



Good Governance

*Leitlinien der Österreichischen
Entwicklungszusammenarbeit*



Impressum

Medieninhaber:

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten

Sektion VII – Österreichische Entwicklungszusammenarbeit

Minoritenplatz 8, 1014 Wien, Österreich

Tel.: +43 (0)501150-4454

Fax: +43 (0)501159-4454

abtvi4@bmeia.gv.at

www.entwicklung.at

Die Leitlinien wurden erstellt von:

- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Sektion VII – Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
- Austrian Development Agency, Referat für Menschenrechte, Demokratisierung und Friedenssicherung

Redaktionsteam: Franziska Walter, Dominique-Claire Mair, Anton Mair

Wien, April 2006. Neuauflage: Juli 2011.

Bestellung:

Austrian Development Agency (ADA),

die Agentur der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit

Information und Öffentlichkeitsarbeit

Zelinkagasse 2, 1010 Wien, Österreich

oeza.info@ada.gv.at, www.entwicklung.at

Titelbild: © CE/O. Lehner



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	2
Vorwort	3
Zusammenfassung	4
1. Einleitung	5
2. Begriffsdefinition und Abgrenzung.....	6
3. Good Governance als Herausforderung für die OEZA	7
3.1 Good Governance – Schlüsselthema zur Armutsreduzierung	7
3.2 Der internationale Rahmen	7
4. Arbeitsschwerpunkte im Bereich Good Governance.....	8
4.1 Das aktuelle Engagement der OEZA.....	8
4.2 Prinzipien und Interventionssektoren.....	9
4.2.1 Prinzipien	10
4.2.1.1 Partizipation, ownership und empowerment	10
4.2.1.2 Transparenz und Rechenschaftspflicht	11
4.2.1.3 Mainstreaming von Konfliktprävention.....	11
4.2.1.4 Korruptionsbekämpfung	11
4.2.2 Sektoren	12
4.2.2.1 Menschenrechte	12
4.2.2.2 Demokratisierung.....	12
4.2.2.3 Friedenssicherung und Konfliktprävention	12
4.2.2.4 Rechtsstaatlichkeit und Justiz	12
4.2.2.5 Zivilgesellschaft	13
4.2.2.6 Verwaltungsreform und Verwaltung öffentlicher Ressourcen	13
5. Kohärenz, Harmonisierung und Anpassung.....	13
5.1 Kohärenz und Abstimmung innerhalb der OEZA.....	13
5.2 Kohärenz, Harmonisierung und Anpassung in Österreich und im internationalen Rahmen.....	14
Quellen	16

Abkürzungsverzeichnis

DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EC	European Commission
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
GG	Good Governance
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
MDG	Millennium Development Goal
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
PRS	Poverty Reduction Strategy
SIDA	Swedish International Development Agency
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Program
VN	Vereinte Nationen
WB	Weltbank



Vorwort

Die gegenständlichen Leitlinien bilden den Rahmen für die Arbeit der OEZA im Bereich von Good Governance. Sie sind kein unmittelbares Instrument der Umsetzung, beantworten aber wesentliche Fragen zu den Begriffsdefinitionen, den Grundlagen und den mittelfristigen Zielsetzungen. Eigene Leitlinien zu den Themen Menschenrechte sowie zu Konfliktprevention und Friedenssicherung sind weitere wesentliche Bestandteile des Konzeptes von Good Governance, wie es die OEZA versteht. Daraus abgeleitete Strategiepapiere werden sich mit der Umsetzung der Leitlinien beschäftigen. Bei den Leitlinien geht es somit um das „**Was** macht die OEZA“, bei den Strategiepapieren dagegen um das „**Wie** möchte die OEZA die Zielsetzungen erreichen“. Die Leitlinien richten sich an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der OEZA im In- und Ausland sowie an die Partner der OEZA.

Die Leitlinien sind in fünf Kapitel unterteilt. Nach der Einleitung folgen im zweiten Kapitel Begriffsdefinition und Abgrenzung, im dritten Kapitel wird auf die Herausforderungen für die OEZA im Bereich Good Governance eingegangen, danach folgen im vierten Kapitel die Darstellung der Arbeitsschwerpunkte und der strategischen Ausrichtung. Das fünfte und letzte Kapitel geht schließlich auf das Thema Kohärenz näher ein.

Zusammenfassung

Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte in den Partnerländern des Südens sowie in Südosteuropa haben gezeigt, dass gerade schlechte Regierungsführung und die Missachtung der Menschenrechte wesentliche Risikofaktoren für die Erreichung menschlicher Entwicklung darstellen.

Good Governance hat damit im Laufe der letzten 15 Jahre einen zunehmend höheren Stellenwert in der Entwicklungszusammenarbeit eingenommen und wird heute sowohl von den Partnerländern als auch von den Gebern als **wesentliche Voraussetzung für menschliche Entwicklung** angesehen. Good Governance hat sich dabei von seinem ursprünglichen Fokus auf ökonomische Prozesse und verwaltungstechnische Effizienz hin zu einem Thema mit **stärkerem Bezug zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Partizipation** entwickelt. Die **Millenniums-Erklärung** stellt das bisher stärkste und ausdrücklichste Bekenntnis der Mitgliedsstaaten der VN zu den Prinzipien von Good Governance dar.

Ein gut funktionierender öffentlicher Sektor, der Prinzipien wie Transparenz und Partizipation achtet und den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber Rechenschaft leistet, eine lebendige Zivilgesellschaft, die die Bedürfnisse der Ärmsten innerhalb der Gesellschaft äußern und einfordern kann, sowie ein Rechtswesen, das Rechtssicherheit vermittelt, tragen alle zur menschlichen Sicherheit, zur Armutsreduzierung, zum Schutz der Umwelt und damit zur Verwirklichung der Ziele der OEZA bei. Good Governance ist damit ein Thema, das **für alle Arbeitsbereiche von grundlegender Bedeutung** ist.

Das Thema ist bereits jetzt in vielfältiger Weise in der Arbeit der OEZA verankert: einerseits als durchgängiges **Prinzip** in den verschiedenen Arbeitsbereichen wie Umweltschutz, Wasserversorgung und Siedlungshygiene oder Wirtschaft und Entwicklung, andererseits als eigenständiger **Interventionssektor**. Letzteres betrifft vor allem spezifische Programme und Projekte zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, des Schutzes der Menschenrechte, der Prävention und Lösung von Konflikten sowie von *local governance* Programmen.

Auf der Basis des bisher Erreichten wird die OEZA Good Governance auch in Zukunft in ihrer Arbeit mit den Partnerländern auf mehreren Ebenen systematisch verankern, um so ein kohärentes Vorgehen zu sichern und die Effektivität der Aktivitäten zu steigern. Dazu wird auf verschiedenen Ebenen angesetzt:

- **auf der multilateralen Ebene** im Rahmen der dafür eingerichteten Koordinierungsforen und Arbeitsgruppen;
- im Rahmen der **Programmierungsprozesse** in den jeweiligen Partnerländern, unter anderem auch durch politischen Dialog und in den Prozessen zu „Harmonisation and Alignment“;
- in der (Sektor-) Budgethilfe;
- auf der Programm- und Projektebene im Rahmen des Projektzyklus.



1. Einleitung

Good Governance (GG) hat im Laufe der letzten 15 Jahre einen zunehmend bedeutenden Stellenwert in der Entwicklungszusammenarbeit eingenommen und wird heute sowohl von den Partnerländern als auch von den Gebern als **wesentliche Voraussetzung für menschliche Entwicklung** angesehen. Es besteht ein internationaler Konsens über die Grundkomponenten von Good Governance.

Effektive Institutionen und Prozesse, Schutz der Menschenrechte und Demokratisierung, Konfliktprävention, Beteiligung der Zivilgesellschaft, Korruptionsbekämpfung und die Erreichung von ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Resultaten sind die wesentlichen **Komponenten dieses internationalen Konsenses**. Dabei sind Transparenz, Partizipation und Rechenschaftspflicht Kernelemente von Good Governance. **Internationale Erklärungen** wie die *Millenniums-Erklärung*, die *Erklärung zum Recht auf Entwicklung*, internationale Konferenzen wie die *International Conference on Financing for Development* (in Monterrey) oder der *World Summit on Sustainable Development* (in Johannesburg), aber auch andere relevante Dokumente wie der *Bericht über die menschliche Entwicklung* von 2002 oder der Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen „*In Larger Freedom*“ aus 2005 haben GG und Menschenrechte als wichtige Voraussetzungen zur Erreichung von Armutsminderung und Entwicklung eingestuft bzw. die gegenseitige Verbindung zwischen den beiden bestätigt.

Der internationale Konsens zu Good Governance

GG ist für die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) **sowohl ein eigenständiges Ziel als auch Methode** zur Erreichung ihrer drei Hauptziele Armutsminderung, Schutz der Umwelt und natürlicher Ressourcen sowie menschliche Sicherheit und Friedenssicherung (siehe EZA-Gesetz i.d.g.F.). GG ist bereits jetzt in der OEZA in vielfältiger Weise verankert, ihr Stellenwert kann aber noch verbessert werden. Dies findet durch eine Fokussierung auf Arbeitsschwerpunkte, durch die Verankerung in Programmierungsprozessen und im Rahmen des politischen Dialogs sowie bei der konkreten Umsetzung der Programme und Projekte im Rahmen des Projektzyklus statt.

Good Governance in der OEZA

2. Begriffsdefinition und Abgrenzung

Definition

Good Governance ist die transparente und rechenschaftspflichtige Verwaltung menschlicher, natürlicher, wirtschaftlicher und finanzieller Ressourcen innerhalb eines Gesellschaftssystems mit dem Ziel nachhaltiger und ausgewogener Entwicklung. Dies geschieht in einem politischen und institutionellen Umfeld, das die Menschenrechte und demokratischen Prinzipien sowie die Rechtsstaatlichkeit achtet¹.

Good Governance ist Voraussetzung für menschliche Entwicklung

Im Sinne eines umfassenden Verständnisses und des internationalen Konsenses ist GG ein übergreifendes Konzept, von dem sich eine Reihe grundlegender Prinzipien und Interventionssektoren ableiten lassen, die geeignet sind, zur Umsetzung der Ziele der OEZA beizutragen. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte in den Partnerländern des Südens sowie in Südosteuropa haben gezeigt, dass gerade schlechte Regierungsführung und die Missachtung der Menschenrechte wesentliche Risikofaktoren für die Erreichung menschlicher Entwicklung darstellen. Da im englischen Begriff nicht nur die Regierungsführung, sondern auch die Führung sowohl öffentlicher als auch nichtstaatlicher Institutionen mit einbezogen ist, zieht die OEZA diesen dem deutschen Begriff „gute Regierungsführung“ vor, der missverständlich aufgefasst werden kann.

GG hat sich von seinem ursprünglichen Fokus auf ökonomische Prozesse und verwaltungstechnische Effizienz weiterentwickelt hin zu einem **stärkeren Bezug zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Partizipation**. Diesem Verständnis folgt die OEZA, denn es ermöglicht, die Aufmerksamkeit auf politische und institutionelle Prozesse und Ergebnisse sowie auf die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess und seine Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern zu richten.

Verankerung im völkerrechtlichen Rahmen

Obwohl GG völkerrechtlich nicht abschließend definiert ist, finden sich dennoch in diversen internationalen Dokumenten konkrete Hinweise auf die Bedeutung von GG im völkerrechtlichen Rahmen. Dies drückt sich etwa in der **Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte** der Vereinten Nationen im i) Art. 21 aus, der die Bedeutung von Partizipation an der Regierung eines Landes anerkennt und betont, oder im ii) Art. 28, wo es heißt, dass jeder Mensch das Recht auf eine internationale Ordnung hat, die die Rechte und Freiheiten, wie sie in der Erklärung festgelegt sind, achtet.

Auch die **Ausschüsse der VN** haben die Bedeutung von GG in ihrer Arbeit anerkannt: so etwa der Allgemeine Kommentar No. 12 zum Recht auf Nahrung des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, wo es heißt, dass GG essenziell für die Umsetzung der Menschenrechte inklusive der Armutsreduzierung ist. Der Ausschuss über die Rechte des Kindes und der Menschenrechtsrat nehmen im Bereich von Rechtssicherheit und Justiz ebenfalls auf GG Bezug.

Ein gut funktionierender öffentlicher Sektor, der Prinzipien wie Transparenz und Partizipation achtet und der den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber Rechenschaft leistet, eine lebendige Zivilgesellschaft, die die Bedürfnisse der Ärmsten innerhalb der Gesellschaft äußern und einfordern kann, sowie ein Rechtswesen, das Rechtssicherheit vermittelt, tragen alle zur menschlichen Sicherheit, zur Armutsminderung und zum Schutz der Umwelt und so zur Verwirklichung der Ziele der OEZA bei. GG ist damit ein Thema, das **für alle Arbeitsbereiche von grundlegender Bedeutung** ist (vgl. Kapitel 5.).

¹ siehe Cotonou Partnership Agreement, Art. 9.3



3. Good Governance als Herausforderung für die OEZA

3.1 Good Governance – Schlüsselthema zur Armutsreduzierung

In einer globalisierten Welt, die auf ökonomischer, technologischer und politischer Ebene so frei erscheint wie noch nie, herrscht mehr Armut als am Ende des Kalten Krieges. Einerseits gibt es heute – zumindest **formell** – **mehr demokratisch regierte Staaten** als je zuvor, andererseits stieg die Zahl von gewaltsamen Auseinandersetzungen innerhalb von Staatsgrenzen, deren Opfer in erster Linie die zivile Bevölkerung ist, seit den 1990er Jahren an. Der Anteil der Bevölkerung in Afrika südlich der Sahara, der von weniger als einem Dollar am Tag leben muss, ist von 44,6 % im Jahr 1990 auf 46,4 % im Jahr 2001 gestiegen.²

Einigkeit besteht darüber, dass in einer interdependenten Welt Politik und politische Institutionen immer wichtiger für die menschliche Entwicklung werden. Wenn Institutionen schlecht funktionieren, dann trifft das die Armen und Benachteiligten (*vulnerable*) am stärksten: Sie sind weniger in der Lage, sich gegen Verletzungen ihrer Rechte zu wehren bzw. ihre bestehenden Rechte einzufordern und durchzusetzen, sind aber umgekehrt besonders auf funktionierende öffentliche Dienstleitungen angewiesen.

Funktionierende Institutionen sind essenziell zur Armutsreduzierung

Aber so wie menschliche Entwicklung mehr erfordert als die Erhöhung der Einkommen, so bedeutet GG mehr als das Vorhandensein einer effizienten öffentlichen Verwaltung. Es erfordert auch fair handelnde und verantwortungsvolle Institutionen, die die Menschenrechte achten. Letztlich müssen Governance-Strukturen ihren Bürgerinnen und Bürgern gegenüber voll verantwortlich sein, und die Bevölkerung muss die Möglichkeit haben, an Debatten und Entscheidungen, die ihr Leben betreffen, teilzuhaben.

3.2 Der internationale Rahmen

Im internationalen Rahmen wurde und wird den oben beschriebenen Entwicklungen Rechnung getragen. Österreich wirkt an der Ausgestaltung und Weiterentwicklung dieses internationalen Rahmens als Mitglied der internationalen Gemeinschaft mit. Innerhalb der Vereinten Nationen (VN), der Europäischen Union (EU), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie der Internationalen Finanzinstitutionen wurde die Förderung von GG im Laufe der 1990er Jahre zu einem **wesentlichen Instrument innerhalb der Entwicklungsagenden** und oft zu einem integrativen Bestandteil der Programme und Projekte. Auch in den Partnerländern der OEZA wächst das Bewusstsein für die Bedeutung von GG. Dies äußert sich etwa im **Peer Review Mechanismus** der Mitgliedsstaaten der Afrikanischen Union oder in Konsentexten der VN wie etwa dem *Monterrey Consensus* (siehe auch Kapitel 1.).

Der besondere Wert des Konzeptes von GG wird darin gesehen, dass es eine pragmatische Terminologie beinhaltet und sich in Bezug auf das Funktionieren einer Gesellschaft und seines politischen Systems als praxisnahes und sinnvolles Konzept erweist. So bezeichnete etwa der Generalsekretär der VN, Kofi A. Annan, GG als wohl den wichtigsten Faktor für Entwicklung und zur Beendigung der Armut. Die **Millenniums-Erklärung** stellt dabei das bisher stärkste und ausdrücklichste Bekenntnis der Mitgliedsstaaten der VN zu den Prinzipien von GG dar.

² UN Millennium Development Report 2005

Good Governance und die Millenniums-Entwicklungsziele

GG ist ein Schlüssel zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), mit denen die Welt erstmals ein kompaktes Set an internationalen Zielen hat, um Armutsreduzierung, menschliche Entwicklung und Umweltschutz zu messen. Im jüngsten Bericht des **VN-Millenniums-Projekts** werden zwar eine Reihe von positiven Entwicklungen konstatiert, aber auch viele Besorgnis erregende Entwicklungen festgehalten, die die Erreichung der Ziele bis zum Jahr 2015 gefährden.³ Der Bericht empfiehlt den Geberländern und ihren multilateralen Organisationen einen Armutsminderungsansatz zu wählen, der auf den MDGs basiert und damit die Bestrebungen in den Entwicklungsländern im Rahmen der „Poverty Reduction Strategies“ (PRS) im Hinblick auf die Erreichung der MDGs zu unterstützen. Im bilateralen Kontext sollen die MDGs u. a. als konkrete, operationelle Ziele für Länder im Rahmen der bilateralen Programme formuliert werden.

Der Bericht des Millenniums-Projekts unterstreicht die **Bedeutung von GG zur Erreichung der MDGs**. So haben Fortschritte bei der Verwirklichung der Menschenrechte Auswirkung auf die Ziele eins bis sechs (Recht auf Nahrung, *gender equality*, Bildungs- und Gesundheitsbereich). Der Aufbau und die Förderung der Kapazitäten im öffentlichen Sektor wirken sich positiv auf das Ziel eins – die Halbierung der Armut – aus, weil dadurch beispielsweise Korruption effektiver bekämpft, öffentliche Dienstleistungen verbessert oder die Menschenrechte gestärkt werden. Damit wird die Lebenssituation der Armen verbessert. Obwohl bei der Standardisierung und Entwicklung von Governance-Indikatoren wesentliche Fortschritte gemacht wurden, sind die MDG-Indikatoren bei genauerer Betrachtung noch sehr stark sozial orientiert und lassen demokratische und partizipatorische Aspekte in den Hintergrund treten.

4. Arbeitsschwerpunkte im Bereich Good Governance

4.1 Das aktuelle Engagement der OEZA

Armutsminderung, Schutz der Umwelt und natürlicher Ressourcen sowie menschliche Sicherheit und Friedenssicherung sind die **Hauptziele** der OEZA. *Ownership*, Berücksichtigung des sozialen und kulturellen Umfelds, die Verwendung angepasster Technologien, die Gleichstellung zwischen Männern und Frauen und die Berücksichtigung der Bedürfnisse insbesondere von Kindern und Menschen mit Behinderung sind **leitende Prinzipien** (vgl. EZA-Gesetz und Dreijahresprogramm i.d.g.F). GG ist für alle Ziele und Prinzipien der OEZA von Bedeutung. Am unmittelbarsten wird dies aber beim Ziel der menschlichen Sicherheit und Friedenssicherung sichtbar. Denn demokratische Strukturen, Rechtsstaatlichkeit, die Einhaltung der Menschenrechte und eine Kultur der friedlichen Konfliktlösung bilden die Grundlagen zur Erreichung von menschlicher Sicherheit. Auch das **Dreijahresprogramm** führt menschliche Sicherheit und Menschenrechte als Ziele der österreichischen Entwicklungspolitik an. Dies baut auf den bisherigen Aktivitäten der OEZA und den traditionellen Schwerpunkten der österreichischen Menschenrechtspolitik auf, zu denen der Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten, *empowerment* von Frauen, Justiz und Rechtsstaatlichkeit, der Schutz von Minderheiten, von Menschen mit Behinderung und von intern Vertriebenen sowie die Rechte aller Menschen auf Nahrung, Bildung und Gesundheit sowie politischer und bürgerlicher Rechte gehören.

³ Im UN Millennium Report wird u. a. als positiv vermerkt: Armut sinkt in Asien; 130 Millionen Menschen weniger leben in extremer Armut; Grundschulbildung in fünf Entwicklungsregionen bei 100 %; Müttersterblichkeit sinkt in manchen Regionen; negativ: z. B. die Ärmsten werden ärmer; Tuberkulose im Steigen; Kindersterblichkeit sinkt nicht rasch genug.

EZA-Gesetz und
Dreijahresprogramm

GG ist bereits jetzt in vielfältiger Weise in der Arbeit der OEZA verankert, einerseits als durchgängiges **Prinzip** in den verschiedenen Arbeitsbereichen (Armutsminderung, Umweltschutz, Wasserversorgung und Siedlungshygiene, Wirtschaft und Entwicklung usw., siehe Kapitel 5.), andererseits als eigenständiger **Interventionssektor**. Letzteres betrifft vor allem spezifische Programme und Projekte zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, zur Förderung von Prävention und Lösung von Konflikten sowie von *local governance* Programmen wie Dezentralisierungsprogrammen, die die lokale Beteiligung und Partizipation, den Zugang zu Recht (*access to justice*) usw. fördern. Die vorliegende Leitlinie schafft einen gemeinsamen Rahmen für die diversen Maßnahmen und Interventionszugänge.

Good Governance als durchgängiges Prinzip und als Interventionssektor

4.2 Prinzipien und Interventionssektoren

Auf der Basis des bisher Erarbeiteten wird die OEZA in Zukunft GG in ihrer Arbeit mit den Partnerländern auf mehreren Ebenen systematisch verankern, um ein kohärentes Vorgehen zu sichern und die Effektivität der Aktivitäten zu steigern. Dazu wird auf verschiedenen Ebenen angesetzt werden:

Verstärkte Kohärenz und Effektivität durch mehrere Interventions Ebenen

- **auf der multilateralen Ebene** im Rahmen der dafür in Frage kommenden Koordinierungsforen und Arbeitsgruppen;
- im Rahmen der **Programmierungsprozesse** in den jeweiligen Partnerländern sowie durch den politischen Dialog und in den Prozessen zu „Harmonisation and Alignment“⁴;
- in der (Sektor-) Budgethilfe;
- in den Programmen und Projekten im Rahmen des Projektzyklus.

Ein stärkeres Profil wird ferner durch eine Fokussierung und Konzentrierung auf eine Reihe von **Prinzipien und Sektoren** erreicht werden (siehe Abbildung auf der nächsten Seite). Diese Unterteilung erlaubt einen gezielten Umgang, erleichtert die Handhabung in der Umsetzung und verdeutlicht, dass das Konzept von GG vielfältige Formen annehmen kann. Es gibt kein ausschließlich gültiges Modell, das zur Erreichung von GG unmittelbar umsetzbar ist.

Die **Kapazitäten** innerhalb der Partnerländer der OEZA **variieren** beträchtlich und reichen von effektiven Partnerschaften über so genannte schwierige Partner (*difficult partnerships*) bis hin zu Postkonfliktländern. Das Konzept GG bietet ausreichend Spielraum, um selbst in schwierigen Situationen noch Ansatzpunkte der Zusammenarbeit identifizieren zu können.

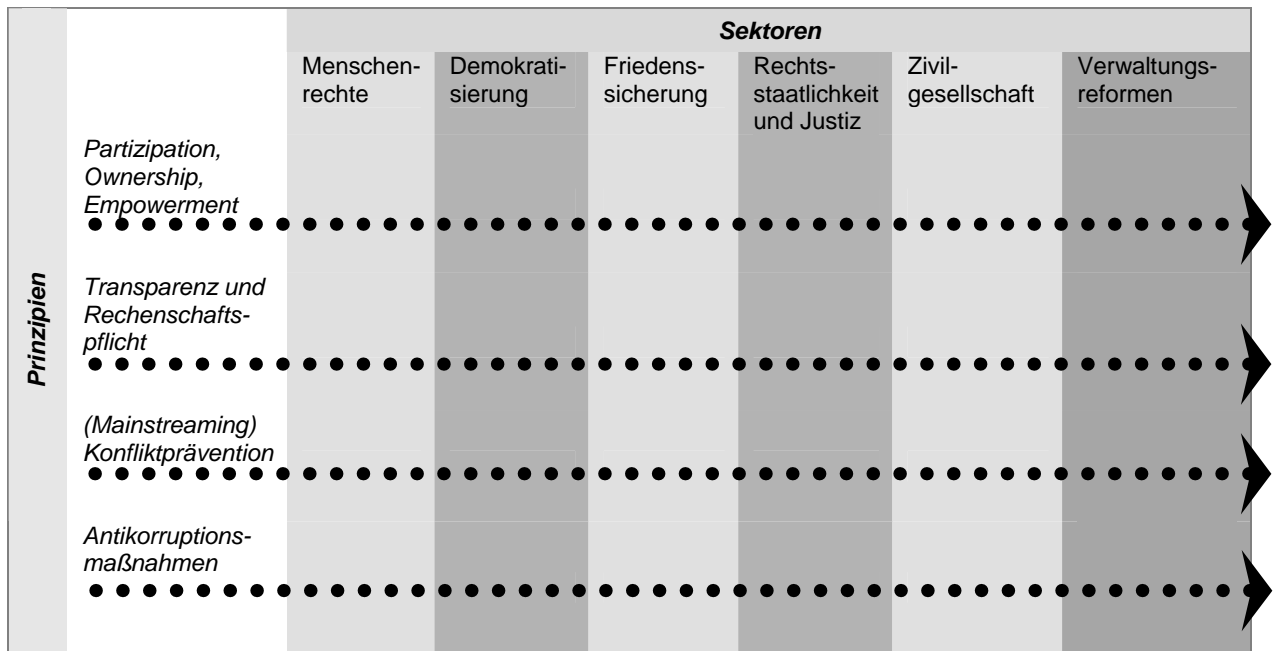
Nur aus einer Governance-Analyse im jeweiligen Land kann die richtige Mischung aus Instrumenten und Wegen zur Zielerreichung entworfen werden. Die Umsetzung erfordert einen Prozess, der auf Pragmatismus und Dialog basiert.

Die **Umsetzung der Leitlinien** wird durch weiterführende Strategiedokumente, die Bereitstellung von Instrumenten und Methoden in der Programmierung und im Projektzyklus, durch Monitoring und Evaluierung sowie durch verstärkte Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen Themen- und Länderreferaten sichergestellt werden (siehe auch Kapitel 5.).

Sicherstellung der Umsetzung

⁴ vgl. *Paris Declaration on Aid Effectiveness 2005*

Abbildung 1 OEZA Good Governance – Prinzipien und Sektoren



4.2.1 Prinzipien

4.2.1.1 Partizipation, ownership und empowerment

Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit bedeutet, Aktivitäten gemeinsam zu entwickeln und umzusetzen – dies aus der Erkenntnis, dass die aktive Beteiligung der direkt Betroffenen die Nachhaltigkeit der Entwicklung steigert, die Legitimität stärkt und den Aufbau von Kapazitäten fördert (vgl. 4.2.2.5). Die OEZA fördert im Rahmen von GG diese Partizipation sowohl im Verhältnis zwischen Partnerland und der OEZA als auch im Rahmen der Beteiligung aller Betroffenen bei der Umsetzung ihrer Programme und Projekte. Klare und nachvollziehbare Verfahren zur Entscheidungsfindung auf Verwaltungsebene sind dabei ein wichtiges Element zur Verwirklichung des Partizipationsprinzips und wesentlich für eine funktionierende Demokratie.

Ownership bedeutet, dass eine Maßnahme von Anfang an so angelegt ist, dass die direkt Betroffenen sich diese zu ihrer eigenen Sache machen und sich aktiv und eigenverantwortlich daran beteiligen. Die OEZA setzt sich dafür ein, dass Programme und Projekte, aber auch ihre Programmierungsprozesse für alle Beteiligten transparent sind und mit Beteiligung aller in Frage kommenden gesellschaftlichen Gruppierungen durchgeführt werden. Dazu gehört auch, dass die OEZA unter Berücksichtigung der Möglichkeiten und Kapazitäten mit bestehenden Institutionen zusammenarbeitet und keine Parallelstrukturen aufbaut (vgl. §1 EZA-Gesetz).

Empowerment ist ein Prozess, der die Benachteiligten dazu befähigt, ihre Rechte wahrzunehmen. Es bedeutet auch, die Erweiterung der Grundlagen und Fähigkeiten von benachteiligten Gruppen (in erster Linie der Armen) zu fördern, damit sie die Institutionen, die ihr Leben beeinflussen, zur Rechenschaft ziehen, mit ihnen verhandeln und an ihnen teilhaben können. Im Sinne der bisherigen Schwerpunktsetzung und Erfahrungen ist für die OEZA ein wesentlicher Interventionsbereich dafür *local governance*, wo die Bevölkerung ihre Rechte in Bereichen wahrnehmen kann, die sie unmittelbar betreffen, wie z. B. bei der Erarbeitung dezentraler Entwicklungspläne.

4.2.1.2 Transparenz und Rechenschaftspflicht

Rechenschaftspflicht (*accountability*) bedeutet, dass Agierende (eine Regierung, ein Ministerium, ein Projektmanager oder auch die OEZA usw.) die Verantwortung für sein/ihr Handeln tragen müssen. Sie ist im Grunde genommen das Gegenteil von Willkür und beinhaltet die Offenlegung, Rechenschaft und die Übernahme von Verantwortung gegenüber der Bevölkerung. Daraus folgt die Verpflichtung zur **Transparenz** bzw. zur Nachvollziehbarkeit und zur effektiven Bereitstellung von Leistungen. Für die OEZA gilt daher, dass sie in ihrer Arbeit transparentes und rechenschaftspflichtiges Handeln und das Funktionieren von Kontrollmechanismen auf Mikro- und Makroebene fördert. Dies erhöht die Effektivität und Effizienz der Projekte und verbessert die administrativen und politischen Rahmenbedingungen in ihren Partnerländern.

4.2.1.3 Mainstreaming von Konfliktprävention

Entwicklungszusammenarbeit findet im weiteren politischen Kontext eines Partnerlandes statt und muss daher das **Konfliktpotenzial** ihres Handelns berücksichtigen. Die Partnerländer der OEZA sind sowohl in Regionen angesiedelt, in denen gewaltsame Konflikte ausgetragen werden, als auch in so genannten Post-Konfliktländern bzw. fragilen Staaten. Alle Maßnahmen der OEZA setzen daher als qualitätssichernde Maßnahme ein konfliktsensitives Vorgehen voraus, bei dem der Grad der Konfliktivität erkannt werden soll. Darunter versteht die OEZA die Berücksichtigung der Wechselwirkung zwischen Konflikt und EZA-Vorhaben mit dem Ziel, negative, konfliktverschärfende Wirkungen zu verhindern und positive, friedensfördernde Wirkungen zu verstärken. Ziel dieses *Mainstreamings* bzw. der Integration einer Konfliktpräventionsperspektive ist es, in der Entwicklung von Landesprogrammen, Programmen und Projekten einen Beitrag zur Minderung oder Beilegung von direkten oder strukturellen Konflikten zu leisten (siehe im Detail die OEZA-Leitlinien „Konfliktprävention und Friedensicherung“).

4.2.1.4 Korruptionsbekämpfung

Im Kontext des Engagements der OEZA im Bereich GG versteht man unter **Korruption** das Verhalten von Personen oder Vertretern der öffentlichen Verwaltung, die von ihren vorgegebenen Verantwortlichkeiten abweichen und ihre Macht für private Ziele und zur privaten Bereicherung missbrauchen. Dieses Verhalten wird meist erst durch entsprechende Verhaltensweisen von privaten Firmen oder der Geberseite ermöglicht. Korruption ist also ein Symptom von *poor governance* und ein wesentliches entwicklungspolitisches Problem an sich.

Neben individueller kann zwischen systemischer (in Dienstleistungsbereichen wie Gesundheit oder Bildung) und politischer Korruption (etwa bei Parteienfinanzierung oder Wahlen) unterschieden werden. Die OEZA berücksichtigt Korruption in ihren Programmen und Projekten durch das **Einbauen von Antikorruptionselementen** (Antikorruptionsklauseln in den Verträgen, Qualitätskriterien im Project Cycle Management, Monitoring usw.). Darüber hinaus wird Korruption als Thema innerhalb der OEZA auf allen Interventionsebenen stärker berücksichtigt werden, etwa im Rahmen von Programmierungsprozessen, im Rahmen des politischen Dialogs oder durch spezifische Projekte zur Korruptionsbekämpfung.

Korruptionsbekämpfung ist völkerrechtlich im Übereinkommen der VN gegen Korruption verankert, an dessen Formulierung auch Entwicklungsländer mitgewirkt haben. Die EU hat die Unterstützung dieses Übereinkommens wiederholt bekräftigt.

4.2.2 Sektoren

4.2.2.1 Menschenrechte

Alle Menschenrechte (bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) haben **universelle Geltung**, sind **unteilbar und interdependent**. Armutsminderung in einem menschenrechtlichen Sinn nimmt ihren Ausgangspunkt von der gleichen Würde aller Menschen und ihrem Anspruch auf eine menschenwürdige Existenz. Extreme Armut ist nicht nur ein Fehlen oder Vorenthalten des Rechts auf Unterkunft, Nahrung, Arbeit, Gesundheit und einen angemessenen Lebensstandard, sondern bedeutet auch einen Mangel an Fähigkeiten und Möglichkeiten, verschiedene politische und bürgerliche Rechte auszuüben.

Die Wahrscheinlichkeit, dass Staaten die Ziele nachhaltige Entwicklung und partizipative Demokratie erreichen, ist bei jenen größer, die die Menschenrechte achten. Die Einhaltung der Menschenrechte hängt eng mit anderen Interventionssektoren von GG zusammen, wozu u. a. Demokratisierung, die Rolle der Zivilgesellschaft in der Gesellschaft und Rechtsstaatlichkeit gehören. Die Förderung und der Schutz der Menschenrechte auch als eigenständiger Sektor ermöglicht ein gezieltes Vorgehen, das über die oben genannten Themen hinaus geht oder einen Fokus auf einzelne Menschenrechte hat. Die **OEZA setzt auf drei Ebenen an**: erstens auf der Ebene des politischen Dialogs, zweitens auf der Sektorebene und drittens durch Integration einer Menschenrechtsperspektive in Projekte und Programme (siehe im Detail die OEZA-Leitlinien „Menschenrechte“).

4.2.2.2 Demokratisierung

Bei der Förderung von Demokratisierung im Rahmen der OEZA geht es um die Stärkung jener Mechanismen, die *democratic governance* ausmachen. Darunter sind jene laufenden, tagtäglichen Entscheidungsfindungsprozesse und Mechanismen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu verstehen, mit denen ein Land demokratisch regiert wird. Es geht um die Beantwortung der Frage, welche Institutionen, Prozesse und Traditionen die Entscheidungen innerhalb eines Landes bestimmen. Die Unterstützung der OEZA in diesem Bereich reicht von der Förderung des Zugangs zu Information und zivilgesellschaftlicher Partizipation, der Förderung von parlamentarischer Entwicklung, von Dezentralisierungsprozessen und *local governance* bis hin zu Unterstützung bei Wahlen und Versöhnungsprozessen. Dabei anerkennt die OEZA, dass Demokratisierung ein **längerfristiger, gradueller Prozess** ist, der im sozio-ökonomischen und kulturellen Kontext eines Landes abläuft.

4.2.2.3 Friedenssicherung und Konfliktprävention

Die **Wechselwirkungen zwischen Armut, Gewalt und Staatsverfall** bilden den Hintergrund für ein verstärktes Engagement der OEZA für Friedenssicherung und Konfliktprävention einerseits als Prinzip und Qualitätskriterium (siehe 4.2.1.3), andererseits als pro-aktives Engagement durch spezifische friedensfördernde Maßnahmen. Aufgrund ihrer Erfahrungen fokussiert die OEZA ihre Interventionen auf die Stärkung der Justiz- und Sicherheitssysteme, auf die Reintegration der von Konflikten Betroffenen und auf die Förderung lokaler Organisationen (Kapazitätenaufbau und *empowerment*), die im Bereich Konfliktprävention tätig sind (siehe im Detail dazu die OEZA-Leitlinien „Friedenssicherung und Konfliktprävention“).

4.2.2.4 Rechtsstaatlichkeit und Justiz

Zu rechtsstaatlichem Handeln und einer funktionierenden Justiz zählen insbesondere die **Unabhängigkeit der Justiz**, die Geltung und **Einhaltung der Verfassung** und der daraus abgeleiteten Normen, die **Gewaltentrennung** und **Gleichheit** vor dem Gesetz sowie allgemeine rechtsstaatlich agierende Institutionen. Erfahrungen in den Ländern des Südens und Ostens haben gezeigt, dass zwar in vielen Fällen die entsprechende Gesetzgebung vorliegt, es aber an Durchführungsbestimmungen



oder an der Umsetzung selbst mangelt. Ein aktiver Wirtschaftssektor, eine transparente öffentliche Verwaltung und eine funktionierende Zivilgesellschaft brauchen jedoch einen normativen Rahmen, der einerseits Stabilität garantiert und andererseits Dynamik im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben fördert. Um diese Rahmenbedingungen zu verbessern, setzt die OEZA insbesondere auf folgenden Ebenen an:

- Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten auf zivilgerichtlicher und strafgerichtlicher Ebene (Einhaltung von Standards, kostenlose Rechtsberatung usw.),
- auf der Ebene der menschlichen Sicherheit (Einhaltung der Menschen- und Minderheitenrechte, vgl. OEZA-Leitlinien „Friedenssicherung und Konfliktprävention“),
- Unterstützung von Ombudsinstitutionen.

4.2.2.5 Zivilgesellschaft

Der Begriff Zivilgesellschaft umfasst alle nichtstaatlichen Organisationen. Insbesondere zählen dazu die Nichtregierungsorganisationen (NRO) sowie weitere, nicht gewinnorientierte Vereinigungen, die bestimmte Interessen der Bürgerinnen und Bürger vertreten. Zu diesen gehören beispielsweise Konsumentenverbände, Gewerkschaften, Menschenrechtsgruppen und Basisbewegungen. Bei der Förderung der Zivilgesellschaft geht es der OEZA einerseits darum, diese dazu **zu ermächtigen (empower)**, an Entscheidungsfindungsprozessen von sozialer und politischer Relevanz teilzunehmen, sowie andererseits darum, eine **konstruktive Beziehung** zwischen der Zivilgesellschaft und der Regierung und Verwaltung zu fördern. Als Interventionsebenen kommen sowohl lokale, nationale, regionale sowie internationale Organisationen in Frage.

4.2.2.6 Verwaltungsreform und Verwaltung öffentlicher Ressourcen

Eine gut funktionierende Verwaltung sorgt dafür, dass **öffentliche Ressourcen** gezielt und gerecht zugeteilt werden, die Regierung ihre Kompetenzen nicht missbraucht, keine ungeeigneten Interventionen setzt, nicht korrupt handelt und dadurch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat stärkt sowie private Investitionen begünstigt. Es bedeutet aber auch, dass Reformen gut greifen und in eine Ressourcen schonende Verwaltung münden, die insbesondere ihrer Dienstleistungsfunktion gegenüber den Armen nachkommen kann. Eine **Verwaltungsreform** dient der Erreichung dieser Ziele. Dazu gehört eine Politik mit ausreichenden Kontrollmechanismen, Transparenz und Verantwortlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit, um Korruption zu minimieren. Um Verbesserungen in diesen Bereichen zu erreichen, setzt die OEZA Arbeitsschwerpunkte in den Bereichen Dezentralisierung und *local governance*, Förderung von Kapazitäten und Aufbau von technischen Fähigkeiten und Kompetenzen (*institution building*).

5. Kohärenz, Harmonisierung und Anpassung

5.1 Kohärenz und Abstimmung innerhalb der OEZA

Durch seinen übergreifenden Charakter ist GG für alle Arbeitsbereiche der OEZA von Bedeutung. Besonders deutlich wird dies etwa in der Sektorpolitik zu **ländlicher Entwicklung**, wo es vier direkte Bezugspunkte gibt:

- durch die Hervorhebung der besonderen Bedeutung der Förderung von Dezentralisierungs- und Demokratisierungsprozessen für die ländliche Entwicklung (die dazugehörigen Governance-Prinzipien sind Partizipation und empowerment),
- im Bezug zu Konflikten, die durch Migration bzw. Wiederansiedlung sowie durch missglückte Transformationsprozesse von gemeinschaftlicher Nutzung der vor-

Verankerung von Good Governance in den verschiedenen Arbeitsbereichen

- handenen Ressourcen hin zu individuell und über den Markt gesteuerte Ressourcen verursacht sind,
- durch die Notwendigkeit des Aufbaus und der Stärkung von Fachkompetenzen der lokalen Verwaltungen,
 - durch das Hervorheben gleicher Perspektiven für Männer und Frauen und die Anerkennung der zentralen Rolle der Frauen im Bereich ländliche Entwicklung.

Gender Governance im weiteren Sinn wird in der Arbeit der OEZA sowohl durch spezifische Projekte zur Förderung von Frauen als auch durch so genanntes *Gender Mainstreaming* als Strategie zur Erreichung von Geschlechtergleichstellung berücksichtigt.

GG spielt auch eine wesentliche Rolle im Bereich der **Privatsektorentwicklung**, wo Transparenz und Verantwortlichkeit bzw. Rechenschaftspflicht (*accountability*) – sowohl staatlichen als auch unternehmerischen Handelns – nicht nur einen positiven Beitrag zu Privatsektorentwicklung leisten, sondern auch das Risiko von Korruption verringern. Formelles Unternehmertum und Investitionen sind ohne bestehende gesetzliche Rahmenbedingungen und die Einforderbarkeit von Rechten undenkbar.

Dem Zusammenhang zwischen GG und **Umwelt- und Ressourcenschutz** trägt die OEZA auf verschiedenen Ebenen Rechnung. Auf internationaler Ebene geschieht dies im Zuge der *Global Environmental Governance* (etwa im Bereich Klimaschutz); auf nationaler und lokaler Ebene wird die Umsetzung und Kontrolle der Einhaltung von Gesetzen und Bestimmungen gefördert. Auf lokaler Ebene wird Rechtsunsicherheit betreffend der Nutzung von Ressourcen bekämpft.

Auch das Agieren im Rahmen der **humanitären Hilfe** ist eingebettet in den weiteren Kontext von Governance im jeweiligen Land. Selbst bei großer Zerstörung stellen lokale Strukturen oft das einzige funktionierende Grundgerüst für die Lebensgestaltung und -bewältigung in einzelnen Haushalten dar. Dieses Potenzial von lokalen und nationalen Regierungen und NRO sowie von Gemeindestrukturen, die als mögliche Partner in Frage kommen, wird in der humanitären Arbeit der OEZA mit einbezogen. Denn im Rahmen der humanitären Hilfe geht es sehr bald nicht mehr nur um Befriedigung von Grundbedürfnissen, sondern um längerfristige Vorhaben wie den Wiederaufbau von demokratischen Verwaltungsstrukturen.

Die OEZA wird in Zukunft diese Zusammenhänge **stärker synergetisch nützen**. Die Integration einer **Governance-Perspektive** ist ein wesentliches Element davon und bedeutet, dass Partizipation, Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie Antikorruptionsmaßnahmen integrative Bestandteile jeder Programmierung sind und im Projektzyklus verankert werden. Ein weiteres Element ist die **verstärkte Zusammenarbeit und Abstimmung** zwischen den Themenreferaten und Länderreferaten im Zuge der Ausarbeitung von Landes- und Regionalprogrammen, bei Ausschreibungen usw.

5.2 Kohärenz, Harmonisierung und Anpassung in Österreich und im internationalen Rahmen

Dialog mit den Partnern der OEZA und Kohärenz mit anderen Ressorts

Um Kohärenz und bestmögliche Zusammenarbeit sicherzustellen, wird die OEZA aktiv den Dialog mit allen Partnern der OEZA suchen und fördern. Der Austausch von Informationen und Diskussionen ermöglicht einen gemeinsamen Lernprozess, von dem alle Beteiligten profitieren können. Die OEZA kann durch einen verstärkten Dialog mit allen Ressorts auch die Kohärenz in der Außen-, Handels- und Verteidigungspolitik fördern, so z. B. in inter-ministeriellen Foren. Im internationalen Rahmen wird sich Österreich in den verschiedenen Foren, Gremien und Arbeitsgruppen, die dafür in Frage kommen, weiter für die Umsetzung von GG gemeinsam mit den Partnerländern einsetzen.

Dort, wo die OEZA unmittelbar mit Partnerregierungen zusammenarbeitet, wird die Konkretisierung des Themas Good Governance im Rahmen des politischen Dialogs bzw. der **Länderprogrammierungen** und in den Prozessen zu **„Harmonisation and Alignment“** ihren Niederschlag finden. Letzteres dient der Effektivitätssteigerung der Arbeit, senkt Transaktionskosten und fördert *ownership* und Anpassung (*alignment*) an die Partner der OEZA, wozu sich Österreich in der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* 2005 verpflichtet hat.

Quellen

Europäische Union

- Rat der Europäischen Union, 2005, The European Consensus, Gemeinsame Erklärung zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union
- Rat der Europäischen Union 2005, EU Jahresbericht zur Menschenrechtslage 2004, Generalsekretariat des Rats der Europäischen Union
- European Commission 2003, Communication of 20 October 2003 from the Commission to the Council and the European Parliament: Governance and development (COM(2003)615), <http://europa.eu.int/scadplus/printversion/en/lvb/r12524.htm>
- European Commission 2003, Draft Handbook on Promoting Good Governance in EC Development and Co-operation, http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/themes-gg-handbook_en.pdf

GTZ

- GTZ 2004, Good Governance und Demokratieförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, GTZ: Eschborn
- GTZ, Leistungsangebot 'Förderung von Good Governance', GTZ: Eschborn

OECD

- OECD 2005, Paris Declaration on Aid Effectiveness
- OECD 2005, Making Poverty Reduction Work: OECD's Role in Development Partnership
- OECD 2005, Draft Principles for Donor Action in Anti-Corruption
- OECD 2005, Principles for Good International Engagement in Fragile States
- OECD 2005, Draft 'Living Up to the Capacity Development Challenge: Lessons and Good Practice'
- OECD 2005, Guidelines 'Security System Reform and Governance'
- OECD 2005, Policy Brief: Public Sector Modernisation: Open Government
- OECD 2003, Synthesis of Lessons Learned of Donor Practices in Fighting Corruption
- OECD 1997, Guidelines 'Participatory Development and Good Governance'

www.oecd.org/dac

OEZA

- Entwicklungszusammenarbeitsgesetz (EZA-Gesetz) 2002 inklusive Novelle 2003
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2005–2007, www.entwicklung.at/service/publikationen/programme.html
- OEZA 2004, Konfliktprävention, Weltnachrichten Nr.1/2004
- OEZA 2004, Demokratisierung, Weltnachrichten Nr.2/2004
- OEZA 2002, Nachhaltige Entwicklung, Weltnachrichten Nr.1/2002
- OEZA 2000, Sektorpolitik Bildungszusammenarbeit
- OEZA 2002, Sektorpolitik Wasserversorgung und Siedlungshygiene
- OEZA 2002, Sektorpolitik Ländliche Entwicklung
- OEZA, Sektorpolitik MKMB



Schwedische Entwicklungszusammenarbeit

- SIDA 2001, A Democracy and Human Rights Based Approach to Development Cooperation, Stockholm: Sida
- Swedish Government 2003, Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development, Stockholm: Government Bill 2002/03:122, www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/24520

Schweizer Entwicklungszusammenarbeit

- Swiss Agency for Development and Cooperation The Rule of Law-Concept: Significance in Development Cooperation, Bern: SDC
- DEZA, Eine Welt, www.deza.ch

www.deza.ch (Publikationen)

Vereinte Nationen

- UN Millennium Project 2005, Millennium Project Report: Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals 2005, www.unmillenniumproject.org
- UN Millennium Declaration 2000, Resolution of the General Assembly
- UNDP 2003, MDGs: A Compact among Nations to End Human Poverty, Human Development Report 2003
- UNDP 2002, Deepening Democracy in a Fragmented World, Human Development Report 2002
- UNDP 2000, Human Rights and Human Development, Human Development Report 2000, <http://hdr.undp.org/>
- UNDP 1997, Participatory Local Governance, www.undp.org/governance/local.htm
- UNDP's Support for Democratic Governance, www.undp.org/governance
- World Summit Outcome 2005, Resolution of the General Assembly

Weltbank

- www.worldbank.org/wbi/governance

Sonstige Literatur

- Burnell, P. (ed.) 2000, Democracy Assistance, International Co-operation for Democratization, Cass: London
- Center for International Private Enterprise, 2004, Democratic Governance: The Key to Political and Economic Reform, Economic Reform Issue Paper N°0405
- Human Security Center, Human Security Report 2005, Oxford: Oxford University Press
- Lukas, K. und Sperl, L. 2004, Erhebung von Projekten der bilateralen ÖEZA im Bereich Menschenrechte und Demokratisierung, Wien: Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte
- Narayan, D. (ed.) 2002, Empowerment and poverty reduction. A sourcebook, WB: Washington DC
- Sen, A. 1999, Development as Freedom, Oxford University Press: Oxford
- VIDC 2004, Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit, Wien: VIDC
- Walter, F. 2004, What Kind of Human Rights Approach for a Bilateral Donor? IDS: Brighton