

Kapitel 1

Was wird aus der Entwicklungszusammenarbeit nach drei Jahren Krise?

Einführung des
Vorsitzenden des Entwicklungsausschusses

Der kombinierte akute Effekt der Nahrungsmittel-, der Energie- und der Wirtschaftskrise stellt für die Entwicklungsgemeinde eine große Herausforderung dar, die tiefgreifende Fragen über die realen Auswirkungen der Entwicklung aufwirft, darüber wie sie nachgewiesen werden können, über ihre tatsächlichen Grundlagen sowie unsere Fähigkeit, sie zu kontrollieren und über sie Rechenschaft abzulegen.

Angesichts dieser multiplen Krisen bedarf es noch dringender konkreter Entwicklungsergebnisse. In diesem Kapitel wird argumentiert, dass die Entwicklungsgemeinde mit ihrer ehrgeizigen Reformagenda fortfahren, über die Effekte ihrer Arbeit besser informieren und die notwendigen Veränderungen vornehmen muss, um zu gewährleisten, dass die Entwicklungszusammenarbeit zu einem wirksamen Instrument für die Bewältigung der mit der Globalisierung einhergehenden Herausforderungen wird. Die in Bezug auf die EZ-Wirksamkeit in der Paris-Erklärung und dem Aktionsplan von Accra eingegangenen Verpflichtungen sind die besten Indikatoren dafür, wie ernst die Entwicklungsgemeinde diese Anliegen nimmt, doch werden Fortschritte auf dem Weg zu ihrer Erfüllung nach wie vor zu langsam erzielt. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, wie globale Faktoren, die über EZ-Leistungen hinausgehen, die Entwicklung maßgeblich beeinflussen. Zugleich haben sie aber auch keinen Zweifel an der Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit für die Bewältigung neuer sowie fortbestehender Entwicklungsherausforderungen gelassen. Die Entwicklungszusammenarbeit muss daher in zahlreichen Politikbereichen und im Kontakt mit den vielen unterschiedlichen Akteuren, die die Entwicklung der armen Länder gestalten, Realität werden.

Das Fazit des Kapitels lautet, dass der DAC in Zukunft wesentlich stärker in die globale EZ-Architektur, die Herstellung von Kohärenz zwischen EZ-fremden Maßnahmen und Entwicklungszielen sowie globale Anliegen, wie Klimawandel und Schaffung eines gerechten Welthandelssystems, involviert sein wird. Der DAC wird seine Politikinstrumente schärfen, dem Monitoring der Entwicklungseffekte einen höheren Stellenwert einräumen, seine Mitglieder stärker zur Rechenschaft ziehen und in seiner Zusammenarbeit mit anderen sehr viel integrativer und proaktiver vorgehen.

Wie reagiert die Entwicklungsgemeinde auf die Krise?

In den letzten drei Jahren befand sich die Entwicklungsgemeinde in einem ständigen Krisenmodus: Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise schloss nahtlos an die Nahrungsmittel- und Energiekrise an. Die Brennstoff- und die Nahrungsmittelkrise trafen die Niedrigeinkommensländer besonders stark. Als das Wachstum der Weltwirtschaft dann zum Stillstand kam, schrumpften die nicht öffentlichen externen Finanzmittel für die Entwicklung drastisch, und der Einbruch der Wirtschaftstätigkeit war in den Entwicklungsländern deutlich spürbar.

Heute sind in vielen aufstrebenden Volkswirtschaften klare Anzeichen für eine kräftige Erholung vorhanden. Auch in den meisten Industrieländern ist das Wachstum zurückgekehrt, obwohl es gedämpfter ausfällt und seine Stärke und künftige Entwicklung ungewiss bleiben. Es ist das erste Mal, dass die aufstrebenden Volkswirtschaften den Industrieländern den Weg aus dem globalen Abschwung geebnet haben. Könnte es ein aussagekräftigeres Indiz für die durchgreifende Veränderung der etablierten Weltordnung geben?

Das Wiedererstarren der aufstrebenden Volkswirtschaften, noch bevor sich die Effekte der Wirtschafts- und Finanzkrise überall zeigten und voll zum Tragen kamen, hat entscheidend dazu beigetragen, den Schock für die Niedrigeinkommensländer abzufedern. Und obgleich die Finanzkrise die Entwicklungsländer auf ganz unterschiedliche Weise getroffen hat und die Effekte in einigen Fällen bei weitem nicht so gravierend waren, wie zunächst befürchtet worden war, hat sie dem Ziel, die Millenniumsentwicklungsziele bis 2015 zu erreichen, sicherlich einen Schlag versetzt.

Dieses Einführungskapitel setzt sich mit der Reaktion des DAC auf die Krise unter dem Aspekt der EZ-Prioritäten, -Volumen und -Modalitäten auseinander. Im ersten Abschnitt wird der Aktionsplan der Entwicklungsgemeinde zur Krisenbewältigung vorgestellt, der Effekt der Krise auf das EZ-Volumen analysiert, das Potenzial für innovative Formen der Entwicklungsfinanzierung untersucht und die Notwendigkeit hervorgehoben, Fragen der Beschäftigung und sozialen Sicherung im Entwicklungsprozess höhere Bedeutung einzuräumen. In den nachfolgenden Abschnitten werden einige Herausforderungen der Entwicklungszusammenarbeit und gegen sie gerichtete Kritiken analysiert und die Veränderungen erörtert, die notwendig sind, wenn die Millenniumsentwicklungsziele noch erreicht werden sollen.

Ein Krisenaktionsplan für arme Länder

Im letzten Jahr sah sich der DAC der schwierigen Aufgabe gegenüber, die Entwicklungsdimension der Krisen auf die Politikagenda zu setzen und zugleich der Entwicklungsgemeinde dabei zu helfen, bestmöglich zu reagieren. Eine der großen Leistungen des DAC war daher sein Beitrag zur Einigung seiner Mitglieder auf einen kohärenten internationalen Aktionsplan zur Bewältigung der Krisen in den armen Ländern. Dieser von den DAC-Ministern im Mai 2009 verabschiedete Aktionsplan umfasst sechs wesentliche Punkte (OECD, 2009a):

1. **EZ-Zusagen einhalten.** Alle DAC-Mitgliedsländer bestätigten, dass sie ihre bestehenden ODA-Verpflichtungen einhalten würden, insbesondere gegenüber Afrika, wenngleich einige Geber die Konkretisierung ihrer ursprünglichen Zusagen aufgeschoben

Kasten 1.1 **Aufhebung der Lieferbindung**

Ein wichtiges Kriterium für das geberseitige Engagement zu Gunsten kohärenter Maßnahmen und einer wirksamen EZ-Abwicklung ist die Aufhebung der Lieferbindung. Wenn die Leistungen liefergebunden sind, müssen die Beschaffungen, die mit den für die Armutsminderung bestimmten Mittel finanziert werden, bei Lieferanten aus dem Geberland erfolgen. Die Lieferbindung erhöht die Kosten vieler Güter und Dienstleistungen für die Entwicklungsländer um durchschnittlich 15-30% und nicht weniger als 40% bei der Nahrungsmittelhilfe. In Wirklichkeit können die realen Kosten noch höher ausfallen, da diese Angaben den bedeutenden indirekten Kosten der Lieferbindung nicht Rechnung tragen, zu denen beispielsweise die höheren Transaktionskosten für die Partnerländer zählen. Ein weiteres Problem mit der Lieferbindung besteht darin, dass diese zumindest z.T. kommerziellen Erwägungen folgt, die den Bedürfnissen und Prioritäten der Entwicklungsländer nicht unbedingt gerecht werden. Wenn die Leistungen liefergebunden sind, ist es für die Entwicklungsländer zudem schwieriger, ein Gefühl der Eigenverantwortung für die laufenden Projekte zu entwickeln.

Aus all diesen Gründen verabschiedete der DAC im Jahr 2001 eine Empfehlung zur Aufhebung der Lieferbindung für die ärmsten Länder der Welt (d.h. die am wenigsten entwickelten Länder bzw. LDC). Diese Empfehlung, die alle DAC-Mitglieder einhalten müssen, erstreckt sich auf die Gesamtheit der EZ-Leistungen, mit Ausnahme der Technischen Zusammenarbeit und Nahrungsmittelhilfe. Der Geltungsbereich der Erklärung ist seither erweitert worden und umfasst mittlerweile auch alle hochverschuldeten armen Länder (HIPC), die noch nicht zu den am wenigsten entwickelten Ländern zählen.

Seit 2001 sind erhebliche Fortschritte erzielt worden. So hat z.B. die überwiegende Mehrzahl der DAC-Mitgliedsländer die Lieferbindung für ihre bilateralen EZ-Programme mittlerweile ganz oder nahezu ganz aufgehoben. Infolgedessen wurden 79% der bilateralen ODA-Leistungen 2007 als ungebunden erfasst. Von den übrigen Leistungen waren 17% weiterhin liefergebunden, während der Status der verbleibenden 4% (größtenteils Technische Zusammenarbeit) nicht angegeben wurde. Und es werden weiterhin Fortschritte erzielt. Kanada und Spanien z.B. haben jüngst ihre Absicht bekundet, die Lieferbindung bei ihren EZ-Leistungen in den kommenden Jahren völlig aufzuheben (einschl. der Nahrungsmittelhilfe, für die Kanada die Lieferbindung bereits 2008 aufgehoben hatte). Korea, das gerade dem DAC beigetreten ist (Kasten 1.3), hat Pläne bekannt gegeben, bis 2015 die Lieferbindung für 75% seiner EZ aufzuheben. Nur Italien, Griechenland, Portugal und die Vereinigten Staaten müssen auf dem Weg zur Aufhebung der Lieferbindung noch eine beträchtliche Wegstrecke zurücklegen.

Die oben genannten Faktoren reichen indessen nicht aus, um die Vorteile der Lieferaufbindung voll ausschöpfen zu können. Hierfür ist es ebenfalls notwendig, dass die Geberländer der Aufhebung wirklich positiv gegenüberstehen, die Entwicklungsländer über Beschaffungssysteme mit angemessener Qualität und Kapazität verfügen und die lokalen und regionalen Lieferanten in der Lage sind, einen fairen Wettbewerb um Aufträge zu führen, unter gleichen Bedingungen für alle und gebührender Berücksichtigung der sozialen Verantwortung der Unternehmen. Obwohl die Geberländer ihre Verfahren formalisiert haben, um sicherzustellen, dass die Beschaffungsverträge in einem offenen Wettbewerb vergeben werden, fließt nach wie vor ein hoher Anteil der Leistungen an inländische Lieferanten, was Anlass zur Sorge gibt. Die Verpflichtungen zur Aufhebung der Lieferbindung müssen durch eine umfassende und transparente Berichterstattung flankiert werden, die auch Informationen über lieferungebundene EZ-Angebote und insbesondere Ergebnisse von Vergabeverfahren enthält, für die nur sehr unvollständige Statistiken vorhanden sind.

Der nächste Schritt besteht für die DAC-Mitglieder darin, die Lieferaufbindungsverpflichtungen effektiv umzusetzen, die sie im Aktionsplan von Accra eingegangen sind, d.h. bis 2010 Pläne zu entwickeln, um die Lieferbindung so weit wie möglich aufzuheben. Der DAC bemüht sich derzeit, alle Länder, die nach wie vor in starkem Umfang auf die Lieferbindung zurückgreifen, davon zu überzeugen, sich ihresgleichen anzuschließen und ihre bilateralen EZ-Programme voll bzw. weitgehend lieferungebunden umzusetzen.

haben. Sie bekräftigten ferner, dass sie dem Druck zur Lieferbindung widerstehen (Kasten 1.1) und im Rahmen der Regierung ihres jeweiligen Landes darauf hinwirken werden, dass die Politikmaßnahmen in allen Bereichen gemeinsam in den Dienst einer kohärenten Entwicklung gestellt werden.

2. **Das Krisenmanagement in die Maßnahmen zur Förderung eines langfristigen Wachstums und Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele integrieren.** Die ODA-Leistungen sind langfristig orientiert und zielen auf eine dauerhafte Entwicklung ab. In Notfällen hingegen, in denen andere EZ-Finanzierungsströme versiegen, können kurzfristige Überbrückungsfinanzierungen sicherstellen, dass über Jahre hinweg erzielte Entwicklungsfortschritte nicht in wenigen Monaten zunichte gemacht werden.
3. **Qualität und Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit verbessern.** Sicherzustellen, dass die wesentlichen Verpflichtungen der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und des Aktionsplans von Accra (AAA) – in Bezug auf Eigenverantwortung der Partnerländer, Nutzung der Systeme und Verfahren der Partnerländer sowie Vorhersehbarkeit – effektiv umgesetzt werden, ist fester Bestandteil der Krisenreaktion (Anhang). Gleichzeitig wird es unerlässlich sein, einige während des Krisenmodus ins Leben gerufene Aktivitäten nach und nach wieder einzustellen, da sie einer Erholung auf lange Sicht im Wege stehen oder die globale Architektur fragmentieren könnten.
4. **Gewährleisten, dass die ODA-Leistungen den dringenden Bedürfnissen einzelner Länder rasch gerecht werden können.** Multilaterale Einrichtungen sind häufig am besten platziert, um existierende Programme während einer Krise rasch umzuwandeln und in den Dienst prioritärer Bedürfnisse zu stellen. Die DAC-Mitglieder haben sich darauf verständigt, diese raschen und flexiblen Reaktionen durch die Bereitstellung krisenbezogener EZ-Leistungen zu unterstützen, und versicherten zugleich, dass die Berechenbarkeit der bestehenden EZ-Zusagen hierdurch nicht beeinträchtigt wird.
5. **Alle verfügbaren Instrumente zur Krisenbewältigung einsetzen, nicht nur die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit.** Ein breites Spektrum sonstiger Finanzinstrumente, -kanäle und -quellen steht zur Verfügung, das die Entwicklung maßgeblich beeinflussen kann (siehe weiter unten). Es ist wichtig, diese zu nutzen und gleichzeitig aber sicherzustellen, dass die ODA-Leistungen und sonstigen Formen der Entwicklungsfinanzierung komplementär sind und die Öffentlichkeit hierüber besser informiert wird.
6. **Die Krisenreaktion seitens der Geber und der Partnerländer begleiten und entsprechend Rechenschaft ablegen.** Das Monitoring ist notwendig, um zu gewährleisten, dass die Geber ihre Zusagen hinsichtlich des EZ-Volumens und der EZ-Wirksamkeit einhalten und dass ihre Aktionen den Bedürfnissen der Partner gerecht werden. Die DAC-Mitglieder verständigten sich darauf, mit den Partnerländern zusammenzuarbeiten, um zu gewährleisten, dass die in Aussicht gestellten EZ-Leistungen den Bedürfnissen der Partner entsprechen.

Obwohl eine Reaktion auf die Krise eindeutig unerlässlich ist, darf nicht aus den Augen verloren werden, dass die Krisenbekämpfung nicht der eigentliche Sinn und Zweck der Entwicklungszusammenarbeit ist und sein kann. Es ist nicht Ziel der Entwicklungszusammenarbeit, „Brandbekämpfung“ zu leisten, sie muss vielmehr ihre Arbeit darauf konzentrieren, die Voraussetzungen für eine dauerhafte Entwicklung zu schaffen, wie es in den Millenniumsentwicklungszielen definiert ist. An dieser Stelle ist es nützlich, daran zu erinnern, dass die Welt vor Ausbruch dieser Serie unmittelbar aufeinanderfolgender Krisen eine Phase des dynamischen Wachstums und nahezu beispielloser Wirtschaftsergebnisse in den Entwicklungsländern gekannt hatte. Heutzutage scheint eine

Situation, in der eine starke Wirtschaftsexpansion mit einer moderaten Entwicklung der Grund- und Rohstoffpreise einhergeht, nur schwer vorstellbar zu sein. Die Welt hat sich tiefgreifend verändert, das Ziel der Entwicklungszusammenarbeit aber muss unverändert bleiben.

Die Auswirkungen der Krise auf das Volumen der öffentlichen Entwicklungs-zusammenarbeit

Als das Ausmaß der Finanz- und Wirtschaftskrise klar wurde, hat die Entwicklungsgemeinde eingehend beobachtet, ob die Niveaus der ODA-Leistungen in Mitleidenschaft gezogen würden. Die Erleichterung war groß, als die vom DAC veröffentlichten ODA-Daten für 2008 einen Anstieg der ODA-Leistungen auf bisher beispiellose 121,5 Mrd. US-\$ ergaben, in absoluter Rechnung den höchsten jemals erreichten Betrag¹. Einer Erhebung über die Ausgabenpläne der Geber ist zu entnehmen, dass die Programmhilfe zwischen 2008 und 2010 um 11% zunehmen wird und insbesondere einige multilaterale Stellen höhere Beiträge leisten werden (Kapitel 8).

Trotz des starken Anstiegs der ODA-Leistungen im Jahr 2008 und der Pläne für weitere Leistungsaufstockungen in den Jahren 2009 und 2010² ergibt eine nuanciertere Betrachtung der EZ-Zusagen ein ganz anderes Bild. Im Jahr 2005 verpflichteten sich die Geber auf dem G8-Gipfeltreffen von Gleneagles und dem Millennium+5-Gipfel, ihre Leistungen aufzustocken. Viele Zusagen erfolgten in Form von ODA-Zielvorgaben, die sich auf einen bestimmten Anteil des Bruttonationaleinkommens (BNE) beziehen. Die auf diesen Gipfeltreffen oder in ihrem Kontext eingegangenen Verpflichtungen ließen zu konstanten Preisen von 2004 eine Erhöhung der ODA-Leistungen von 80 Mrd. US-\$ im Jahr 2004 auf 130 Mrd. US-\$ im Jahr 2010 erwarten. Infolge der Wirtschaftskrise und des damit einhergehenden BNE-Rückgangs in den Geberländern verringerte sich der Gesamtwert der eingegangenen Verpflichtungen auf 124 Mrd. US-\$ zu Preisen von 2004. Da die meisten Geber an ihren Zusagen festhalten, dürften die ODA-Leistungen nach heutigen Erkenntnissen 2010 zu Preisen von 2004 ein Niveau von 107 Mrd. US-\$ erreichen – was einem Anstieg um 35% gegenüber dem Referenzniveau von 2004 entspricht. Indessen verzeichneten viele Länder – darunter auch einige große Geberländer – Ende 2009 große Fehlbeträge. Das bedeutet mit anderen Worten, dass das ODA-Gesamtniveau im Jahr 2010 etwa 17 Mrd. US-\$ zu Preisen von 2004 (bzw. 21 Mrd. US-\$ zu Preisen von 2008) unter dem 2005 veranschlagten Niveau liegen wird. Analog hierzu werden auch die jährlichen Leistungen für Afrika, die Schätzungen zufolge zu Preisen von 2004 um 12 Mrd. US-\$ steigen dürften, weit hinter der auf dem Gleneagles-Gipfel für Afrika angekündigten Zielvorgabe von 25 Mrd. US-\$ zurückbleiben, obwohl zahlreiche Geber ihre im Gleneagles-Abschlussdokument festgehaltenen individuellen Zusagen für Subsahara-Afrika für das Jahr 2010 erfüllen.

Eine jüngste Analyse der Haushaltsentwürfe für das Jahr 2010 zeigt ein breites Spektrum an Perspektiven auf. Länder wie Finnland, Spanien, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten haben die ODA-Leistungen weiter so budgetiert, dass sie ihren Verpflichtungen gerecht werden. Dänemark, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen und Schweden wenden weiterhin mindestens 0,7% ihres BNE für ODA-Leistungen auf, im Einklang mit dem seit langem bestehenden Richtwert der Vereinten Nationen³. Australien, Kanada und Neuseeland scheinen sich auf Kurs zu befinden, um ihre EZ-Leistungen bis 2010 zu verdoppeln. Die Schweiz plante, einen Anteil von 0,47% zur Verfügung zu stellen, was ihre vorherige Zusage von 0,4% übertrifft. Irland hat seine ODA-Schätzungen für die Zukunft nach unten revidiert, hofft aber nach wie vor, ein ODA/BNE-Verhältnis von 0,52% zu erreichen. Die Erfüllung der Zielvorgabe eines ODA/BNE-Verhältnisses von 0,7% im Jahr 2010 stellt für Belgien, dessen ODA-Volumen 2008 bei 2,39 Mrd. US-\$ lag (0,48% des BNE), eine enorme Herausforderung dar. Im Jahr 2009 übertraf es indessen das länderspezifische Ziel der EU von 0,51%, und die Regierung hat die

Bereitstellung der notwendigen Ressourcen in ihrem Haushalt 2010 sichergestellt, um den Richtwert von 0,7% erreichen zu können.

Andere Länder hingegen scheinen nicht die notwendigen Vorkehrungen getroffen zu haben, um ihre angekündigten Zusagen einzuhalten. Vielmehr geht aus den Budgetrahmen einiger Länder für 2010 hervor, dass sie sich von der Erfüllung ihrer ODA-Zusagen möglicherweise noch weiter entfernt haben, da ihre ODA-Budgets entweder stagnieren oder schrumpfen. Unter den EU-Ländern, die sich prinzipiell dazu verpflichtet haben, 2010 ein ODA/BNE-Verhältnis von mindestens 0,51% zu erreichen, wird für Österreich beispielsweise festgestellt, dass im laufenden Dreijahresprogramm der Entwicklungspolitik für 2010 ein ODA/BNE-Verhältnis von 0,37% vorgesehen ist. Im Haushaltsentwurf Frankreichs wird für 2010 ein ODA/BNE-Verhältnis von 0,44-0,48% veranschlagt; der genaue Wert hängt vom Zeitplan der Schuldenerleichterungen für die Länder ab, die im Rahmen der Initiative für hochverschuldete arme Länder den sogenannten Entscheidungspunkt (decision point) erreicht haben. Das ODA-Budget Griechenlands für 2010 ist noch nicht verfügbar, Schätzungen des DAC-Sekretariats zufolge wird es 2010 aber 0,21% betragen. Italien dürfte 2010 ein ODA/BNE-Verhältnis von 0,20% erreichen. Dem offiziellen Haushaltsbericht von 2009 für Portugal ist zu entnehmen, dass sich das ODA/BNE-Verhältnis 2010 schätzungsweise auf 0,34% belaufen wird.

Die Aussichten für Deutschland scheinen ebenfalls problematisch zu sein, wo sich die ODA-Leistungen 2008 auf 13,98 Mrd. US-\$ bzw. 0,38% des BNE beliefen. Der Haushaltsentwurf der neuen Bundesregierung, der kurz nach Redaktionsschluss für diesen Bericht Anfang 2010 bekannt gegeben werden sollte, dürfte eindeutigen Aufschluss darüber geben, wie Deutschland die Herausforderung zu meistern gedenkt, sein ODA-Volumen aufzustocken, um die für 2010 und danach gesetzten Ziele zu erreichen. Unter den anderen großen Gebern verfehlte Japan seine Zusage von Gleneagles (die ODA-Leistungen zwischen 2005 und 2009 um insgesamt 10 Mrd. US-\$ anzuheben) um 4 Mrd. US-\$.

Auch wenn sich ein Teil der Schwierigkeiten bei der Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen durch die weltweite Wirtschaftskrise erklärt, kann diese nicht als Rechtfertigung für die Nichteinhaltung herangezogen werden. Einige Länder sind ihrem Engagement treu geblieben und haben ihre ODA-Leistungen drastisch aufgestockt, obwohl sie stark von der Krise betroffen sind (Spanien und Vereinigtes Königreich), und die Entwicklungsgemeinde würdigt die von diesen Ländern unternommenen Anstrengungen. Gleichzeitig werden vielfach Befürchtungen laut, dass andere Länder ihre Zielvorgaben nicht erfüllen werden, was die Fähigkeit der Entwicklungsländer, auf dem Weg zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele weiter voranzukommen, ernsthaft beeinträchtigen würde.

Welche Lehren lassen sich aus diesen Erfahrungen ziehen?

1. Die Aufstellung von Zielvorgaben in Form konkreter Zusagen ist für viele Länder ein starker Motivationsfaktor zur Erhöhung ihrer ODA-Leistungen. Allerdings haben einige Länder die ODA-Aufstockungen nicht rechtzeitig eingeplant. Infolgedessen sehen sie ihre Glaubwürdigkeit nun in Frage gestellt, was ihr weiter gehendes Engagement für andere wichtige Anliegen beeinträchtigen kann, wie beispielsweise die Finanzierung der Bekämpfung des Klimawandels. Den Engagements nachzukommen, die wiederholt auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs formuliert wurden, ist kein Luxus, auf den man einfach so verzichten kann.
2. Die Zielvorgaben für künftige EZ-Zusagen sollten jährliche Zuwachsraten beinhalten, damit die Ergebnisse jedes Jahr überprüft und das EZ-Volumen auf einem berechenbaren und verlässlichen Niveau gehalten werden kann, was eine unabdingbare Voraussetzung für einen positiven ODA-Beitrag zur Entwicklung darstellt. Unvorhersehbare und unregelmäßige ODA-Leistungen schwächen die Entwicklung und

können für die Entwicklungsländer ebenso wie die Steuerzahler in den Geberländern mit enormen Kosten verbunden sein. Stetige Erhöhungen verbessern die Vorhersehbarkeit und verleihen den Partnerländern ein solides Fundament, auf dem sie ihre eigenen mittelfristigen Ausgabenpläne erstellen können.

Der DAC wird auch weiterhin Länderprüfungen durchführen (Kasten 8.1, Kapitel 8), um die Fortschritte zu verfolgen, die alle Geber in Bezug auf die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen gemacht haben.

Innovative Finanzierung

Die Krise hat den Bemühungen um die Erschließung neuer und besser vorhersehbarer Quellen der Entwicklungsfinanzierung frische Impulse verliehen. In den letzten zehn Jahren ist ein breites Spektrum an Programmen entwickelt worden, und es werden weiterhin neue Programme untersucht.

Die in Kasten 1.2 und Tabelle 1.1 (am Ende dieses Kapitels) beschriebenen innovativen Finanzierungsformen leisten einen zunehmend wichtigen Entwicklungsbeitrag. Sie haben die Mobilisierung erheblicher zusätzlicher Mittel ermöglicht. Sie lassen neue Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen entstehen, was ein positiver Schritt ist, der dazu beiträgt, das Interesse der Öffentlichkeit für die Entwicklungszusammenarbeit aufrechtzuerhalten. Dennoch stellt dieser neue und sich ständig verändernde Kontext für den DAC insofern eine Herausforderung dar, als sich die innovative Finanzierung nur schwer exakt nachverfolgen lässt. Die Geber werden in ihren Berichterstattungen nähere Einzelheiten zur Herkunft der Gelder liefern müssen, damit der DAC die sich abzeichnenden Tendenzen beobachten und beurteilen kann, ob innovative Finanzierungsmechanismen die ODA-Leistungen der Geber ergänzen oder lediglich ersetzen.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass bei manchen innovativen Finanzierungsmechanismen die Allokation von ODA-Mitteln mehrere Jahre im Voraus erfolgen muss (sogenanntes Frontloading), was einigen Gebern helfen könnte, ihren ODA-Verpflichtungen nachzukommen, insbesondere den für 2015 eingegangenen. Zugleich besteht aber auch die Gefahr, dass die Geber ihre traditionellen bilateralen Leistungen zurückschrauben müssen, wenn diese im Rahmen der innovativen Finanzierungsmechanismen aufgenommenen Gelder fällig werden und an den Staat zurückgezahlt werden müssen.

Der DAC wird sich am Monitoring des Frontloading beteiligen und sicherstellen helfen, dass dieses Verfahren die künftigen ODA-Budgets der Mitglieder nicht belastet. Ferner wird der DAC diese neuen Finanzierungsmodalitäten im Hinblick auf die in Paris und Accra festgelegten Grundsätze der EZ-Wirksamkeit untersuchen, da die Gefahr besteht, dass die neuen Finanzierungsinstrumente die ohnehin bereits komplexe EZ-Architektur noch unübersichtlicher machen. Wichtig ist es, vor den potenziell negativen Effekten einer Proliferation neuer Finanzierungsmechanismen auf unsere Partnerländer auf der Hut zu sein. Zu den negativen Effekten zählen ein möglicherweise erschwerter Zugang zu Finanzmitteln oder eine Erhöhung des Planungs- und Berichterstattungsaufwands. Die innovative Finanzierung muss den technischen Kapazitäten und der Aufnahmefähigkeit der Entwicklungsländer angepasst werden. Zudem müssen sich die Berichtsaufgaben weiter auf die Erzielung optimaler Entwicklungseffekte durch eine angemessene Integration der Instrumente in die ländereigenen Systeme konzentrieren. Und nicht zuletzt darf die Rechenschaftspflicht gegenüber den Geberländern die gegenüber den Partnerländern bestehende Rechenschaftspflicht nicht untergraben.

Kasten 1.2 Neue Wege der Entwicklungsfinanzierung

Das Spektrum neuer Mechanismen und Konzepte der Entwicklungsfinanzierung, die neue Partnerschaften und Finanzierungsströme mit sich bringen, wird immer größer. Dieser Trend setzte vor zehn Jahren mit der Einrichtung zweier großer internationaler Fonds zur Bewältigung globaler Gesundheitsherausforderungen ein (GAVI – Globale Allianz für Impfstoffe und Immunisierung, die zur Finanzierung von Impfstoffen eingerichtet wurde, und GFATM – Globaler Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria), die Gelder aus dem öffentlichen und privaten Sektor erhalten. In beiden Fällen wurde das neu erwachte philanthropische Interesse privater Organisationen, allen voran der Gates-Stiftung, an der Entwicklung genutzt, um eine neue Form der öffentlich-privaten Partnerschaft ins Leben zu rufen, die große Krankheitsbekämpfungskampagnen in Entwicklungsländern finanzieren würden. Diese neuen großen Fonds für den Gesundheitssektor sind dann selbst zu Innovationsmotoren geworden. Der GAVI wird mittlerweile weitgehend über die Internationale Finanzierungsfazilität für Impfprogramme (IFFIm) finanziert¹, die über die Emission von Anleihen, die durch langfristige ODA-Zusagen aus acht Geberländern besichert sind, voraussichtlich insgesamt 4 Mrd. US-\$ mobilisieren wird. Der Globale Fonds erhält seinerseits derzeit Mittel aus der ProductRed-Initiative, in deren Rahmen Kreditkarten- und andere Unternehmen Spezialeditionen ihrer Produkte im ProductRed-Design verkaufen und einen Teil des durch den Verkauf dieser Produkte erzielten Gewinns an den Globalen Fonds spenden. Überdies hat der Globale Fonds auch sein eigenes Programm zur Mobilisierung von Schuldenerleichterungen entwickelt. Im Rahmen seiner Schuldenumwandlungsinitiative „Debt2Health“ erlassen Geberländer Entwicklungsländern einen Teil ihrer Schulden, sofern das Schuldnerland die Hälfte des erlassenen Betrags über den Globalen Fonds in Gesundheitsprogramme investiert.

Die Krise hat das Interesse an neuen Instrumenten verstärkt. Hierzu zählen u.a.:

- Geringe Abgaben auf die Beschaffungen privater und manchmal auch öffentlicher Akteure. Die Solidaritätsabgabe auf Flugtickets, die im Jahr 2006 eingeführt wurde, ist mittlerweile in 13 Ländern in Kraft, und es ist eine internationale Fazilität zum Kauf von Medikamenten, die UNITAID-Initiative, ins Leben gerufen worden, in die die Erträge der Solidaritätsabgabe fließen, um den Zugang zu Behandlungen gegen AIDS, Tuberkulose und Malaria zu beschleunigen.
- Versteigerung von Emissionsrechten. Deutschland hat angekündigt, dass es von den Auktionserlösen aus dem Jahr 2009 225 Mio. Euro zur Finanzierung von Entwicklungsaktivitäten zur Verfügung stellen wird.
- Einsatz von Bürgschaften und Versicherungen: Ein erster Finanzierungsmechanismus in Form einer Vorabkaufverpflichtung für die Industrie (AMC – *advanced market commitment*) ist eingerichtet worden, um die Entwicklung eines Pneumokokken-Impfstoffs voranzubringen. Im Rahmen dieser Initiative verständigen sich private und öffentliche Geber auf die Bezuschussung eines erfolgreich getesteten Impfstoffs. Dieses Modell bietet der Pharmaindustrie einen zusätzlichen Anreiz, ein Produkt zu entwickeln, das ansonsten wirtschaftlich nicht tragfähig gewesen wäre. Eine andere Form des Finanzierungsversprechens, die vor kurzem getestet wurde, ist die Schlechtwetterversicherung. In diesem Fall stellen die Geberländer die notwendigen Mittel für die Finanzierung einer Versicherungspolice zur Verfügung, die eine Entschädigung für Landwirte vorsieht, sobald Regenfälle und sonstige Witterungsphänomene zuvor definierte Schwellenwerte erreicht haben.

Weitere Systeme werden derzeit von der Pilotgruppe für innovative Entwicklungsfinanzierungen untersucht, darunter eine Devisenumsatzsteuer (die „Tobin-Steuer“, die nach ihrem Erfinder, dem Nobelpreisträger James Tobin, benannt wurde). Tabelle 1.1 am Ende des Kapitels fasst einige dieser Initiativen zusammen und beurteilt, inwieweit sie als ODA-Leistung eingestuft werden können².

1. Die Regierungen beteiligen sich an der IFFIm, um die Zinszahlungen und die definitive Rückzahlung der Schuldverschreibungen zu finanzieren.
2. Private Beiträge zählen nicht als ODA-Leistung, sind aber in den Daten zu den Einnahmen der Entwicklungsländer enthalten.

Beschäftigung und sozialer Schutz im Entwicklungsprozess

Durch die Krisen ist zugleich auch deutlicher geworden, dass zwei wesentlichen Bestimmungsfaktoren für die Erreichung eines armutsmindernden Wachstums⁴ mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden muss, die bisher weitgehend vernachlässigt wurden. Erstens sind eine produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeitsbedingungen Grundvoraussetzungen, um den Weg aus der Armut zu finden. Die Mehrzahl der armen Frauen und Männer verdient ihren Lebensunterhalt in der informellen Wirtschaft, und die geplanten Maßnahmen müssen dieser Tatsache Rechnung tragen. Gut funktionierende Arbeitsmärkte und ein Umfeld, in dem sich das lokale Unternehmertum entfalten kann, sind für die Erhöhung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die Armen von entscheidender Bedeutung. Das ermöglicht es ihnen wiederum, zum Wachstum ihres Landes beizutragen.

Zweitens verstärken Instrumente der sozialen Sicherung – z.B. Sozialversicherung, Sozialtransfers und Mindestarbeitsstandards – die Fähigkeit armer und gefährdeter Bevölkerungsgruppen, der Armut zu entkommen, und geben ihnen das nötige Rüstzeug, um Risiken und Schocks besser begegnen zu können. Außerdem erhöhen sie die soziale Kohäsion und Stabilität und tragen zur Humankapitalbildung, zum Risikomanagement, zur Förderung von Investitionen und Unternehmertum sowie zur Verbesserung der Arbeitsmarktbeteiligung bei.

Die Unterstützung von Programmen zur Förderung der Beschäftigung und sozialen Sicherung muss nicht sehr kostenaufwendig sein und erweist sich als eine Investition mit gutem Kosten-Nutzen-Verhältnis, wie Erfahrungen aus Südafrika und Brasilien gezeigt haben (OECD, 2009b). Die Effekte können sich gegenseitig verstärken: So generieren bessere und produktivere Arbeitsplätze höhere Einkommen, die es armen Arbeitskräften ermöglichen, Sozialausgaben zu leisten und zur Finanzierung des sozialen Schutzes beizutragen. Gleichzeitig steigert das Vorhandensein sozialer Sicherungssysteme die Produktivität und Beschäftigungsfähigkeit armer Menschen, wodurch sich ihre Einkommen stabilisieren und erhöhen. So entsteht eine Verbindung zwischen Strategien zur Lösung kurzfristiger Probleme und längerfristigen Anliegen, wie Wachstumsförderung und Armutsbekämpfung.

Im Mai 2009 erarbeitete der DAC eine Politikerklärung, die von den zuständigen Ministern der DAC-Mitgliedsländer verabschiedet wurde und in der produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu Kernzielen der Entwicklungszusammenarbeit erklärt wurden (OECD, 2009c). In der Erklärung werden die DAC-Mitglieder aufgefordert, den Regierungen der Partnerländer eine angemessene, langfristige und vorhersehbare finanzielle Unterstützung für politisch und finanziell tragfähige Programme zur sozialen Absicherung bereitzustellen. Es wird die Notwendigkeit hervorgehoben, die in diesen Bereichen unternommenen Aktionen mit der nationalen Politik zu harmonisieren und an ihr auszurichten, wie es in der Paris-Erklärung und im Aktionsplan von Accra gefordert wird. Diese Fokussierung auf Fragen der Beschäftigung und der sozialen Absicherung erfolgt angesichts des krisenbedingten Abschwungs in den Entwicklungsländern genau zum richtigen Zeitpunkt. Sie steht auch in engem Zusammenhang zur Agenda der handelsbezogenen Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 4), da die meisten Niedrigeinkommensländer den Handel in ihren Wachstums- und Armutsbekämpfungsstrategien als eine Schlüsselkomponente betrachten. Wir müssen sicherstellen, dass die zunehmende Marktöffnung von Maßnahmen flankiert wird, die es den ärmsten Menschen ermöglichen, sich von der Armut zu befreien, und dafür sorgen, dass die Vorteile des offenen Handels unter und in den Entwicklungsländern gerecht verteilt werden. Das ist vor allem in der heutigen Situation wichtig, in der die Wirtschaftskrise einen Rückgang der Handelsströme um etwa 10% zur Folge hat, was das Vertrauen in die Rolle des Handels als Motor für Wachstum und Armutsbekämpfung geschwächt hat.

Welche Zukunft für die Entwicklung?

Die Krisen haben Fragen über die realen Auswirkungen der Entwicklung aufgeworfen, darüber wie sie nachgewiesen werden können, über ihre tatsächlichen Grundlagen sowie unsere Fähigkeit, sie zu kontrollieren und über sie Rechenschaft abzulegen. Wir haben parallel dazu erlebt, wie in der Öffentlichkeit eine immer kritischere Debatte über die Entwicklungszusammenarbeit in Gang gekommen ist:

- **Hat die Entwicklungszusammenarbeit Auswirkungen?** Die diesbezüglichen Kritiken wurden größtenteils in den Boomjahren des Wachstums vor dem Ausbruch der Krisen laut, als die wirtschaftliche Stärke einiger Länder den Eindruck erweckte, sie hätten ein Stadium erreicht, in dem sie die EZ-Abhängigkeit in einem positiveren globalen makroökonomischen Umfeld überwunden hätten. Allerdings hat sich die Situation unter dem Einfluss der rückläufigen nationalen Steuereinnahmen, drastisch sinkender Rücküberweisungen, schrumpfender Exporterträge und eines über 80%igen Rückgangs der privaten Investitionsströme in die Entwicklungsländer zwischen 2007 und 2009 dramatisch verändert. In Kapitel 2 wird erörtert, wie die Entwicklungseffekte in den Mittelpunkt des Entwicklungssystems gerückt sind und wie sie beurteilt werden.
- **Fördert oder bremst die Entwicklungszusammenarbeit das nachhaltige Wachstum und die Eigenständigkeit armer Länder?** Ein weiterer wichtiger Kritikpunkt richtet sich gegen eine „EZ-Industrie“, die zunehmend nach Ritualen und internen Gesetzen funktioniert und sich mit der Frage des institutionellen Eigeninteresses auseinandersetzen muss. Die Entwicklungszusammenarbeit wird häufig als unwirksam, überflüssig und letztlich sogar als ein Hindernis für den Autonomieerwerb betrachtet. In Kapitel 3 wird analysiert, wie die Entwicklungsgemeinde diese Kritik zu entkräften sucht, indem sie über die eigenen Systeme der Partnerländer agiert, damit diese eigenständig werden.
- **Werden die EZ-Leistungen von korrupten Regierungen vergeudet?** Dieser Eindruck ist in der Öffentlichkeit weit verbreitet. Es stimmt, dass die Korruption eine ernste Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit darstellt. Der Kampf gegen die Korruption wird nie beendet sein, auch nicht in den am meisten fortgeschrittenen Volkswirtschaften. Die Entwicklungszusammenarbeit ist vor dieser Realität nicht gefeit: Niemand kann garantieren, dass EZ-Leistungen nie missbraucht werden. So muss man sich dieses Risikos bewusst sein und es angehen, doch wäre es grundlegend falsch, die Entwicklungszusammenarbeit als das Problem zu betrachten, wenn es um Korruption geht. Sie ist im Gegenteil ein wichtiges Instrument, um Korruption zu bekämpfen. Die DAC-Mitglieder wenden sehr viel Zeit, Energie und Ressourcen auf, um Verbesserungen der Governance-Strukturen in den Entwicklungsländern zu unterstützen und die Korruption in diesen Ländern zurückzudrängen (Kapitel 7).

Während viele Kritikpunkte sehr stichhaltig sind, basieren manche Argumente wiederum auf einem etwas veralteten Konzept der Entwicklungszusammenarbeit. So wird beispielsweise manchmal zwischen Entwicklungspartnerschaften, von den Gebern in anderen Bereichen ergriffenen Maßnahmen und den kommerziellen Beziehungen zwischen privaten Akteuren nur vage – oder gar nicht – unterschieden. Dennoch müssen alle geäußerten Kritiken ernst genommen werden, vor allem wenn sie die Existenzberechtigung und den eigentlichen Auftrag der Entwicklungszusammenarbeit selbst in Frage stellen, der darin besteht, die Lebensbedingungen der Armen zu verbessern. Die Entwicklungszusammenarbeit muss sich verändern, und die Entwicklungsgemeinde arbeitet bereits sehr energisch an der Umsetzung von Neuerungen.

Der vor uns liegende Weg: Akteure außerhalb der Entwicklungsgemeinde erreichen

Die Agenda zur Steigerung der EZ-Wirksamkeit, die seit dem Jahr 2003 als Richtschnur der EZ-Reform fungiert, ist der beste Beweis dafür, wie ernst die Entwicklungszusammenarbeit die bestehenden Probleme nimmt. In den nachstehenden Kapiteln wird untersucht, was die Entwicklungsgemeinde zur Bewältigung der Probleme unternimmt. Es gibt noch viel zu tun, um die zur Steigerung der EZ-Wirksamkeit festgelegten Ziele zu erreichen. Es bleiben weniger als zwei Jahre bis zum Vierten Hocharangigen Forum zur EZ-Wirksamkeit in Seoul, auf dem die Fortschritte der einzelnen Länder auf dem Weg zur Steigerung der EZ-Wirksamkeit beurteilt werden. Derzeit gehen die Fortschritte zu langsam voran, um die vereinbarten Ziele zu erreichen. Eine Voraussetzung für die Erfüllung der Agenda zur Steigerung der EZ-Wirksamkeit und Bewältigung der anderen hier skizzierten Entwicklungsprobleme sind Veränderungen der Arbeitsmethoden der Entwicklungsgemeinde und ihrer Denkweise in Bezug auf Entwicklung. Es wird zunehmend offensichtlich, dass der Entwicklungseffekt in den kommenden Jahren zum entscheidenden Beurteilungskriterium der Wirksamkeit und Qualität der Entwicklungszusammenarbeit werden wird.

Um einen Effekt zu erzielen, muss voll und ganz anerkannt werden, dass die Entwicklungszusammenarbeit allein nicht ausreicht, um Entwicklungsergebnisse zu erzielen. Im Rahmen einer vom DAC im Mai 2009 abgeschlossenen strategischen Reflexion wurde sondiert, wie die Entwicklungszusammenarbeit in den nächsten 10-15 Jahren angesichts des sich rasch wandelnden internationalen Umfelds verändert werden muss (OECD, 2009d). Zu den wichtigsten Feststellungen zählen:

- **Die Entwicklungszusammenarbeit muss als eine strategische Investition in eine gemeinsame Zukunft betrachtet werden.** In einer globalisierten Welt ist die Entwicklungszusammenarbeit ein Schlüsselinstrument für die Erreichung von Stabilität, Wirtschaftsintegration, menschlicher Sicherheit und Chancengleichheit für alle. Eine der wichtigsten Aufgaben besteht nun darin, diese Funktion der Entwicklungszusammenarbeit besser bekannt zu machen, um insbesondere den weitverbreiteten, aber nicht zutreffenden Mythos zu brechen, bei der Entwicklungszusammenarbeit handele es sich um staatliche Almosen.
- **Die Entwicklungsgemeinde muss aus der Isolation herauskommen und stärker in andere Politikbereiche Einzug finden, die den internationalen Entwicklungskontext prägen.** Bisher war es in der Regel so, dass Politikfragen in internen Instanzen diskutiert wurden. Nun muss die Entwicklungsgemeinde ein besseres Gleichgewicht zwischen Wort und Tat finden und gemeinsam mit Akteuren außerhalb der „Entwicklungsindustrie“ Aktionen und Strategien umsetzen. Eine erfolgreiche Entwicklung setzt die Bewältigung globaler Probleme wie Klimawandel (Kapitel 5), Eindämmung von Infektionskrankheiten, Schaffung finanzieller Stabilität, Einrichtung eines zugänglichen und gerechten Welthandels, Zugang zu Wissen sowie Frieden und Sicherheit auf internationaler Ebene voraus. Die Entwicklungszusammenarbeit muss die Förderung kohärenter Politikmaßnahmen in Bereichen wie Handel (Kapitel 4), Investitionen, Sicherheit (Kapitel 6), Migration, Zusammenarbeit in Steuerfragen und Korruptionsbekämpfung (Kapitel 7) unterstützen.
- **Die derzeitige Architektur und institutionelle Organisation der Entwicklungsinstitutionen müssen neu gestaltet werden.** Konkret müssen die Anliegen der Nutznießer, d.h. der armen Länder und Bevölkerungsgruppen, stärker in den Vordergrund gerückt, die Organisationsstrukturen, -instrumente und -verfahren vereinfacht, stärkere Synergieeffekte und mehr Kohärenz zwischen der bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit sowie eine wirksamere Arbeitsaufteilung unter den verschiedenen Einrichtungen erreicht werden.

- **Die Entwicklungsgemeinde wird sich sehr viel stärker mit Faktoren außerhalb ihres direkten Einflussbereichs und häufig auch jenseits ihrer unmittelbaren Kontrolle auseinandersetzen müssen.** Wenn die Entwicklungsgemeinde wirklich entschlossen ist, die Entwicklung der armen Länder zu unterstützen, muss sie sich in einem breiteren Spektrum von Maßnahmen und Aktivitäten engagieren, die Auswirkungen auf die Armut und die Wirksamkeit ihrer Zusammenarbeit haben. Die EZ-Stellen müssen über die Sphäre der traditionellen Entwicklungspartnerschaften hinausgehen und in diesen allgemeineren Fragen mit anderen Verwaltungsbereichen und Politikverantwortlichen zusammenarbeiten. Das Gelingen dieser Zusammenarbeit ist eine Grundvoraussetzung für die Erzielung von Entwicklungsergebnissen in armen Ländern.

Die Umsetzung dieser Ideen setzt eine komplette Umstrukturierung des DAC in seiner heutigen Form voraus. In Zukunft wird sich der DAC wesentlich stärker für die globale Architektur der Entwicklungsfinanzierung, die Entwicklungsdimension globaler öffentlicher Güter wie Bekämpfung des Klimawandels, Frieden und Sicherheit sowie Schaffung eines gerechten internationalen Handelssystems engagieren. Der DAC wird dabei auf seinen analytischen Stärken, seiner Kapazität der Zusammenführung und seiner einzigartigen Position als unparteiischer Organisator ohne direkte operative Funktion in der Entwicklungszusammenarbeit aufbauen können. Eine weitere Veränderung wird die stärkere Fokussierung auf die Politikkohärenz im Dienst der Entwicklung sein, indem der DAC immer stärker und direkter mit EZ-fremden Akteuren aus anderen Bereichen der öffentlichen Politik zusammenarbeitet. Die erhöhte Betonung der Politikkohärenz in der OECD insgesamt hat den Spielraum für gemeinsame Arbeiten dieser Art und deren Effekte entschieden ausgeweitet. Um all diese Herausforderungen zu meistern, benötigt der DAC bessere und schärfere Politikinstrumente, namentlich Länderprüfungen und Statistiken (Kapitel 8). Der DAC wird den Schwerpunkt stärker auf das Monitoring der Effekte seiner Arbeit und die Erfüllung der Rechenschaftspflicht legen. Schließlich wird er seine Zusammenarbeit mit anderen Akteuren sehr viel inklusiver und proaktiver gestalten, beispielsweise durch eine Erweiterung der Mitgliedschaft (Kasten 1.3) und Kontaktaufnahme zur Zusammenarbeit mit einem breiteren Spektrum an Ländern.

Kasten 1.3 **Der Beitritt Koreas – ein symbolischer Moment**

Im November 2009 begrüßte der DAC Korea als neues Mitglied, ein Ereignis, dem besondere Aufmerksamkeit gebührt. Korea gehörte vor 50 Jahren noch zu den ärmsten Ländern der Welt und war selbst ein großer Empfänger von EZ-Leistungen. Der Aufstieg des Landes zu einer dynamischen Volkswirtschaft mit einem soliden EZ-Programm zählt zu den großen Erfolgsgeschichten der Entwicklungszusammenarbeit. Für den DAC wurde mit dem Beitritt Koreas das „traditionelle“, mittlerweile überholte „Dogma“ gebrochen, wonach die Länder des Nordens die Geber und die Länder des Südens die Empfänger von EZ-Leistungen sind.

Es besteht kein Zweifel daran, dass viele andere Volkswirtschaften bedeutende Beiträge zur Entwicklungszusammenarbeit geleistet haben, und dies in manchen Fällen seit langer Zeit. So haben insbesondere mit dem Aufstieg großer aufstrebender Volkswirtschaften Profil und Bedeutung der Süd-Süd-Zusammenarbeit neue Dimensionen erreicht, die zwangsläufig weiter wachsen werden. Der DAC begrüßt und unterstützt diese Entwicklung und sieht der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, die sein Engagement für die Unterstützung armer Länder auf offene und selbstkritische Weise teilen, erwartungsvoll entgegen. Diese Zusammenarbeit wird allerdings nur funktionieren, wenn die Verfahren

nicht durch terminologische und sprachliche Fragen blockiert werden und der Prozess von dem gemeinsamen Wunsch getragen wird, in den armen Ländern konkrete und dauerhafte Ergebnisse zu erzielen. Was die DAC-Mitglieder vereint, ist ihr Engagement für die Unterstützung der Entwicklungsbemühungen armer Länder in einem Geist des gegenseitigen Lernens, der Transparenz und Rechenschaftspflicht. Bei diesem Engagement und seiner praktischen Umsetzung ist sich der DAC der Tatsache bewusst, dass Ansichten und Konzepte voneinander abweichen können und die Vielfalt der Erkenntnisse, die den unterschiedlichen Erfahrungen innerhalb und außerhalb der DAC-Mitgliedschaft zu verdanken sind, eine wertvolle Bereicherung darstellt.

Es ist dieser globalere Ansatz, der den Arbeiten der China-DAC Study Group zu Grunde liegt. Diese Studiengruppe, die 2009 im Rahmen einer Partnerschaft mit dem International Poverty Reduction Centre in China ins Leben gerufen wurde, nimmt die beeindruckenden Erfahrungen Chinas im Bereich der Armutsbekämpfung als Bezugspunkt für seine Forschungstätigkeit. Ihre erste große Veranstaltung – zum Thema Entwicklungspartnerschaften – war für die Teilnehmer aus China und Afrika sowie DAC-Geber eine einzigartige Gelegenheit, darüber nachzudenken, wie die in China gesammelten Erfahrungen für die Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit und Wahl der Politikstrategien zur Verbesserung der Entwicklung in Afrika genutzt werden können. In diesem Sinne sind auch die Politikdialog-Tagung, die im September 2009 von der mexikanischen Regierung veranstaltet wurde, und die Einrichtung des Task-Teams zur Süd-Süd-Zusammenarbeit (eine von Staaten des Südens organisierte Plattform unter dem Dach der DAC-Arbeitsgruppe EZ-Wirksamkeit) klare Signale für die Bereitschaft des DAC zu einer stärkeren Zusammenarbeit mit anderen Erbringern von EZ-Leistungen auf der Basis einer Anerkennung der spezifischen Stärken jedes einzelnen.

Die Neuorientierung des DAC wird sich darin niederschlagen, dass die Entwicklung als Output im Mittelpunkt stehen wird anstatt der Entwicklungszusammenarbeit als Input. Dabei besteht jedoch nicht die Gefahr, dass die ODA-Leistungen in irgendeiner Weise vernachlässigt oder heruntergestuft werden. Vielmehr wird die neue Schwerpunktsetzung es dem DAC ermöglichen, bessere Ergebnisse zu erzielen. Die letzten Jahre haben veranschaulicht, wie globale Faktoren jenseits der Entwicklungszusammenarbeit die Entwicklung enorm beeinflusst haben. Sie haben auch keinen Zweifel an der Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit für die Erzielung von Entwicklungsfortschritten hinterlassen. Das Fazit liegt auf der Hand: Die Entwicklungszusammenarbeit muss mit den Aktionen in zahlreichen Politikbereichen Hand in Hand gehen und Einfluss auf diese ausüben sowie auch jene Akteure einbeziehen, die maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklungsperspektiven armer Länder haben. Wir fühlen uns dadurch ermutigt, dass der zu beschreitende Weg mit der Paris-Erklärung und dem Aktionsplan von Accra bereits weitgehend vorgezeichnet ist. Wir sind zuversichtlich, dass wir auf dem von uns eingeschlagenen Weg gemeinsam als starkes Bündnis von Industrie- und Entwicklungsländern, Gebern, Entwicklungsorganisationen und Zivilgesellschaft voranschreiten.

Tabelle 1.1 Einige innovative Finanzierungsmechanismen
Initiativen im Projektstadium sind kursiv gedruckt

Initiative	Ziel	Funktionsweise	Mittel	ODA-Leistung?
NEUE EINRICHTUNGEN				
GAVI Allianz (2000)	Öffentlich-private Partnerschaft für Immunisierung	Korbfinanzierung der von den ärmsten Entwicklungsländern vorgeschlagenen Projekte	Etwa 300 Mio. US-\$ jährlich. 2009 waren 3,7 Mrd. US-\$ für den Zeitraum 2000-2015 genehmigt werden	Ja, aber nur die Beiträge des öffentlichen Sektors
Der Globale Fonds (2002)	Öffentl.-private Partnerschaft zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria	Korbfinanzierung der von den ärmsten Entwicklungsländern vorgeschlagenen Projekte	Etwa 3,2 Mrd. US-\$ jährlich. Bis 2009 wurden insg. 14 Mrd. US-\$ zur Verfügung gestellt	Ja, aber nur die Beiträge des öffentlichen Sektors
NEUE MECHANISMEN: A. MOBILISIERUNG ZUSÄTZLICHER MITTEL				
Flugticketabgabe (2006)	Finanzierung der Fazilität zum Kauf von Medikamenten (UNITAID) zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria	13 Länder erheben eine Flugticketabgabe (2009). Die UNITAID-Gelder werden über existierende Einrichtungen, insbesondere die Clinton-Stiftung, weitergeleitet	251 Mio. US-\$ jährlich (über 60% aus Frankreich)	Ja, sofern die erhobenen Mittel an UNITAID oder andere internationale Organisationen ausgezahlt werden
Versteigerung/Verkauf von Emissionsrechten (2009)	Bereitstellung von Mitteln für den Klimaschutz und die Minderung der Effekte des Klimawandels	Laut den Bestimmungen des EU-Emissionshandels-systems werden Emissions-berechtigungen für den CO ₂ -Ausstoß an Unternehmen verkauft	In seinem Haushalt 2009 stellt Deutschland für die Entwicklung 225 Mio. Euro aus dem Verkauf von Emissionsberechtigungen (EB) bereit	Ja, sofern die Erlöse in die Entwicklung fließen
<i>Devisenumsatzsteuer</i>	<i>Erhöhung der für die Entwicklungsfinanzierung bereitgestellten Mittel</i>	<i>Die Regierungen erheben eine Steuer auf Devisentransaktionen</i>	<i>Die Erhebung einer Steuer von 0,005% auf Transaktionen in bedeutenden Währungen würde 33 Mrd. US-\$ pro Jahr erbringen</i>	<i>Ja, sofern die erhobenen Mittel in die Entwicklungs-zusammenarbeit fließen</i>
NEUE MECHANISMEN: B. ANLEIHEN				
Internationale Finanzierungsfazilität für Impfprogramme (IFFIm, 2006)	Finanzierung von Kampagnen der GAVI-Allianz	Emission von Anleihen an den internationalen Kapitalmärkten, die durch rechtsverbindliche langfristige ODA-Zusagen von 8 Geberländern besichert sind	Bis Ende 2009 waren 2,4 Mrd. US-\$ aufgebracht worden; Ziel ist die Mobilisierung von insgesamt 4 Mrd. US-\$	Ja, die Zahlungen der Regierungen zur Bedienung der Zinsen und Tilgung der Anleihen
NEUE MECHANISMEN: C. FREIWILLIGE BEITRÄGE				
Globaler digitaler Solidaritätsfonds (2003)	Förderung einer inklusiven Informationsgesellschaft	Freiwillige Übertragung von 1% des Betrags digitaler Beschaffungsverträge von Seiten der öffentlichen oder privaten Anbieter	Seit 2003 wurden 300 Empfängern über 30 Mio. Euro zur Verfügung gestellt	Ja, aber nur die öffentlichen Beiträge
ProductRed (2006)	Bereitstellung zusätzlicher Mittel zur Finanzierung von Aktivitäten des Globalen Fonds in Subsahara-Afrika	Erteilung einer ProductRed-Lizenz für Spezialeditionen internationaler Unternehmen, die einen Teil der Verkaufsgewinne Programmen des Globalen Fonds spenden	Bis heute sind 134,5 Mio. US-\$ übertragen worden	Nein, die Mittel stammen ausschließlich aus dem privaten Sektor
<i>Freiwillige Solidaritäts-abgabe auf Flugtickets</i>	<i>Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen zur Finanzierung von UNITAID-Aktivitäten</i>	<i>Persönl. Entscheidung einzelner Personen oder Unternehmen bei der Reservierung von Flugtickets einen Beitrag zur Entwicklung zu leisten</i>	<i>Ein Beitrag von 2 US-\$ je Ticket könnte bis zu 980 Mio. US-\$ jährlich erbringen</i>	<i>Nein, die Mittel stammen ausschließlich aus dem privaten Sektor</i>
NEUE MECHANISMEN: D. BÜRGSCHAFTEN				
Vorabkaufverpflichtung für die Industrie (AMC – advanced market commitment, 2007)	Schaffung von Anreizen zur Entwicklung neuer Impfstoffe	Die Geber verpflichten sich, dem Pharmakonzern einen erfolgreich getesteten Impfstoff zu ausgehandelten Preisen abzukaufen, der die Entwicklungskosten abdeckt	Fünf Geberländer und die Bill & Melinda Gates-Stiftung haben mit einer Vorabkaufverpflichtung 1,5 Mrd. US-\$ für einen Pneumokokken-Impfstoff zugesagt	Ja, aber erst wenn die Regierungen der Geberländer den Impfstoff bezahlen
<i>Indexbasierte Schlecht-wetterversicherung</i>	<i>Verringerung der Anfälligkeit armer Bevölkerungsgruppen in ländlichen Gegenden gegenüber extremen Witterungsbedingungen</i>	<i>Bereitstellung einer index-basierten Schlechtwetter-versicherung für Landwirte durch eine Partnerschaft zwischen dem Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung und dem Welternährungsprogramm</i>	<i>Pilotprojekte laufen bereits in Äthiopien, Malawi, Nicaragua, Honduras und Indien</i>	<i>Ja, aber nur die öffentlichen Beiträge zur Finanzierung von Versicherungsprämien</i>

Anmerkungen

1. Wenngleich der Anteil der ODA-Leistungen am BNE auf Grund des Wirtschaftswachstums (und der Inflation) in der Vergangenheit höher war, hatten die ODA-Leistungen zuvor nie diese Gesamtsumme erreicht.
2. Einige der Angaben zu den geplanten Volumen konnten vor Redaktionsschluss für die vorliegende Publikation Anfang 2010 nicht mehr bestätigt werden.
3. Der Richtwert von 0,7% des BNE geht auf die Resolution 2626 der VN-Generalversammlung zurück (24. Oktober 1970, www.un.org/documents/ga/res/25/ares25.htm), in der die Industrieländer aufgefordert wurden, ihre ODA-Leistungen bis Mitte der 1970er Jahre auf 0,7% ihres Bruttonationaleinkommens zu erhöhen. Im Jahr 2005 legte die Europäische Union für ihre Mitgliedsländer ein individuelles Mindestziel von 0,51% ODA/BNE (0,17% für neue Mitgliedsländer) fest, das bis 2010 erreicht werden soll, während für die Erreichung des Richtwerts von 0,7% das Jahr 2015 vorgesehen ist (Quelle: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12533_en.htm, Stand 21. Oktober 2009).
4. Ein Entwicklungstempo und eine Entwicklungsstruktur, die arme Frauen und Männer stärker dazu befähigt, am Wachstum teilzuhaben, mitzuwirken und davon zu profitieren.

Literaturverzeichnis

- OECD (2009a), DAC and non-DAC OECD Donors Responding to Global Development Challenges at a Time of Crisis: DAC High Level Meeting Action Plan, OECD, Paris, verfügbar unter www.oecd.org/document/22/0,3343,en_2649_33721_42851542_1_1_1_1,00.html.
- OECD (2009b), *Promoting Pro-Poor Growth: Employment*, OECD, Paris, verfügbar unter www.oecd.org/dataoecd/63/11/43514554.pdf.
- OECD (2009c), *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*, OECD, Paris, verfügbar unter www.oecd.org/dataoecd/63/10/43514563.pdf.
- OECD (2009d), *Investing in Development – A Common Cause in a Changing World*, OECD, Paris, verfügbar unter www.oecd.org/dataoecd/14/1/43854787.pdf.



From:
Development Co-operation Report 2010

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/dcr-2010-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2010), "Was wird aus der Entwicklungszusammenarbeit nach drei Jahren Krise?", in *Development Co-operation Report 2010*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/dcr-2010-4-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.