

## Arbeitsteilung als Mittel einer effektiveren Politik

Dr. Annette Windmeisser

BMZ,

Referat 220: Grundsätze und Qualitätssicherung der Zusammenarbeit mit Ländern und Regionen

Arbeitsteilung ist bereits ein wesentliches Element der Paris Erklärung von 2005. Durch verbesserte Arbeitsteilung können die Effizienz und Wirksamkeit der EZ gesteigert, sowie Transaktionskosten gesenkt werden.

Ihr Kernanliegen ist, Ressourcen so wirksam wie möglich und an den Bedürfnissen der Partner orientiert einzusetzen. Die teilweise große Anzahl von Gebern und die Dopplungen der Anstrengungen verursachen hohe Transaktionskosten und Ineffizienzen auf Seiten der Geber und der Partnerländer.

Innerhalb der EU besteht ein großes Potential für bessere Arbeitsteilung durch den Abbau von Überschneidungen. Die EU umfasst alleine 15 der insgesamt 22 bilateralen Geber im DAC und finanziert weit über 50% der weltweiten ODA-Mittel - mit diesem Gewicht und der erzielten Einigung zum *EU Code of Conduct* kann die EU den Arbeitsteilungsprozess als Motor entscheidend vorantreiben:

Die Verabschiedung von Ratschlussfolgerungen und operativen Leitlinien für eine Arbeitsteilung der EU-Geber am 15. Mai 2007 („Code of Conduct“/ Verhaltenskodex) setzte das entwicklungspolitische Schwerpunktthema der deutschen EU-Ratspräsidentschaft um (Zusammenfassung der Leitlinien s. Anhang).

Für den weiteren Umsetzungsprozess kann die deutsche EZ auch deshalb ein maßgeblicher Initiator sein, da vielfach Forderungen des *EU Code of Conduct* von uns bereits erfüllt wurden bzw. wir bereits dabei sind sie umzusetzen. Aus dieser Position fällt es leicht, den Prozess weiter voranzutreiben, vor allem mit Blick auf das *High Level Forum on Aid Effectiveness* in Accra (2.-4. September 2008). Weitere Impulse sind vor allem auf Partnerebene, in den internationalen Gremien und EU-Ebene erforderlich. Hilfreich ist hier, dass Arbeitsteilung ein wesentliches Element der Trio-Präsidentschaft sowie der aktiven Zusammenarbeit mit Frankreich und der EU KOM ist.

- Die deutsche EZ hat sich mit ihrer Konzentration auf drei Schwerpunkte bereits gut aufgestellt. Es wurden bereits vielfach Erfahrungen damit gemacht, als „lead“ Geber tätig zu sein. Die Länderkonzentration ist mit Ressorts und Parlament abgestimmt und wird nun zügig

umgesetzt. Weitere Hürden sind z.B. delegierte Kooperationen/stille Partnerschaften, wo (noch) rechtliche Rahmenbedingungen fehlen.

- Auf der Ebene der Partnerländer findet der EU Code of Conduct bereits häufig Anwendung. Es gibt zahlreiche Erfahrungen bereits mit verschiedenen Prozessen. Diese wurden auf einem workshop, den das BMZ Anfang Februar in Pretoria organisiert hat, vorgestellt und diskutiert. Diese erste Gelegenheit, international zu diskutieren und Erfahrungen zu kondensieren, nahmen auch eine große Anzahl Partnerländer wahr. Ergebnis war u.a. auch, dass Inhalte des *EU Code of Conduct* auf internationale Ebene gehoben werden sollten. Hierzu wurden erste Prinzipien entworfen.
- Auf der EU-Ebene wurde diese Umsetzung bereits im Sommer 2007 durch einen gemeinsamen Brief an die Botschaften und EU-Delegationen initiiert; zusätzlich einigte man sich im Februar 2008 (unter deutschem Vorsitz in der entsprechende Expertengruppe der EU) auf eine Auswahl von Fast-Track-Ländern, mit denen gemeinsam EU-MS und KOM die Prozesse vor Ort stärker unterstützen möchten.  
Des weiteren wird es einen jährlichen EU-Dialog zur länderübergreifenden Arbeitsteilung („cross-country complementarity“) geben, mit dem Ziel, Konzentrationsprozesse der jeweiligen EU-Geber gegenseitig transparent zu machen und miteinander abzugleichen; in diesem Rahmen wird auch der Länderkonzentrationsprozesse des BMZ vorgestellt werden.
- Arbeitsteilung funktioniert nur als Gemeinschaftsaufgabe möglichst vieler Geber. Der Verhaltenskodex ist ein wichtiger erster Schritt auf EU-Ebene – jetzt müssen Partnerländer, andere Geber und auch die Zivilgesellschaft ins Boot geholt werden. Das Ziel ist, ein starkes politisches Bekenntnis aller Partner und Geber zu Arbeitsteilung mit Blick auf das *High Level Forum* zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe in Accra zu erreichen. Das BMZ leitet hierzu eine Vorbereitungsgruppe unter der *Working Party on Aid Effectiveness* (OECD/DAC), paritätisch mit Partnerländern und Gebern besetzt, um u.a. den sogenannten Runden Tisch Harmonisierung in Accra vorzubereiten. Es wurde kürzlich eine frühe Einigung darüber erzielt, dass Ergebnis von Accra gemeinsame Prinzipien zur Arbeitsteilung sein sollen, deren Umsetzung auch gemessen werden können soll.

Anlage:

Zusammenfassung der Leitprinzipien des Code of Conduct:

- Leitprinzip 1 - Begrenzte Zahl von Schwerpunktsektoren auf Länderebene: Konzentration auf maximal drei Sektoren pro EU-Geber innerhalb eines Partnerlandes nach komparativen Vorteilen, Sektordefinition des Partnerlandes, beinhaltet Querschnittsthemen. Unterstützung der Zivilgesellschaft, Forschung und Bildung zählen nicht zu den Sektoren.
- Prinzip 2 - Umschichtung zugunsten anderer Aktivitäten auf Länderebene: über die 3 Sektoren hinaus 3 Optionen: freiwerdende Mittel für allgemeine Budgethilfe einsetzen, oder delegierte Partnerschaft, oder verantwortungsvoller Ausstieg aus den nicht mehr aktiv vorgesehenen Sektoren einleiten.
- Leitprinzip 3 - Federführender Geber: Einigung auf Hauptansprechpartner (lead donor) pro Sektor mit substantiellem Mandat (inklusive Sektorpolitikdialog), „Burden Sharing“ Modelle“ nutzen (bspw. Troika-Modell).
- Leitprinzip 4 – Delegierte Zusammenarbeit/Partnerschaft: Stärkerer Rückgriff auf Modalitäten wie Delegation von Durchführungsverantwortung und stille Partnerschaften.
- Leitprinzip 5 – Gewährleistung einer angemessenen Unterstützung der Geber: mindestens ein Geber pro Sektor, der gemeinsame Ziele und Werte verfolgt. Gleichzeitig maximale Anzahl EU-Geber pro Sektor auf drei bis fünf beschränken. Sog. „Sector orphans“ und massive Überschneidungen in der Geberpräsenz sollen so verhindert werden.
- Leitprinzip 6 – Übertragung der Verfahrensweisen auf die regionale Ebene: Prinzipien der Arbeitsteilung für die Zusammenarbeit der EU-Geber mit regionalen Organisationen anwenden.
- Leitprinzip 7 – Bestimmung von Schwerpunktländern: Konzentration der EU-Geber auf weniger Partnerländer, zugleich Konzentrationsprozesse in einem Dialog gegenseitig transparent machen und miteinander abgleichen.
- Leitprinzip 8 – Lösung des Problems der "verwaisten" Länder: Bedarfsgerechtere und verantwortungsorientierte Mittelallokation durch komplementäres Vorgehen der Geber (Vermeidung von „aid orphans“), Nivellierung bestehender ungerechtfertigter Ungleichgewichte in der ODA -Zuweisung an Partnerländer, Stärkung und inhaltliche Unterfütterung des vom OECD/DAC angestoßenen Dialogs zu „aid orphans“ und zu fragilen Staaten. Abgestimmte Herangehensweise in Zusammenarbeit mit anderen Gebern und innerhalb der EU.
- Leitprinzip 9 – Analyse und Ausbau von Bereichen eigener Stärke: Analyse der eigenen komparativen Stärken (inklusive Kommission).
- Leitprinzip 10 – Erzielung von Fortschritten bei anderen Dimensionen der Komplementarität: Diskussion zu den beiden in den operativen Leitprinzipien nicht weiterentwickelten Dimensionen der Arbeitsteilung: (1) Vertikale Arbeitsteilung („Aid Architecture“): zukünftig Diskussion einer rationaleren Struktur der internationalen „Aid Architecture“ und Rolle der EU darin. (2) Arbeitsteilung nach Art der verwendeten Instrumente („Cross-modality and instruments complementarity“).
- Leitprinzip 11 – Vertiefung der Reformen: Kapazitäten vor Ort entsprechend der Vereinbarungen zur Arbeitsteilung anpassen.