

### Der Entwicklungshilfeausschuß der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand

Ashoff, Guido

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ashoff, G. (2000). *Der Entwicklungshilfeausschuß der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand*. (Analysen und Stellungnahmen, 1/2000). Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-194203>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Der Entwicklungshilfeausschuß der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand

Der Entwicklungshilfeausschuß (Development Assistance Committee, DAC) der OECD ist ein Koordinierungsgremium der bilateralen Entwicklungshilfegeber mit dem Hauptziel, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu verbessern. Die DAC-Arbeit hat drei Schwerpunkte: (1) die Festlegung von Qualitätsstandards für die EZ und die einheitliche Erfassung der EZ-Leistungen, (2) die konzeptionelle Koordinierung durch Erarbeitung von Leitlinien für wichtige EZ-Bereiche, (3) die periodische Überprüfung der EZ der DAC-Mitglieder im Lichte der gemeinsamen Standards und Leitlinien (Aid Reviews).

Von seiten der deutschen EZ wurde in den letzten Jahren Kritik am DAC geäußert. Die beiden wichtigsten Punkte lauteten: (1) Das DAC überschreite sein Mandat durch den Anspruch der Umsetzung einer eigenen, im Dokument "Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of Development Cooperation" ("S 21") von 1996 formulierten DAC-Strategie. (2) Das DAC weite sein Arbeitsprogramm zu stark aus und vernachlässige seine Kernaufgaben.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das DIE mit einer Untersuchung beauftragt (Ashoff 2000), die u.a. folgende Fragenkomplexe behandelte: (1) Beurteilung und Nutzung der DAC-Ergebnisse durch die deutsche EZ, (2) Einflußnahme der deutschen EZ auf das Profil der DAC-Arbeit, (3) Relevanz der von deutscher Seite am DAC geäußerten Kritik, (4) Empfehlungen für die deutsche EZ. Die wichtigsten Ergebnisse lauten:

- Das DAC hat eine Reihe von Standards festgelegt (EZ-Definition, Empfehlungen zu den EZ-Konditionen, Liste der Empfängerländer, statistische Melderichtlinien, Evaluierungsgrundsätze, Lieferbindungsregeln, Antikorruptionsklausel), die von deutscher Seite als wichtig anerkannt werden. Die konzeptionellen DAC-Leitlinien werden vom BMZ und den beiden wichtigsten Durchführungsorganisationen der deutschen EZ, der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), mit nur wenigen Einschränkungen positiv beurteilt. Sie werden jedoch noch nicht so systematisch für die deutsche EZ genutzt, wie dies erforderlich wäre.
- Die deutsche EZ wurde in den 90er Jahren dreimal vom DAC überprüft. Die entsprechenden Prüfungsberichte enthalten deutliche positive wie kritische Aussagen sowie Empfehlungen. Angesichts des Ranges des DAC als international erfahrener und unabhängiger Prüfungsinstanz und der profilierten Aussagen sind die Prüfungsberichte des DAC, die seit 1994 veröffentlicht werden, wichtige Dokumente, die die deutsche EZ sowohl intern als auch für die Diskussion mit dem Parlament und anderen Bundesministerien sowie für die Öffentlichkeitsarbeit intensiv nutzen sollte.
- Das DAC ist ein Forum, in dem die deutsche Seite durch kompetente und engagierte Beiträge wichtige Akzente setzen konnte und das daher der deutschen EZ die Chance einer deutlichen Einflußnahme auf die konzeptionelle Koordinierung der Geber bietet. Eine in diesem Sinne erfolgreiche Mitarbeit im DAC erfordert jedoch ein erhebliches personelles und zum Teil auch finanzielles Engagement. Die deutsche EZ sollte daher klären, welche Akzente sie in der künftigen DAC-Arbeit setzen will, und sich dabei über Ziel, Art und Umfang ihres Engagements verständigen.
- In "S 21" haben sich alle DAC-Mitglieder dazu bekannt, mit ihrer EZ einen Beitrag zur Erreichung von sieben quantifizierten Entwicklungszielen ("Outputzielen") zu leisten. Richtig an der erwähnten Kritik ist, daß "S 21" keine DAC-Strategie ist, sondern eine Absichtserklärung, deren Umsetzung nicht vom DAC vorgegeben werden kann, sondern Sache der DAC-Mitglieder und ihrer Partnerländer ist. Andererseits sollte sich die deutsche EZ nicht nur grundsätzlich zu "S 21" und den Outputzielen bekennen, sondern letztere auch als zusätzliche Orientierung in die Planung von EZ-Maßnahmen einbeziehen.
- Angesichts finanzieller und personeller Kürzungen im DAC-Sekretariat und einer gleichzeitig beachtlichen thematischen Breite der DAC-Arbeit besteht die Gefahr, daß das DAC seine Kernfunktionen vernachlässigt. Neue Themen sollten im DAC daher nur behandelt werden, wenn die Kernaufgaben erfüllt werden, die Themen ein breites Interesse unter den DAC-Mitgliedern finden und Ergebnisse möglichst in Form gemeinsamer Leitlinien angestrebt werden.

### Mitglieder und Arbeitsweise des DAC

Das DAC hat gegenwärtig 23 Mitglieder: die 15 EU-Staaten, die Europäische Kommission (als Vertreterin der gemeinschaftlichen EZ der EU) sowie Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Norwegen, die Schweiz und die USA. Vereinbarungen werden im DAC, wie in der OECD insgesamt, im Konsens getroffen. Sie sind zwar rechtlich nicht bindend, haben aber als Konsensentscheidungen eine politische Verbindlichkeit, die dadurch verstärkt wird, daß die Umsetzung durch die Mitglieder vom DAC überprüft wird. Zur Konsensfindung und Überprüfung gehört auch die gegenseitige Einflußnahme der Mitglieder (*peer pressure*).

Die gemeinsame Arbeit der DAC-Mitglieder vollzieht sich auf verschiedenen Ebenen. Sie reichen von den *High Level Meetings* der für EZ zuständigen Minister bis zu speziellen Arbeitsgruppen, in denen Experten die inhaltliche Vorarbeit leisten. Dem DAC ist im OECD-Sekretariat, das die Mitglieder bei ihrer Arbeit unterstützt, das *Development Cooperation Directorate* (DCD) zugeordnet (auch als DAC-Sekretariat bezeichnet). Neben der Begleitung der DAC-Arbeit ist das DCD auch für die laufende Beobachtung der EZ der DAC-Mitglieder, die *Aid Reviews* (zusammen mit zwei anderen DAC-Mitgliedern als Prüferländern) sowie die Publikation der EZ-Statistiken zuständig.

## Beurteilung und Nutzung der DAC-Ergebnisse durch die deutsche EZ

### Qualitätssicherung durch gemeinsame EZ-Standards

Das DAC übt durch die Vereinbarung grundlegender EZ-Standards (vgl. Übersicht 1) eine Qualitätssicherungsfunktion aus, die von keiner anderen internationalen Institution wahrgenommen wird. Die deutsche EZ folgt nicht nur der ODA-Definition, der Länderliste, den statistischen Melderichtlinien und dem Förderbereichsschlüssel des DAC (der unterschiedliche Schlüssel von BMZ, GTZ und KfW ersetzt hat), das BMZ hat auch die Übertragung der Zuständigkeit für Projektevaluierungen auf die Durchführungsorganisationen an die Beachtung der Evaluierungsgrundsätze des DAC geknüpft.

### Übersicht 1: Grundlegende DAC-Standards

- ODA-Definition (*Official Development Assistance*): öffentliche Leistungen an Entwicklungsländer (Teil I der DAC-Länderliste) und multilaterale Organisationen mit dem Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und einem Mindestzuschußelement von 25 %
- DAC-Liste der Empfängerländer (Teil I: Entwicklungsländer, Teil II: Übergangsländer)
- EZ-Konditionenempfehlung (u.a. Mindestzuschußelement von 86 % bei den gesamten ODA-Zusagen)
- Statistische Melderichtlinien zur einheitlichen Erfassung der EZ-Leistungen der DAC-Mitglieder
- Sektoraler Förderbereichsschlüssel sowie übersektorale Kennungen wie "Armut", "Gender" und "Umwelt"
- Evaluierungsgrundsätze für die EZ
- Regelungen zur Begrenzung der Lieferbindung, d.h. der Bindung von EZ-Krediten an Lieferungen aus dem Geberland (Teil des "Helsinki-Konsenses" zum Abbau von Exportsubventionen); derzeit Bemühungen um weitere Einschränkung der Lieferbindung ("Lieferaufbindung")
- Antikorruptionsklausel für EZ-Vereinbarungen mit Partnerländern

Deutschland erfüllt wie die meisten DAC-Mitglieder die Kriterien der DAC-Konditionenempfehlung (dies traf z.B. 1998 für Italien, Japan, Portugal, Spanien und die USA nicht zu). Einen starken Einfluß auf die deutsche EZ hatten in den letzten Jahren die Lieferbindungsregeln; als Folge ist die deutsche Mischfinanzierung, bei der öffentliche EZ-Mittel mit Kapitalmarktmitteln gemischt werden und die wegen der staatlichen Ausfuhrbürgschaften an deutsche Lieferungen gebunden ist, erheblich zurückgegangen.

### Konzeptionelle Koordinierung (policy coordination)

Das DAC hat in den 90er Jahren konzeptionelle Koordinierungsergebnisse in Form von Leitlinien, Grundsätzen oder Orientierungen für eine Reihe von Bereichen der EZ erarbeitet (vgl. Übersicht 2). Sie beruhen auf intensivem Erfahrungsaustausch, orientieren sich an *best practices* und repräsentieren eine gemeinsame Sichtweise (Konsensbeschlüsse).

BMZ, GTZ und KfW haben die Qualität dieser Ergebnisse mit nur wenigen Einschränkungen positiv beurteilt in dem Sinne, daß sie den internationalen Diskussionsstand bündeln sowie differenziert und praxisrelevant sind. Die DAC-Leitlinien wurden bisher in unterschiedlicher Weise und Intensität genutzt; zum Teil sind sie wenig bekannt. Die deutsche EZ sollte sie künftig systematischer nutzen:

- Sie stellen einen Konsens der bilateralen Gebergemeinschaft dar, auf den man sich zum Zweck besserer Geberkoordinierung berufen kann und sollte. Diese Qualität, die häufig übersehen wird, unterscheidet die DAC-Leitlinien von konzeptionellen Papieren anderer internationaler Organisationen wie z.B. der Weltbank. Die DAC-Leitlinien sollten auch unter diesem Aspekt innerhalb der deutschen EZ mehr bekannt gemacht werden.
- Die DAC-Leitlinien entsprechen in ihrem Charakter den (über)sektoralen Konzepten des BMZ. Es gibt DAC-Ergebnisse zu einer Reihe von Themen, für die BMZ-Konzepte fehlen (wie "Programmhilfe", "Technische Zusammenarbeit", "Frieden, Konflikte und EZ" sowie verschiedene Umweltthemen). Hier füllen die DAC-Konzepte, die ja von deutscher Seite mit erarbeitet und mit verabschiedet wurden, de facto eine inhaltliche Lücke in der deutschen EZ. Das BMZ sollte in solchen Fällen die DAC-Leitlinien in gleicher Weise verbindlich machen wie BMZ-Sektorkonzepte (wie es dies bei den DAC-Grundsätzen für Evaluierung auch getan hat).
- Schon zur Vermeidung von Doppelarbeit sollten vorhandene DAC-Leitlinien bei der Erarbeitung oder Aktualisierung von BMZ-Konzepten zum gleichen Thema systematisch genutzt werden. Dazu gehört auch, das inhaltliche Verhältnis von DAC-Leitlinien und BMZ-Konzepten zum gleichen Thema für die Adressaten deutlich zu machen.

### DAC-Aid Reviews und Prüfung der deutschen EZ

Die DAC-Aid Reviews stellen die einzige von unabhängiger Seite und für alle DAC-Mitglieder nach einheitlichen Standards und Verfahren regelmäßig (ca. alle drei Jahre) durchgeführte Überprüfung des Gesamtsystems der EZ der Mitglieder dar. Keine andere nationale oder internationale Institution führt ähnliche Prüfungen durch. Die drei letzten Prüfungen der deutschen EZ durch das DAC fanden 1998, 1995 und 1992 statt. In den entsprechenden Prüfungsberichten wurden u.a. folgende Punkte hervorgehoben:

- *Positive Aspekte*: erhebliche deutsche Hilfe an die Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der ehemaligen UdSSR; beachtliche konzeptionelle Arbeiten und großer Sachverstand des deutschen EZ-Systems; entwicklungshilfeorientierte Nothilfe als neuer Ansatz; wichtige Rolle der Politischen Stiftungen; überdurchschnittlich hohe Spendenmobilisierung durch Nichtregierungsorganisationen (NRO).
- *Kritikpunkte*: sinkende EZ-Leistungen (Anteil der ODA am Brutto sozialprodukt 1990: 0,42 %, 1998: 0,26 %); schwache institutionelle Präsenz der deutschen EZ in den Partnerländern; Koordinierungsprobleme auf Grund der komplexen Struktur des deutschen EZ-Systems; zersplitterte Kompetenzen bei der humanitären Hilfe; unklare Abgrenzung zwischen der politischen Entscheidungs- und der technischen Durchführungsebene.
- *Empfehlungen*: Rückkehr zu früheren Niveaus der EZ-Leistungen; Stärkung der institutionellen Präsenz vor Ort; Weiterentwicklung der BMZ-Länderkonzepte zur besseren Verzahnung der verschiedenen EZ-Instrumente; Intensivierung der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit in Deutschland (auch durch die NRO).

Verschiedene DAC-Empfehlungen wurden ganz oder teilweise umgesetzt (z.B. Aufgabentrennung bei Evaluierungen zwischen dem BMZ und den Durchführungsorganisationen; Weiterentwicklung der Länderkonzepte; Verstärkung der Außenvertretung der deutschen EZ durch eine wachsende Zahl von GTZ- und KfW-Büros in Partnerländern).

Die Prüfungsberichte zur deutschen EZ wurden von BMZ, GTZ und KfW bisher schon für interne Diskussionen und in einigen Fällen als Argumentationshilfe gegenüber dem Parlament und anderen Ressorts genutzt. Der Rang des DAC, die profilierten Aussagen der Berichte und das Beispiel einiger anderer DAC-Mitglieder sprechen jedoch dafür, die Prüfungsberichte noch intensiver zu nutzen:

- für die kritische Diskussion innerhalb des EZ-Systems (im BMZ und mit den Durchführungsorganisationen);
- für die systematische Erörterung mit dem Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für themenbezogene Diskussionen mit dem Haushaltsausschuß des Bundestages und anderen Bundesministerien, soweit sie berührt sind;
- für den Dialog mit NRO und die Öffentlichkeitsarbeit mit dem Ziel, den politischen Rückhalt der EZ zu verbessern; dabei sollte beachtet werden, daß die Prüfungsberichte nicht nur Defizite, sondern auch positive Aspekte ansprechen und daß manche Defizite (z.B. rückläufige EZ-Leistungen) von der deutschen EZ selbst beklagt werden.

#### **Übersicht 2: Wichtige Ergebnisse der konzeptionellen Koordination des DAC (seit 1990)**

- *Principles for New Orientations in Technical Cooperation* (1991)
- *Principles for Programme Assistance* (1991)
- *Orientations for Development Cooperation in Support of Private Sector Development* (1994)
- *Guidelines on Environment and Aid* (1991 - 1995): neun Leitlinien zu speziellen Umweltaspekten (z.B. Umweltverträglichkeitsprüfung in der EZ; Bevölkerungsumsiedlung als Folge von EZ-Vorhaben; nachhaltige Nutzung tropischer Feuchtgebiete)
- *Donor Assistance to Capacity Development in Environment* (1995)
- *Orientations on Participatory Development and Good Governance* (1993)
- *Policy Note on Strengthening Country-Level Coordination for Participatory Development and Good Governance* (1996)
- *Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation* (1997)
- *Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation* (1998)

#### **Einflußnahme der deutschen EZ auf die DAC-Arbeit**

Die deutsche EZ hat die DAC-Arbeiten in den Themenbereichen "Umwelt", "Partizipative Entwicklung und gute Regierungsführung" sowie "Technische Zusammenarbeit" maßgeblich beeinflusst. Ein Beispiel: Ausgehend von den 1991 eingeführten fünf Vergabekriterien für die deutsche EZ (Achtung der Menschenrechte, Partizipation der Bevölkerung, Rechtsstaatlichkeit, markt- und sozialorientierte Wirtschaftsordnung, Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns) setzte sich das BMZ im DAC intensiv für gemeinsame Leitlinien der Gebergemeinschaft ein, die 1993 verabschiedet wurden ("*Orientations on Participatory Development and Good Governance*"). Ein BMZ-Vertreter übernahm anschließend den Vorsitz in einer speziellen Arbeitsgruppe, die die Leitlinien im Hinblick auf das Vorgehen der Geber vor Ort weiterentwickelte ("*Policy Note*" von 1996; vgl. Übersicht 2).

Auch in anderen Bereichen (z.B. "Statistik", "Lieferaufbindung", "Gender", "Konflikte, Frieden und EZ") hat die deutsche EZ wichtige Beiträge geleistet oder Impulse gegeben.

Die Erfahrungen zeigen, daß immer dann, wenn sich die deutsche EZ kompetent und engagiert an den DAC-Arbeiten beteiligt hat, Erfolg und Wertschätzung ihrer Beiträge groß waren. Das bedeutet, daß die deutsche EZ, wenn sie ihre Erfahrungen und Expertise in die Gebergemeinschaft hineintragen will, um zur Verbesserung der Geberkoordination beizutragen, im DAC ein Forum hat, in dem sie beachtliche Wirkungen erzielen kann.

Der Erfolg des deutschen Engagements in der DAC-Arbeit beruhte auf folgenden Faktoren: (1) entwicklungspolitische Aktualität des Themas, (2) Vorhandensein von Sachverstand und Erfahrungen, (3) Mobilisierung des über verschiedene Institutionen der deutschen EZ "verstreuten" Know-hows, (4) Personen, die den Sachverstand und die Erfahrungen kompetent im DAC einbringen und die DAC-Arbeit auf ein gemeinsames Ergebnis hinführen konnten, (5) Unterstützung der Personen durch den heimischen "Apparat", (6) finanzielle Beiträge zur Finanzierung von Studien und Arbeitstreffen.

Ein starkes Engagement im DAC ist kein Selbstzweck, sondern nur dann zu rechtfertigen, wenn es wichtig erscheint, ausgehend von besonderem Know-how der deutschen EZ die Geberkoordination voranzubringen, um die Wirksamkeit der EZ-Anstrengungen der Gebergemeinschaft zu steigern, und wenn Interesse bei den übrigen DAC-Mitgliedern besteht. Unter diesen Voraussetzungen gibt es eine Reihe von Themen, die die deutsche EZ im DAC einbringen kann, weil sie dort über Stärken verfügt und konzeptionelle Vorarbeiten in Form (über)sektoraler Konzepte des BMZ vorliegen (z.B. "Armutsbekämpfung", "Berufliche Bildung", "Finanzsystementwicklung"). Für die künftige deutsche Haltung im DAC ist es wichtig, daß das BMZ (zusammen mit den Durchführungsorganisationen) frühzeitig die Anliegen der deutschen EZ für die DAC-Arbeit definiert und sich über Ziel, Art und Umfang sowie den personellen und finanziellen Einsatz des deutschen Engagements verständigt.

#### **Zur deutschen Kritik im Kontext von "*Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of Development Cooperation*"**

In den 90er Jahren sind die EZ-Haushalte vieler DAC-Mitglieder deutlich geschrumpft. Um ein politisches Signal gegen die zunehmende Hilfemüdigkeit zu setzen, verabschiedeten die DAC-Mitglieder 1996 das Grundsatzdokument "*Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of Development Cooperation*" ("S 21"). Es betont, daß trotz bisheriger Entwicklungserfolge weltweit noch erhebliche Entwicklungsprobleme bestehen, deren Überwindung zwar letztlich von den Eigenanstrengungen der Partnerländer abhängt, aber durch EZ wirksam unterstützt werden kann.

Neu an "S 21" ist, daß sich die DAC-Mitglieder nicht nur zur Steigerung ihrer EZ-Leistungen ("Inputziel") bekannt haben, sondern auch dazu, mit ihrer EZ einen Beitrag zur Erreichung von sieben quantifizierten Entwicklungszielen ("Outputziele") zu leisten, die auf früheren UN-Konferenzen verabschiedet worden waren (vgl. Übersicht 3).

Die von deutscher Seite geäußerte Kritik richtete sich dagegen, daß der DAC-Vorsitzende und das DCD mit Unterstützung einiger DAC-Mitglieder (u.a. Japan und Großbritannien) "S 21" als neue DAC-Strategie propagierten, die Outputziele als Vorgabe für die Geber und die künftige DAC-Arbeit interpretierten und zur zügigen Umsetzung mahnten. Dagegen



argumentierte Deutschland, unterstützt u.a. von den USA und Frankreich, daß Art und Tempo der Umsetzung von "S 21" Sache jedes einzelnen DAC-Mitgliedes seien und nicht vom DAC vorgegeben werden dürften und daß die Outputziele als Orientierung keinen Ausschließlichkeitsanspruch hätten.

### Übersicht 3: Quantifizierte Entwicklungsziele im DAC-Dokument "Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of Development Cooperation"

- Verringerung des Anteils der in absoluter Armut lebenden Menschen um mindestens 50 % bis 2015
- Sicherstellung genereller Primarschulbildung in allen Ländern bis 2015
- Beseitigung geschlechtsspezifischer Benachteiligung in der Primar- und Sekundarschulbildung bis 2005
- Verringerung der Kindersterblichkeit in allen Entwicklungsländern um zwei Drittel (gegenüber 1990) bis 2015
- Verringerung der Müttersterblichkeit um drei Viertel (gegenüber 1990) bis 2015
- Generelles Angebot von Familienplanungsdiensten im Rahmen des Basisgesundheitsystems bis 2015
- Umsetzung nationaler Strategien für nachhaltige Entwicklung in allen Ländern spätestens ab 2005 mit dem Ziel, die gegenwärtigen Trends der Umweltbelastung national und weltweit bis 2015 umzukehren

Richtig an der Kritik ist, daß "S 21" keine Strategie ist, sondern eine Absichtserklärung. Zu einer Strategie gehören neben Zielen auch Vorgaben zur Umsetzung und vor allem eine Verständigung mit den Partnerländern. Dies enthält "S 21" nicht und kann es auch nicht enthalten, weil die globalen Outputziele nur auf der Ebene einzelner Länder umgesetzt werden können. Daher ist es Sache der DAC-Mitglieder, sich mit ihrer EZ und in Absprache mit den Partnern um einen Beitrag zur Erreichung der Outputziele zu bemühen. Andererseits gehört es zur Aufgabe des DAC-Vorsitzenden und des DCD, die DAC-Mitglieder zur Umsetzung gemeinsamer Beschlüsse zu ermuntern und die Umsetzung zu beobachten.

Die von deutscher Seite geäußerte Kritik hatte einen tieferen Grund, nämlich das Unbehagen gegenüber den Outputzielen. Bei den Beratungen zu "S 21" gehörte Deutschland nicht zu ihren Befürwortern, da die Hauptverantwortung für deren Verwirklichung bei den Partnerländern liege und mögliche Mißerfolge einseitig der EZ angelastet würden. Trotz dieser Bedenken bekannten sich die DAC-Mitglieder jedoch zu den Outputzielen, weil sie darin ein attraktives Mittel sahen, der Öffentlichkeit die Aufgabe der EZ noch plausibler zu machen. Auch Deutschland stimmte den Outputzielen zu, nachdem auf deutsches Drängen in "S 21" die Eigenverantwortung der Partnerländer und neben den quantitativen auch qualitative Entwicklungsziele (wie Beachtung der Menschenrechte, Partizipation, gute Regierungsführung) betont wurden.

Es gibt gute Gründe für oder gegen die Outputziele, man muß sich aber entscheiden. Man kann sie nicht wegen der Signalfunktion in der Öffentlichkeit mit verabschieden und danach ihre Sinnhaftigkeit in Frage stellen, wie dies eine Zeitlang zu

beobachtet war. Inzwischen bezieht sich das BMZ deutlicher als früher auf "S 21" als ein Referenzdokument für die deutsche EZ. Im Sinne von "S 21" kommt es aber darauf an, die Outputziele nicht nur grundsätzlich anzuerkennen, sondern auch als zusätzliche Orientierung in die Planung von EZ-Maßnahmen einzubeziehen. Dabei besteht für die deutsche EZ kein Anlaß zur Zurückhaltung. Sie verfügt über differenzierte Konzepte und Erfahrungen (z.B. in den Bereichen "Armutsbekämpfung", "Bildung", "Umwelt"), die sie nutzen und überdies im DAC für Diskussionen über Wege zur Umsetzung von "S 21" einbringen kann.

#### Vernachlässigt das DAC seine Kernaufgaben?

Das DAC-Sekretariat hat in den letzten Jahren eine Verringerung seiner finanziellen und personellen Ressourcen hinnehmen müssen. Gleichzeitig weist das DAC-Arbeitsprogramm eine beachtliche Breite auf, die mehrere Gründe hat: die zunehmende inhaltliche Differenzierung der EZ, unterschiedliche Interessen der DAC-Mitglieder, Initiativen des DAC-Sekretariates. Zudem beansprucht die Überprüfung der Umsetzung der zahlreichen inzwischen vorliegenden Leitlinien zunehmende Kapazität. Vor diesem Hintergrund ist die deutsche Kritik, daß das DAC Gefahr läuft, durch Behandlung zu vieler neuer Themen seine Kernaufgaben zu vernachlässigen, Ausdruck berechtigter Sorge.

Im Interesse der Leistungsfähigkeit des DAC sollte folgende Rangfolge für die DAC-Arbeiten beachtet werden: *Erstens*: Wahrnehmung der ständigen Aufgaben (Standards, Statistiken, Länderprüfungen); *zweitens*: Konsolidierung des Erreichten (adäquates Monitoring der Umsetzung der vorhandenen Leitlinien), *drittens*: neue Themen. Bei der Entscheidung über neue Themen sollten vier Kriterien beachtet werden: (1) breites Interesse der DAC-Mitglieder und nicht nur Partikularinteressen einzelner Mitglieder (kein "DAC à la carte"); (2) Vermeidung von Doppelarbeit durch Berücksichtigung der Ergebnisse anderer Geberforen; (3) Ausrichtung der Arbeit auf gemeinsame Leitlinien; (4) ausreichende Kapazität des DCD zur Unterstützung der DAC-Arbeit.

**Dr. Guido Ashoff**  
Leiter der Abteilung "Bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit; Nordafrika/Nahost; Aus- und Fortbildung"

#### Weiterführende Literatur

**Ashoff, G. (2000):** Der Entwicklungshilfesausschuß der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Ein Verhältnis auf dem Prüfstand, Köln (in Vorbereitung)

**OECD/DAC (1999):** How the OECD's Development Assistance Committee Works, <http://www.oecd.org/dac>

**OECD/DAC (1998):** Deutschland, Schriftenreihe Prüfberichte über die Entwicklungszusammenarbeit, Nr. 29, Paris

