartner bei der Umsetzung der Entwicklungsstrategien verpflichtet sind. Der Aktionsplan von Accra (2008) hat diese Verpflichtungen zur gegenseitigen Rechenschaftspflicht gestärkt, indem die Bedeutung von Transparenz und Eigenverantwortung betont und der Zusammenhang zwischen diesen Aspekten und den Entwicklungsergebnissen hervorgehoben wird. Die gegenseitige Rechenschaftspflicht ist ein Grundprinzip der Entwicklungspolitik und der entwicklungspolitischen Strategie der EU. Im Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik (2005) heißt es, dass die EU und die Entwicklungsländer sich die Verantwortung und die Rechenschaftspflicht bei ihren gemeinsamen Bemühungen partnerschaftlich teilen². Die Bedeutung der Stärkung der gegenseitigen Rechenschaftspflicht wurde in den Schlussfolgerungen des Rates im Mai 2008³ bestätigt und beim dritten Hochrangigen Forum von Accra zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit im September 2008 als eines der vier zentralen Themen der EU herausgestellt⁴.

Die EU hat bereits praktische Ansätze für die Zusammenarbeit entwickelt, um die Verpflichtungen der Erklärung von Paris und des Aktionsplans von Accra zu erfüllen. Die Schaffung eines **operativen Rahmens für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit** im November 2009 ist das jüngste Beispiel dieses praktischen Ansatzes⁵. Er umfasst drei Kapitel zu zentralen Verpflichtungen zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (Arbeitsteilung, Nutzung von ländereigenen Systemen und technische Zusammenarbeit zum verstärkten Kapazitätenaufbau) und legt konkrete Maßnahmen zur Erzielung von Ergebnissen durch EU-Zusammenarbeit fest.

Der Rahmen stellt ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Wirkung des EU-Beitrags dar und bildet gleichzeitig eine solide Basis für die Vorbereitungen des vierten Hochrangigen

¹ 2008 verfügten nur 14 von 54 Ländern über Systeme zur gegenseitigen Bewertung auf Länderebene, um sich gegenseitig im Hinblick auf beiderseitig eingegangene Verpflichtungen zur Rechenschaft zu ziehen.

² Absatz 15 des Europäischen Konsens (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0019:DE:PDF>).

³ Schlussfolgerungen des Rates „Die EU als globaler Partner für Entwicklung: die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele schneller vorantreiben“ vom 27. Mai 2008 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st09/st09907.de08.pdf>).

⁴ Ratstagung vom 22. Juli 2008 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st12/st12080.de08.pdf>).

⁵ Schlussfolgerungen des Rates vom 17. November 2009 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st12/st12080.de08.pdf>).

Forums zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit 2011 in Korea⁶. **Dennoch müssen die Verpflichtungen zu Transparenz und Rechenschaftspflicht auch zur Schaffung harmonisierter Praktiken auf europäischer Ebene, d. h. praktikabler Bestimmungen zur Umsetzung der bestehenden Grundsätze führen. Auch hier muss die EU mit gutem Beispiel vorangehen.**

Daher hat der Rat die Kommission im Juni 2010⁷ aufgefordert, diesen Vorschlag für einen gemeinsamen EU-Ansatz zur Umsetzung der Verpflichtungen im Bereich der gegenseitigen Rechenschaftspflicht und Transparenz im Hinblick auf die Festlegung eines gemeinsamen EU-Ansatzes auf der Tagung des Rates der Außenminister im November 2010 vorzulegen.

2. WAS IST GEGENSEITIGE RECHENSCHAFTSPFLICHT?

Die Verbesserung der Entwicklungsergebnisse sollte ein partnerschaftliches Anliegen der Geber und Empfängerländer sein, das auf gegenseitiger Rechenschaftspflicht basiert. Die gegenseitige Rechenschaftspflicht ist ein zentrales Element der Erklärung von Paris. Es handelt sich um ein Verfahren, bei dem zwei (oder mehrere) Partner sich bereiterklären, für freiwillig eingegangene Verpflichtungen zur Rechenschaft gezogen zu werden, um die Entwicklungsergebnisse zu verbessern. Die gemeinsame Rechenschaftspflicht trägt zum Aufbau von Vertrauen und einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit im Rahmen gemeinsamer Agenden bei und bietet die Grundlage für eine ergebnisorientierte Entwicklungshilfe.

In den letzten Jahren ist die Bewältigung dieser Frage immer mehr in den Mittelpunkt gerückt. Dabei ist die gegenseitige Rechenschaftspflicht ein Konzept, über dessen Bedeutung in Theorie und Praxis immer noch heftig diskutiert wird. Zwei grundlegende Aspekte der Definition dieses Konzepts sind jedoch weitgehend akzeptiert. Erstens erfordert die Rechenschaftspflicht, dass über die Maßnahmen berichtet wird, dass sie erklärt bzw. gerechtfertigt werden, so dass die Partner zur Rechenschaft gezogen werden können. Zweitens sollte die Rechenschaftspflicht Anreize für Geber und Partnerländer bieten, die Bewertung zu den Fortschritten bei der Erfüllung der beiderseitig eingegangenen Verpflichtungen zu berücksichtigen und tatsächlich ihre Praktiken zu ändern.

Es gibt viele Formen der gegenseitigen Rechenschaftspflicht. In demokratischen Regierungen werden Regierungsstellen und gewählte Amtsträger durch Rechtsvorschriften zur Informationsfreiheit, durch Wahlen sowie gerichtliche Überwachung und Kontrolle zur Rechenschaft gezogen. In der Privatwirtschaft werden Unternehmen und Organisationen durch vertragliche Bedingungen und den rechtlichen Rahmen zur Verantwortung gezogen. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit ist die gegenseitige Rechenschaftspflicht nur bruchstückhaft geregelt.

Diskussionen über die gegenseitige Rechenschaftspflicht konzentrieren sich normalerweise auf drei Bereiche. Dabei geht es zunächst um die Bedeutung der Transparenz der Hilfe. Ohne Informationen über die erbrachte Hilfe ist es nicht möglich, einen Partner hinsichtlich der vereinbarten Verpflichtungen zur Rechenschaft zu ziehen. Ferner geht es um das Problem, wie sich die gegenseitige Rechenschaftspflicht auf nationaler Ebene, d. h. in den Partnerländern, erreichen lässt. Und drittens geht es um die Frage, wie man die gegenseitige

⁶ Schlussfolgerungen des Rates vom 18. Mai 2009 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st10/st10018.de09.pdf>).

⁷ Schlussfolgerungen des Rates vom 15. Juni 2010 (Dok. 11080/10).

Rechenschaftspflicht auf internationaler Ebene durchsetzen kann. Dieser Aspekt steht in Zusammenhang mit der Struktur der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

3. TRANSPARENZ DER HILFE – VORAUSSETZUNG FÜR GEGENSEITIGE RECHENSCHAFTSPFLICHT

Informationen sind Grundvoraussetzung für die gegenseitige Rechenschaftslegung und für die Bewertung der Leistungen in Bezug auf die eingegangenen Verpflichtungen unerlässlich. Wenn die Geber nicht zeitnah Bericht erstatten, können sie auch nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Ferner führt das Fehlen zeitnaher, transparenter und umfassender Informationen über die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) dazu, dass die Partnerländer ihre Haushalte gegenüber Gesetzgebern und Bürgern nicht ganz offen legen können.

In Accra wurde Folgendes vereinbart:

- (1) Die Geber veröffentlichen regelmäßige, detaillierte und rechtzeitige Informationen über den Umfang, die Verteilung und – soweit verfügbar – die Ergebnisse der entwicklungspolitischen Ausgaben, um den Entwicklungsländern eine präzisere Haushaltsführung, Rechnungslegung und Finanzkontrolle zu ermöglichen.
- (2) Die Geber und die Entwicklungsländer machen regelmäßig alle an Ausgaben geknüpften Konditionen öffentlich.
- (3) Die Geber stellen vollständige und rechtzeitige Informationen zu den jährlichen Zusagen und tatsächlichen Auszahlungen bereit, so dass die Entwicklungsländer im Stande sind, alle EZ-Zuflüsse in ihren Haushaltsvoranschlägen und Rechnungslegungssystemen korrekt aufzuführen.
- (4) Die Geber stellen den Entwicklungsländern regelmäßig und rechtzeitig Informationen über die fortlaufende Ausgabenplanung bzw. Umsetzungsplanung für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren zur Verfügung, die zumindest Richtwerte zu den vorgesehenen Mittelzuweisungen enthalten.

Auf internationaler Ebene gibt es auch eine Reihe von Initiativen zur Förderung der Agenda zur Transparenz der Hilfe:

- Entwicklung gemeinsamer Konzepte und Standards:
 - Der OECD Entwicklungshilfesausschuss (DAC) behandelt das Thema Transparenz im Rahmen der Arbeitsgruppe zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit⁸.
 - Das UN-Forum für Entwicklungszusammenarbeit (DCF) unterstützt den Wirtschafts- und Sozialausschuss (ECOSOC) bei der Koordinierung der Angaben zu Süd-Süd-Hilfeleistungen und der Analyse des Zusammenhangs zwischen Transparenz der Hilfe und gegenseitiger Rechenschaftspflicht.

⁸ In der Gruppe C der Arbeitsgruppe zur EZ-Wirksamkeit, im „Thementeam“ zur Vorhersehbarkeit und Transparenz der Hilfe und im Rahmen der technischen DAC-Arbeitsgruppe zur Mittelzuweisung.

- Die internationale Initiative für die Transparenz der Hilfe (International Aid Transparency Initiative - IATI) wurde auf dem dritten Hochrangigen Forum in Accra im September 2008 ins Leben gerufen, um sicherzustellen, dass die Geber für die Allgemeinheit verständliche Angaben über ihre Hilfeleistungen öffentlich zugänglich machen.
- Aufbau gemeinsamer technischer Hilfsmittel und Datenbanken:
 - Der OECD-Entwicklungsausschuss (DAC) sammelt und veröffentlicht Daten über die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) aus den DAC-Ländern über das Gläubigermeldeverfahren (CRS)⁹. Das CRS gilt als gemeinsamer Standard für die Erstellung geprüfter, hochwertiger Statistiken über bereits geleistete Hilfe.
 - Die Stiftung „Development Gateway“ verwaltet die Datenbank „Aid Data“¹⁰, eines der größten Online-Verzeichnisse über weltweite Entwicklungsaktivitäten, das einen groben Überblick über die Tätigkeiten der verschiedenen Akteure der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bietet. Trotz dieser Initiativen ist es für die beteiligten Akteure immer noch schwierig, umfassende und aussagekräftige Daten zu finden, die für ihre Zwecke ausreichend detailliert sind.

Die Daten verlieren an Nutzen, wenn sie zu spät veröffentlicht werden (**häufig mit bis zu zwei Jahren Verzögerung**). Das DAC-Gläubigermeldeverfahren bietet eine gute Ausgangsbasis, jedoch müssen die Informationen frühzeitiger, qualitativ hochwertiger, ausführlicher, häufiger und zeitlich abgestimmter veröffentlicht und allen Partnerländern einheitlich zur Verfügung gestellt werden.

Zur Förderung der gegenseitigen Rechenschaftspflicht werden darüber hinaus Daten für Vorausplanungen und Angaben zur Bewertung der Konditionen, der potenziellen sozialen Folgen und der Umweltauswirkungen sowie der angestrebten Ergebnisse benötigt. Die Partnerländer müssen auch bei der Zusammenstellung von Daten über die Hilfe in ihren eigenen Haushaltssystemen unterstützt werden.

Derzeit veröffentlichen die EU-Geber bereits einige Informationen über die geleistete Entwicklungshilfe. Jedoch sind für die genannten Verpflichtungen noch keine einheitlichen Standards festgelegt worden, so dass die angewandten Methoden sich hinsichtlich Qualität, Quantität, Gegenstandsbereich und Format der Daten sowie der Abstände, in denen sie veröffentlicht werden, sehr stark voneinander unterscheiden.

Die meisten EU-Mitgliedstaaten und die Kommission berichten dem Entwicklungsausschuss (DAC), doch auch hier gibt es große Unterschiede bei den veröffentlichten Entwicklungshilfeinformationen, der Genauigkeit der Angaben und der Art der Veröffentlichung, die z. T. auf Websites, z. T. in nationalen Planungsdokumenten erfolgt. Nicht alle Geber veröffentlichen detaillierte Angaben auf zentraler Ebene, manche stellen diese Informationen zum Beispiel auf den Websites ihrer Botschaften zur Verfügung.

Neun der 28 EU-Geber (die EU und ihre 27 Mitgliedstaaten) haben die internationale Initiative für die Transparenz der Hilfe (IATI) unterzeichnet (Dänemark, Finnland, Deutschland, Irland, Niederlande, Spanien, Schweden, das Vereinigte Königreich und die

⁹ <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRSNEW>.

¹⁰ <http://www.aiddata.org/home/index>.

EU), um Informationen über die Entwicklungshilfe nach gemeinsamen internationalen Standards zu veröffentlichen.

Einige Länder veröffentlichen detaillierte Angaben in ihren Planungsdokumenten (z. B. Irland), andere machen die Informationen auf ihren Websites verfügbar: so bietet Spanien nach Finanzierungsquelle und Sektor aufgeschlüsselte Informationen über die öffentliche Entwicklungshilfe. Angaben über die Mittelzuweisungen des kommenden Jahres wiederum sind nicht in allen Ländern zur gleichen Zeit verfügbar, sondern werden entsprechend den Haushaltszyklen der Geber veröffentlicht (in Finnland im August, in Spanien im Oktober, in den Niederlanden im November). Dies geht zu Lasten von Transparenz und Vorhersehbarkeit der Finanzierung für die Partnerländer.

Das einzige derzeit auf EU-Ebene verfügbare Instrument zur Information über den Umfang der Hilfe und zum Monitoring entwicklungspolitischer Verpflichtungen ist der jährlich von der Kommission vorgelegte Monterrey-Bericht. Allerdings werden den Regierungen der Partnerländer, die auf zeitnahe und umfassende Angaben für ihre Planung und Haushaltsverfahren angewiesen sind, und anderen Akteuren (Zivilgesellschaft) keine Informationen zur Verfügung gestellt.

Die Europäische Kommission entwickelt gerade „TR-AID“ (transparente Hilfe), ein praktisches Instrument zur Koordinierung der Finanzierung von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe zwischen den EU-Gebern. Dieses internetgestützte System führt Daten aus mehreren Quellen zusammen und erleichtert den Zugang zu umfassenden Informationen, die dann in den Entscheidungsprozess einfließen können. TR-AID unterstützt die EU bei der Umsetzung verschiedener Verpflichtungen, die sie zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit eingegangen ist. Es wurde ursprünglich als Instrument zur Erhöhung der Transparenz unter den EU-Gebern durch den Informationsaustausch über ihre Entwicklungshilfe und als Instrument für eine stärkere EU-Koordinierung konzipiert. Mittelfristig soll es für mehr Transparenz gegenüber weiteren Akteuren sorgen: den anderen Gebern, den Partnerländern, der Zivilgesellschaft und der allgemeinen Öffentlichkeit.

Gemeinsames Handeln auf EU-Ebene bringt einen echten Mehrwert, wenn bei der Veröffentlichung von Informationen die gleichen Standards, Qualitätsansprüche und Abstände zugrunde gelegt werden. Die Entwicklung eines geeigneten EU-Ansatzes soll dazu führen, die in Accra festgelegten Verpflichtungen leichter zu erfüllen und gleichzeitig die Möglichkeiten des EU-Rahmens, der bereits auf EU-Ebene entwickelten Instrumente und die potenziellen Vorteile eines gemeinsamen Ansatzes der EU im Sinne einer Reduzierung der finanziellen und administrativen Belastungen für die Partnerländer zu nutzen.

4. GEGENSEITIG RECHENSCHAFTSPFLICHT AUF NATIONALER EBENE

Gegenwärtig gibt es kein gemeinsames Verfahren, mit dem die Geber und die Partnerländer sich in Bezug auf ihre jeweiligen Verpflichtungen gegenseitig zur Rechenschaft ziehen können.

Dem Monterrey-Bericht zufolge beteiligten sich einige EU-Geber an den Systemen zur gegenseitigen Bewertung (Finnland, Irland, die Niederlande, Österreich, Portugal Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich), jedoch wurden wenige Angaben zum gewählten Rahmen, den Kriterien, dem Gegenstand der Bewertung und den Beteiligten gemacht. Auch wurde ein Gesamtüberblick nicht immer vermittelt, da die Angaben nicht zentral zusammengeführt wurden.

Die Geber werden von den Partnerländern durch die nationalen PEFA-Berichte zu den öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht über die Vorhersehbarkeit der Budgethilfe und die von den Gebern für die Haushaltsplanung zur Verfügung gestellten Finanzdaten im Rahmen der Berichterstattung über EZ-Projekte und –Programme und über die Höhe der unter Anwendung nationaler Verfahren verwalteten EZ-Mittel teilweise zur Rechenschaft gezogen. Jedes dieser Kriterien wird bewertet.

Einige Partnerländer legen gegenüber den Gebern auf der Grundlage eines bestimmten Geberkonzepts, das den Anforderungen des jeweiligen Gebers entspricht und eng verbunden ist mit den jeweiligen Ausschreibungsverfahren, Verträgen und spezifischen Finanzierungsvereinbarungen, Rechenschaft ab.

Der Monterrey-Fragebogen ist derzeit das einzige Überwachungsinstrument der EU, das Aufschluss über die Verpflichtungen der EU-Geber im EZ-Bereich gibt. Bewertungen der Fortschritte der Geber und der Partnerländer bei der Erfüllung ihrer gegenseitigen *Verpflichtungen* sind darin jedoch nicht vorgesehen. *Stattdessen* berichten die Geber darüber, ob und wie sie Bezugsrahmen für die gegenseitige Rechenschaftspflicht eingesetzt haben.

Ein gemeinsamer EU-Ansatz, nach dem die EU-Geber und die Partnerländer in Bezug auf ihre gegenseitigen Verpflichtungen Rechenschaft ablegen, ist für alle EU-Geber sinnvoll. Solch ein harmonisierter Ansatz würde auch für eine verstärkte Wirkung, mehr Kohärenz und Ergebnisorientiertheit unserer Entwicklungszusammenarbeit sorgen. Zusätzlich würde ein einheitlicher Rahmen für die Rechenschaftslegung gegenüber allen EU-Gebern die Kosten für die Partnerländer reduzieren.

Auf nationaler Ebene müssen einige Grundkomponenten geklärt werden, um die gegenseitige Rechenschaftspflicht zu erleichtern.

In erster Linie muss klar definiert sein, *wer wen zur Rechenschaft zieht*. Gegenseitige Rechenschaftspflicht betrifft nicht nur die Regierungen der Geber und Partner, sondern genauso die Bürgerinnen und Bürger. An diesem Aspekt, der als interne Rechenschaftspflicht bezeichnet wird, kann eine Vielzahl nationaler Akteure wie Parlamente, lokale Behörden, Organisationen der Zivilgesellschaft, Frauenorganisationen, die Medien und Parteien beteiligt sein. Diese inländischen Akteure spielen eine wichtige Rolle, indem sie Input für nationale Entwicklungsstrategien liefern, den Fortschritt bei der Erfüllung der Zusagen zur Wirksamkeit der Hilfe und der Entwicklungsverpflichtungen messen sowie Regierungen für unzureichende Leistungen abstrafen.

Die gegenseitige Rechenschaftspflicht benötigt auch einen festen Rahmen, d. h. eine klare Vereinbarung darüber, *wo der Prozess stattfinden soll*. Eine Möglichkeit ist die Schaffung von Bezugsrahmen für die Verwaltung der Hilfe, z. B. eines gemeinsamen Rahmens für die Leistungsbewertung (PAF), anhand dessen die Entwicklungspartner die Erfüllung der Verpflichtungen bewerten und darüber entscheiden können, wie weiter zu verfahren ist. Es gibt keine allgemeingültigen Vorgaben über Form und Durchführung eines solchen Leistungsbewertungsrahmens. Er sollte möglichst auf bestehende Foren für die Entwicklungszusammenarbeit aufbauen. Diese können über formellere Regeln und Verfahrensweisen verfügen oder sich auf informellere Vorgehensweisen stützen. Sie können in Form von jährlichen Beratungen, beratenden Gruppen, gemeinsamen Überprüfungsgremien usw. realisiert werden. Am wichtigsten ist die Tatsache, dass ein solcher „PAF“ die Rahmenbedingungen für den Aufbau gegenseitigen Vertrauens schafft. Es sollte dazu

beitragen, Synergien zwischen bestehenden lokalen Verfahren zur Verwaltung der EZ-Mittel herzustellen und sollte in bestehende Strukturen des Dialogs integriert werden.

Ferner sollte auch der Schwerpunkt der Rechenschaftspflicht definiert werden, d. h. es sollte vereinbart werden, **wofür die beteiligten Akteure zur Rechenschaft gezogen werden sollen**. Dazu gehört die Aufstellung einer gemeinsamen Agenda mit eindeutigen Zielen und Verpflichtungen für beide Seiten. Diese gemeinsame Agenda könnte Element enthalten, die sich auf nationale und sektorspezifische Entwicklungspläne und –strategien beziehen, um gemeinsam festzulegen, wofür die Hilfe eingesetzt wird. Die Agenda könnte auch die Verpflichtungen zur Wirksamkeit der Hilfe in den Mittelpunkt stellen, d. h. die gemeinsame Festlegung der Kanäle, über die die Hilfe fließen soll. Wichtig ist, dass Klarheit über die Verantwortlichkeiten aller Beteiligten geschaffen wird, und damit auch darüber, wofür sie jeweils zur Rechenschaft gezogen werden.

Gemeinsamer Rahmen für die Leistungsbewertung – Beispiele aus der Praxis

Mosambik

Der Rahmen für die gegenseitige Rechenschaftspflicht in Mosambik basiert auf einer unabhängigen Bewertung der Leistungen der Programmpartner des Landes. Die Geber prüfen die Regierungsarbeit aufgrund des Monitorings- und Bewertungsrahmens für den nationalen Armutsbekämpfungsplan sowie anhand des Monitorings der Entwicklungsfortschritte.

Die Geber werden anhand eines Bewertungsschemas hinsichtlich der eingegangenen Verpflichtungen und eines (Punkte-)Bewertungssystems in Leistungsniveaus (sehr gut, gut, befriedigend, ausreichend, mangelhaft) eingestuft.

Die Bemühungen zur Überwachung der EZ-Leistungen werden durch die Datenbank zur öffentlichen Entwicklungshilfe in Mosambik (ODAMOZ), die wichtige Informationen über die Geberfinanzierung enthält, und die Beobachtungsstelle über Entwicklungshilfe unterstützt. Mosambik ist eines der wenigen Länder, die einen institutionellen Rahmen zur partizipativen Überwachung der Armutssituation auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene geschaffen haben. Die Bemühungen zur Unterstützung von mehr Transparenz und interner Rechenschaftspflicht müssen weiter verstärkt werden.

Ruanda

Zwei gemeinsame Überprüfungsmechanismen: Gemeinsamer Rahmen zur Leistungsbewertung (CPAF) und Rahmen zur Leistungsbewertung der Geber (DPAF).

Insgesamt werden zur Bewertung der Geberleistungen 26 Indikatoren eingesetzt, die auf international und national festgelegten Zielvorgaben für die Qualität der EZ basieren. Die Bewertung erfolgt jährlich und zeitgleich mit der Bewertung und Erörterung der Regierungsarbeit auf der Grundlage des Bezugsrahmens für die Leistungsbewertung der Regierung.

- Die Geber erleichtern die Datensammlung und -aufbereitung durch zeitnahe Selbstberichterstattung über eine Reihe von Indikatoren. Die Entwicklungshilfedatenbank soll künftig verbessert werden, um diese Berichterstattung zu erleichtern.
- Die Datensammlung, -aufbewahrung und -analyse im Rahmen der Leistungsbewertung der Geber, DPAF (unter Leitung des Wirtschafts- und Finanzministeriums).

- Die Ergebnisse werden in der Koordinierungsgruppe der Entwicklungspartner vorgestellt und diskutiert und in der Arbeitsgruppe zur Harmonisierung der Budgethilfe noch gezielter analysiert.
- Die Regierung und die Entwicklungspartner werden über die internen Folgemaßnahmen/Planungen und gemeinsame Aktionspläne der Geber informiert.

5. GEGENSEITIG RECHENSCHAFTSPFLICHT AUF INTERNATIONALER EBENE

Gegenseitige Rechenschaftspflicht wird auch im Rahmen vieler internationaler Gremien gefördert. Zu nennen sind u. a. unabhängige Peer Reviews wie die OECD/DAC-Peer Reviews, der jährliche EU-Bericht zur Entwicklungsfinanzierung (Monterrey-Bericht), nicht-staatliche Leistungsbewertungen wie die Initiative „EU Aid Watch“ des europäischen Dachverbandes entwicklungspolitischer NRO Concord sowie verschiedene Berichte und Analysen des IWF und der Weltbank (Global Monitoring Report), des ECOSOC-Forums zur Entwicklungszusammenarbeit, der UNECA und der OECD (Mutual Review of Aid Effectiveness), der G8 (Accountability Report on Development 2010), die Studie über das OECD-Monitoring zur Umsetzung der Pariser Erklärung und die Arbeitsgruppe zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit.

Gegenseitige Rechenschaftspflicht auf internationaler Ebene sollte die Rechenschaftspflicht auf nationaler Ebene stärken. Dies ist jedoch nicht immer tatsächlich auch der Fall, was zum Teil auf die unausgewogenen Beziehungen zwischen Gebern und Partnern zurückzuführen ist. In der internationalen Agenda zur Rechenschaftspflicht könnten durchaus die Belange und Interessen der Regierungen und anderer Beteiligter in den Partnerländern berücksichtigt werden. Die Akteure in den Partnerländern verfügen zudem häufig nicht über genügend Analysen und Informationen, was dazu führt, dass sie die Diskussion mit den Gebern nicht ohne Einschränkungen und gleichberechtigt führen können. Ferner sehen die internationalen Bemühungen zur Förderung der gegenseitigen Rechenschaftspflicht für die Partnerländer keine Möglichkeiten vor, Geber zu sanktionieren oder um Geberzusagen einklagbar zu machen.

6. RECHENSCHAFTSPFLICHT UND HUMANITÄRE HILFE

Im Jahr 2003 legten 16 Geber Grundsätze der verantwortlichen Geberpraxis (Good Humanitarian Donorship) und bewährte Verfahren fest¹¹. Diese Grundsätze zielen u. a. darauf ab, die partnerschaftliche Zusammenarbeit und gute bewährte Geberpraktiken in den Bereichen Finanzierung, Verwaltung und Rechenschaftslegung zu fördern. Durch die nachdrückliche Unterstützung dieser Prinzipien im Rahmen des Europäischen Konsens zur humanitären Hilfe¹² hat die EU ein starkes Engagement zur Förderung effizienter und verantwortlicher humanitärer Geberpraxis bewiesen¹³. Der Bezugsrahmen für die Rechenschaftspflicht trägt den Besonderheiten der humanitären Hilfe Rechnung, insbesondere

¹¹ „The Principles and Good practice of Humanitarian Donorship“ (Grundsätze und bewährte Verfahren für humanitäre Hilfe), Stockholm, 17. Juni 2003; von der OECD gebilligt.

¹² Amtsblatt C 25 vom 30.1.2008, S.1 – Abschnitt 3.3 zur Wirksamkeit und Rechenschaftspflicht der humanitären Hilfe.

¹³ Ebenda.

dem bedürfnisorientierten Ansatz, der zügigen Abwicklung, dem kurzfristigen Ansatz und der geringen Planbarkeit.

Verschiedene Mechanismen und Instrumente sorgen für Transparenz und Koordinierung der humanitären Hilfe der EU:

- Eine operationelle Strategie mit einer soliden Methode für Mittelzuweisungen auf Grundlage eines bedürfnisorientierten Ansatzes. Diese Strategie und die detaillierte Vorausplanung wird allen beteiligten Akteuren mitgeteilt und mit ihnen koordiniert.
- Das von der Kommission entwickelte und verwaltete 14-Punkte-System, ein Berichtssystem das Echtzeitinformationen über die von der Kommission und den Mitgliedstaaten geleistete humanitäre Hilfe bereitstellt. Dieses System ist mit dem vom UN-OCHA betriebenen Erfassungssystem der Vereinten Nationen (UN Financial Tracking System) verbunden, das ähnliche Informationen über die weltweite humanitäre Hilfe liefert.

7. VORSCHLAG EINES VIERTEN KAPITELS DES OPERATIVEN RAHMENS

Um die großen Unterschiede bei Transparenz und gegenseitiger Rechenschaftspflicht zwischen den verschiedenen EU-Gebern zu reduzieren, ist es wichtig, einen gemeinsamen EU-Ansatz und gemeinsam auf EU-Ebene einzuleitende praktische Schritte zur Erfüllung unserer gemeinsamen Verpflichtungen festzulegen.

Der folgende Text ist der Vorschlag für ein viertes Kapitel zum operativen Rahmen für die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe.

1.1. Transparenz der Hilfe

Die Kommission und die EU-Mitgliedstaaten legen regelmäßig umfassende und vergleichbare Informationen über ihre Entwicklungsausgaben vor:

1. Offenlegung von Informationen über die Höhe und Aufteilung der Entwicklungshilfe entsprechend dem Standardformat des OECD/DAC-Gläubigermeldeverfahrens. Diese erfolgt ab Anfang Oktober 2011 vierteljährlich, innerhalb von maximal drei Monaten nach Ablauf des Bezugszeitraums.
2. Jährliche Berichterstattung über Planungsdaten für jedes Land ab Juli 2001:
 - 2.1 Offenlegung der Planungsdaten für die gesamten Entwicklungshilfeausgaben für alle Partnerländer, auf der Grundlage der Planungen für einen Zeitraum von mindestens drei und maximal fünf Jahren, nach der in der DAC-Studie zu Geberausgabenplänen vorgesehenen Methode.
 - 2.2 Offenlegung der geplanten Mittelzuweisungen nach Sektoren für die nächsten mindestens drei und bis zu fünf Jahren für alle an der Fast-Track-Initiative zur Arbeitsteilung beteiligten Länder.
3. Der EU-Jahresbericht über die Entwicklungsfinanzierung soll zu einem Vorbild für Transparenz und Rechenschaftspflicht werden. Dafür sollen die Fortschritte auf

zentraler wie nationaler Ebene mithilfe des Monterrey-Fragebogens überprüft werden.

4. Nutzung des „TR AID“-Instruments zur Veröffentlichung und zum Datenaustausch.
 - 4.1 Im ersten Schritt erfolgt dies auf freiwilliger Basis und ohne bestimmtes Datenformat.
 - 4.2 Nach dem vierten Hochrangigen Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe 2011 in Korea beginnt die zweite Phase. Dann ist die Teilnahme verpflichtend und es ist ein einheitliches, nach internationalen Standards festzulegendes Datenformat zu verwenden.

7.1. Gegenseitige Rechenschaftspflicht auf nationaler Ebene

Die Kommission und die EU-Mitgliedstaaten werden in und mit allen Partnerländern folgende Maßnahmen ergreifen:

1. Sie werden einen gemeinsamen Rahmen für das Monitoring der gemeinsamen Verpflichtungen schaffen, der möglichst auf bestehende Systeme aufbaut¹⁴:
 - In an der Fast-Track-Initiative zur Arbeitsteilung beteiligten Ländern werden zusammen mit den EU-Delegationen Gespräche über die gegenseitige Rechenschaftspflicht mit den Regierungen der Partnerländer und anderen nationalen Akteuren ins Leben gerufen. In nicht an dieser Initiative beteiligten Ländern organisiert die EU-Delegation ein Treffen, um festzulegen, welcher Geber die Gespräche über die gegenseitige Rechenschaftspflicht initiiert.
 - Schaffung eines gemeinsamen **Rahmens für die Leistungsbewertung** im Rahmen der Prioritäten und Ziele der Partnerländer bis Juli 2011 zur regelmäßigen Überprüfung der Geberleistungen anhand ihrer landesspezifischen Verpflichtungen zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Die Mitgliedstaaten werden die Partnerländer ermuntern, eine Führungsrolle in diesem Prozess zu übernehmen.
 - Der gemeinsame Rahmen zur Leistungsbewertung sollte sich auf folgende Leitprinzipien stützen:
 - Inklusion: Einbeziehung aller im Land tätigen Geber sowie des nationalen Haushalts
 - Gegenseitigkeit: Bewertung der Verpflichtungen sowohl der Geber als auch der Partnerländer
 - Vergleichbarkeit: Überwachung der Leistung der einzelnen Geber nach vergleichbaren Kriterien

¹⁴ Im Falle der Kandidatenländer und der potenziellen Kandidaten für den EU-Beitritt sind der Jahresbericht zum Instrument für Heranführungshilfe und die gemischten Monitoringausschüsse Grundlage für einen Leistungsbewertungsrahmen. Diese Instrumente können so angepasst werden, dass sie systematischer die erforderlichen Daten wie finanzielle Analysen und Angaben über Verpflichtungen zur EZ-Wirksamkeit liefern.

- Regelmäßigkeit: mindestens jährliche Durchführung der Bewertungen
 - Eigenberichterstattung: Verpflichtung der Geber und ihrer Regierungen, regelmäßig Angaben über ihre inländischen Tätigkeiten anhand zuvor festgelegter Kriterien zu machen
- Diese Rahmen zur Leistungsbewertung sollten zeitnah analysiert werden, so dass die zusammengefassten Ergebnisse der verschiedenen Leistungen auf nationaler Ebene veröffentlicht, den zentralen Dienststellen bis November 2011 mitgeteilt und gegebenenfalls Anpassungen vorgenommen werden können.
 - Die Umsetzung dieser gemeinsamen Verpflichtungen wird in die laufenden politischen Dialoge zwischen Gebern und Partnern auf Projektebene, sektoraler und nationaler Ebene einfließen. Die EU wird mittels politischer Dialoge die öffentliche Diskussion in Gang setzen, damit sowohl Geber als auch Regierungen zur Rechenschaft gezogen werden.
2. Im Rahmen des beschriebenen Prozesses werden die EU und die Mitgliedstaaten die zivilgesellschaftlichen Organisationen – u. a. Frauenorganisationen und Medien, lokale Gebietskörperschaften und Parlamente – dabei unterstützen, die Regierungen und Geber zur Rechenschaft zu ziehen, u. a. durch Unterstützung des Aufbaus der notwendigen Kapazitäten.

7.2. Gegenseitige Rechenschaftspflicht auf internationaler Ebene

Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden bis Juli 2011 ein gemeinsames Konzept für die künftige Struktur der Entwicklungshilfe nach dem vierten Hochrangigen Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Busan erarbeiten.

Folgendes ist beabsichtigt:

1. Abstimmung der Standpunkte bei Gesprächen zur gegenseitigen Rechenschaftspflicht auf internationaler Ebene im Rahmen verschiedener Gremien, wie dem UN-Forum für Entwicklungszusammenarbeit und der Arbeitsgruppe zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. In diesem Zusammenhang sollen die Bemühungen des Forums für Entwicklungszusammenarbeit bei der Erhebung und Verbreitung unabhängiger und verlässlicher Analysen und Bewertungen der gegenseitigen Rechenschaftspflicht unterstützt werden.
2. Unterstützung eines inklusiveren Rahmens zur stärkeren Einbeziehung der Partnerländer, lokaler Behörden, Parlamentarier und der Zivilgesellschaft.