

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ute Koczy, Thilo Hoppe, Uwe Kekeritz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/7684 –**

Position der Bundesregierung zum vierten Hochrangigen Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Busan

Vorbemerkung der Fragesteller

Vom 29. November bis zum 1. Dezember 2011 findet in Busan (Südkorea) das vierte Hochrangige Forum der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) statt, an dem auch die Bundesregierung teilnehmen wird. Die Vorgängerkonferenzen in Paris (2005) und Accra (2008) sind bedeutende Referenzpunkte, die die internationale Debatte um Effizienz und Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit bis heute entscheidend prägen. Sie haben wichtige qualitative Standards für die internationale EZ hervorgebracht, die zudem durch ein Indikatorensystem regelmäßig überprüft werden.

Auf der Konferenz in Busan wird Bilanz gezogen über die Fortschritte der Umsetzung der Paris-Prinzipien sowie des Accra-Aktionsplans, dem sich die Geber und Partner verpflichtet haben. Darüber hinaus soll die Wirksamkeitsagenda verbreitert werden, indem künftig der Dialog mit neuen Gebern (Schwellenländer, private Stiftungen) und mit der Privatwirtschaft ausgebaut wird. Neue Finanzierungsmechanismen sollen künftig eine stärkere Rolle spielen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich als Unterzeichner der Paris-Declaration on Aid Effectiveness und der Accra-Agenda for Action dazu verpflichtet, ihre EZ effizienter und wirksamer zu machen und verstärkt auf die Erfüllung der Millenniumsziele auszurichten. Diese beiden Ziele sind auch im Koalitionsvertrag hervorgehoben. Die Accra Agenda betont zudem, dass die bilaterale EZ zugunsten der multi- bzw. plurilateralen EZ und der gemeinschaftlichen Programmierung zurückgefahren werden sollte. Dem steht die – zudem international einmalige – Vereinbarung der Bundesregierung aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP entgegen, maximal ein Drittel der deutschen EZ über multilaterale Institutionen und Programme abzuwickeln.

Evaluationen zur Umsetzung der Paris-Erklärung haben aufgezeigt, dass die deutsche Bilanz bei der Umsetzung der Paris-Prinzipien und der Accra-Agenda im Vergleich zu den Fortschritten, die andere Geber und Partnerländer erzielt haben, nur mittelmäßig ausfällt. Insbesondere bei der Nutzung der

Systeme der Partnerländer und einer besseren Vorhersehbarkeit der ODA-Leistungen (ODA = Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit) besteht großer Nachholbedarf.

Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung vom 7. September 2011 einen Vorschlag für einen gemeinsamen Standpunkt der EU für das vierte Hochrangige Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Busan (KOM (2011)541) vorgelegt, der unter anderem vorsieht, künftig vorrangige Bereiche und Verpflichtungen aus der Wirksamkeitsagenda zu definieren und nur noch einige ausgewählte Indikatoren aus dem Katalog der 12 Indikatoren regelmäßig zu überprüfen. Zudem soll die Klimafinanzierung künftig die Wirksamkeitsagenda berücksichtigen.

Der dritte Entwurf des Abschlussdokuments für das Hochrangige Forum in Busan enthält zudem noch eine Reihe strittiger Punkte.

1. Welches sind die Prioritäten der Bundesregierung für das vierte Hochrangige Forum zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit in Busan?

Die Prioritäten der Bundesregierung für Busan sind vor allem die Themen bessere Ergebnisorientierung, die stärkere Einbeziehung des Privatsektors in Entwicklungsanstrengungen und der Abbau der negativen Folgen wachsender Fragmentierung von Entwicklungsleistungen (Arbeitsteilung). Daneben ist es ein wichtiges Ziel, den Veränderungen in der internationalen Zusammenarbeit durch die Einbeziehung und Einbindung „neuer“ Entwicklungsakteure in den Konsens über Grundprinzipien wirksamer Entwicklungspartnerschaft Rechnung zu tragen.

2. Für welche Elemente einer stärker an Ergebnissen ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit setzt sich die Bundesregierung ein?

Die Bundesregierung unterstützt den verstärkten Fokus auf Entwicklungswirkungen und Ergebnisse, die für das vierte High Level Forum on Aid Effectiveness (HLF4) in der Diskussion ist, und den Busan-Prozess zu Ergebnisorientierung, in dessen Zentrum länderspezifische Ergebnisvereinbarungen stehen (sogenannte Country Results and Accountability Agreements). Diese Vereinbarungen sollen einerseits einen abgestimmten, überschaubaren und transparenten Bewertungsrahmen für die Ergebniserreichung der Partnerländer enthalten, andererseits sollen sie auch einen Bewertungsrahmen für die Qualität der Geberleistungen aufweisen. Beide werden periodisch überprüft.

3. Welche Prioritäten setzt die Bundesregierung in Bezug auf die Entwicklungsfinanzierung, und für welche Formen der Finanzierung setzt sich die Bundesregierung ein?

Die Bundesregierung passt sich auch in der Entwicklungsfinanzierung den auch in der Unterschiedlichkeit der Entwicklungsländer begründeten Herausforderungen an. Mit den ihr über die Durchführungsorganisationen zur Verfügung stehenden Instrumenten ist die Bundesregierung in der Lage, die unterschiedlichen Anfragen und Bedürfnisse der Partner im Sinne einer global nachhaltigen Entwicklung wirkungsvoll zu unterstützen. Die notwendigen Finanzierungen berücksichtigen dabei sowohl Haushaltsmittel als auch durch die KfW Bankengruppe sehr günstig am Kapitalmarkt aufgenommene Mittel. Im Bereich der Entwicklungsfinanzierung erarbeitet die deutsche Entwicklungspolitik innovative Finanzierungsinstrumente, mit denen sie private Investoren und Marktmittel stärker mobilisiert.

4. Welche Risiken identifiziert die Bundesregierung bei einer Konzentration auf ergebnisorientierte Finanzierung?

Wie alle Finanzierungsformen bergen auch ergebnisorientierte Finanzierungen neben vielen Vorteilen auch potenzielle Risiken, die aber in der Ausgestaltung der Vorhaben reduziert werden können. Dazu können z. B. gehören, dass zu stark auf kurzfristig messbare Ergebnisse abgestellt wird (um gute und leichte Messbarkeit zu gewährleisten), dass Kapazitäten nicht ausreichen, um Umsetzung und Monitoring auf Partnerseite zu gewährleisten, dass bei der Abgabe von Verantwortung für die Umsetzung an den Partner die Möglichkeiten der Einhaltung bestimmter Grundstandards schwieriger sein kann und grundsätzlich, dass noch weitere praktische Erfahrungen mit den verschiedenen Ansätzen ergebnisorientierter Finanzierung über Pilotmaßnahmen gesammelt werden müssen.

5. Auf welche Art und Weise berücksichtigt die Bundesregierung langfristige Programme der EZ im Bereich der ergebnisorientierten Finanzierung, und wie stellt sie sicher, dass nicht kurzfristig messbare Ziele gegenüber langfristigen ausgespielt werden?

Der Bundesregierung ist es wichtig, die Nachhaltigkeit von Entwicklungsergebnissen sicherzustellen. Ergebnisabhängige Finanzierungen müssen nicht als „stand alone“-Projekte geplant werden, sondern können sinnvoll z. B. in langfristige Entwicklungsprogramme als zusätzliches, dynamisierendes Element integriert werden. In Abstimmung mit den jeweiligen Programmpartnern werden darin weiterhin kurz-, mittel- und langfristig orientierte Zielsetzungen sinnvoll kombiniert. Aber auch bei stand-alone Ergebnisfinanzierungen kann in der Ausgestaltung des Vorhabens sichergestellt werden, dass kurzfristig messbare Ziele nicht gegenüber langfristigen ausgespielt werden.

6. Welche konkreten Maßnahmen eignen sich aus Sicht der Bundesregierung, um die Wirksamkeitsagenda stärker an den Bedürfnissen von fragilen Staaten auszurichten?

Die Bundesregierung engagiert sich aktiv im „International Dialogue for Peacebuilding and Statebuilding“, einem Forum, in dem fragile und von Konflikten betroffene Staaten untereinander sowie mit Geberländern und -institutionen zum politischen Dialog zusammenkommen. Dieser wurde im Nachgang zum HLF3 (Accra 2008) ins Leben gerufen und hat zum Ziel, die Zusammenarbeit in fragilen Staaten wirksamer zu gestalten, um so zur Ergebnissteigerung und zu mehr Effizienz in fragilen Situationen beizutragen.

Der Ausgangspunkt hierfür sind die im Rahmen des International Dialogue entwickelten fünf Ziele zu Peacebuilding und Statebuilding, die als Grundvoraussetzung gelten, damit Länder in fragilen Situationen überhaupt die MDGs erreichen können. Diese fünf Ziele sind legitime Politiken, Sicherheit, Gerechtigkeit, wirtschaftliche Basis sowie Einkommen und Dienstleistungen.

Bei den Rahmenbedingungen zur Umsetzung dieser Ziele wird der Eigenverantwortung der Partnerländer eine zentrale Rolle zugeschrieben. Hierauf aufbauend sind fünf Verpflichtungen entwickelt worden, die im Rahmen der Busan Konferenz in einem sogenannten New Deal zum Engagement mit fragilen Staaten vorgestellt werden und gezielt zur Ergebnissteigerung beitragen sollen: Transparenz der inländischen wie internationalen Mittelvergabe erhöhen, Teilen von Risiken eines Engagements in fragilen Kontexten, vermehrte Nutzung von Ländersystemen, Stärken von Kapazitäten bei staatlichen Institutionen sowie Zivilgesellschaft, Hilfe vorhersehbar und zeitgerechter gestalten.

7. Welche Rolle kommt laut Auffassung der Bundesregierung der Privatwirtschaft im Wirksamkeitsdialog der EZ zu?

Entwicklungsprozesse, die Geber und Partnerländer im Sinne der Millenniumserklärung anstreben, müssen das Potenzial des Privatsektors für nachhaltige Entwicklung stärker nutzen, da die Privatwirtschaft entscheidend zur Wirksamkeit der EZ beitragen kann, z. B. indem sie ihr Know-how, Innovationen und Kapital in Entwicklungsprozesse einbringt. Der Wirksamkeitsdialog mit der Privatwirtschaft trägt dazu bei, zukunftsorientierte Interessenskongruenzen aller Partner im Entwicklungsprozess – also auch der Privatwirtschaft – herauszuarbeiten und darauf eine entwicklungsorientierte Partnerschaft aufzubauen. Es ist das Interesse der Bundesregierung, der Privatwirtschaft für diesen Dialog weiter den Weg zu ebnen und Chancen für gemeinsames, entwicklungsorientiertes Handeln aufzuzeigen. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat sich daher in der Vorbereitung des 4. Hochrangigen Forums zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Busan (HLF-4) erfolgreich dafür eingesetzt, dass der Privatsektor in den Wirksamkeitsdialog systematisch einbezogen wird. HLF-4 wird somit der modernen, globalen Entwicklungspartnerschaft mit neuen Akteuren, Finanzierungsquellen und Partnerschaften gerecht.

8. Welche Standards sollten laut Auffassung der Bundesregierung für die Privatwirtschaft in der EZ gelten?

Die Bundesregierung unterstützt das verantwortliche Engagement von Unternehmen, welches darauf abzielt, Handlungsspielräume im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu gestalten. Grundlage der Bundesregierung für die Zusammenarbeit mit Unternehmen und Wirtschaftsverbänden in der Entwicklungszusammenarbeit sind u. a. die Dreigliedrige Grundsatzerklärung über Multinationale Unternehmen und Sozialpolitik der IAO, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und der Global Compact der Vereinten Nationen. Darüber hinaus fördert die Bundesregierung die Übernahme von Verantwortung durch Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen, wie sie im Ruggie-Framework (respect, protect, remedy) und in einem eigenen Kapitel der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen beschrieben ist.

Das BMZ hat sich zudem dafür eingesetzt, dass in Busan eine gemeinsam mit dem Privatsektor erarbeitete Erklärung zur Rolle des Privatsektors und öffentlich-privater Kooperation zur Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit verabschiedet wird. In dieser Erklärung sind fünf Prinzipien für wirksame öffentlich-private Kooperationen verankert, welche neben der Stärkung von sozialen und ökologischen Standards für Unternehmen auch auf eine Intensivierung des öffentlich-privaten Dialogs für ein förderliches Geschäfts- und Investitionsklima, die Schaffung von Dialogplattformen zu öffentlich-privaten Kooperationsmöglichkeiten sowie Transparenz und Rechenschaftspflicht für erzielte Wirkungen abzielen.

9. Was versteht die Bundesregierung unter Development Effectiveness?

Der Begriff „Development Effectiveness“ umfasst alle Beiträge, die zu angestrebten Entwicklungsergebnissen beitragen, neben staatlicher EZ können das beispielsweise auch privatwirtschaftlich finanzierte und durchgeführte Investitionen sein.

10. Welche Position vertritt die Bundesregierung in Bezug auf die weiterhin volle Gültigkeit der Verpflichtungen aus der Paris-Erklärung und dem Accra-Aktionsplan nach Busan?

Die Verpflichtungen aus der Paris Erklärung und dem Accra Aktionsplan gelten auch nach Busan für die Unterzeichner weiter.

11. Setzt sich die Bundesregierung dafür ein, in Busan einen konkreten Zeitplan zur Umsetzung der Ergebnisse von Busan zu verabschieden?
Wenn ja, wie soll dieser nach Vorstellung der Bundesregierung aussehen, und wenn nein, warum nicht?

Voraussichtlich enthält die Abschlusserklärung von Busan – ebenso wie zuvor die Pariser Erklärung und die Accra Agenda for Action – zu einigen Verpflichtungen konkrete Zeitziele. Die Bundesregierung setzt sich für die Formulierung solcher Zeitziele ein, um die Verbindlichkeit der Verpflichtungen für alle Beteiligten zu erhöhen.

12. Teilt die Bundesregierung den Vorschlag der Kommission zur Konzentration der Überprüfung der Wirksamkeit von EZ auf weniger als der 12 bestehenden Indikatoren zur Überprüfung der Umsetzung der Paris-Erklärung?
 - a) Falls ja, welche der 12 bestehenden Fortschrittsindikatoren der Paris-Erklärung sollen aus Sicht der Bundesregierung weiterhin regelmäßig überprüft werden?
 - b) Falls nein, warum nicht?

Aus Sicht der Bundesregierung sollte bei der nächsten Überprüfung der Wirksamkeit von EZ grundsätzlich auf die 12 bestehenden Indikatoren zurückgegriffen werden, um eine Vergleichbarkeit mit den Ergebnissen von 2005, 2008 und 2010 zu gewährleisten. Die Überprüfung der Wirksamkeit von EZ erfolgt jedoch v. a. auf Partnerlandebene. Die Partnerländer haben bei der Überprüfung die Federführung. In einzelnen Partnerländern wird sich zeigen, dass eine vollständige Überprüfung der 12 bestehenden Indikatoren nicht mehr sinnvoll ist, beispielsweise wenn die Ziele erreicht wurden oder mit einzelnen Indikatoren die gesetzten Ziele nicht adäquat gemessen werden können.

13. Teilt die Bundesregierung den Vorschlag der Europäischen Kommission, die Grundsätze zur Wirksamkeit von EZ auch auf die Klimafinanzierung anzuwenden, und falls nein, warum nicht?

Klimafinanzierung ist eine internationale Gemeinschaftsaufgabe, deren finanzielle Ausgestaltung im internationalen UNFCCC-Kontext ausgearbeitet wird und die durch die verschiedenen bilateralen Geber, der EU und multilateralen Institutionen umgesetzt wird. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass diese Umsetzung im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung und im Einklang mit den in der Paris Deklaration und in der Accra Agenda for Action vereinbarten Prinzipien erfolgt.

14. Setzt sich die Bundesregierung für die im Busan-Abschlussdokument vorgeschlagene Lieferaufbindung von 100 Prozent bis zum Jahr 2015 ein und, wenn nein, warum nicht?

Für die Bundesregierung ist eine volle Lieferaufbindung der EZ nicht verhandelbar. Als EZ an die OECD gemeldete Leistungen umfassen nicht nur eine Vielzahl von Zuschüssen an deutsche Institutionen (einschließlich Verwaltungskosten), sondern beispielsweise auch die geschätzten Studienplatzgebühren für Studierende aus Entwicklungsländern, die nicht bzw. nicht vollständig aufbindbar sind.

Im Einklang mit der Accra Agenda for Action und der einschlägigen Beschlüsse der OECD bemüht sich die Bundesregierung jedoch im Rahmen des Möglichen und entwicklungspolitisch Sinnvollen um Lieferaufbindung. In 2009 waren 48 Prozent der deutschen Technischen Zusammenarbeit lieferungsbunden (unter Ausschluss von Kategorien wie Studienplatzkosten). Deutschland hat der OECD im Oktober 2009 einen Plan zur weiteren Lieferaufbindung der Technischen Zusammenarbeit eingereicht, der u. a. die Ausweitung der Lieferaufbindung in der Technischen Zusammenarbeit auf 60 Prozent in 2012 vorsieht. Die Finanzielle Zusammenarbeit ist bereits weitgehend aufgebunden.

15. Wird die Bundesregierung wie angekündigt bis Busan sämtliche Transparenzverpflichtungen aus der Accra-Agenda umgesetzt haben?

Die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit kommt seinen Transparenzverpflichtungen gegenüber seinen Partnern vor Ort bereits nach. In der Regel informieren wir unsere Partner bei Bedarf einmal jährlich über geplante Auszahlungen und berichten zwischenjährig über getätigte Auszahlungen. Dabei orientieren wir uns bzgl. Umfang, Format und Häufigkeit an den Anforderungen unserer Partner. In Zukunft wollen wir über eine neue länderspezifische Darstellung der deutschen EZ noch mehr Informationen auch im Internet zugänglich machen.

16. Was tut die Bundesregierung, um die deutsche EZ stärker an den Systemen der Partnerländer auszurichten?

Deutschland sieht in der Stärkung und Nutzung der Partnersysteme einen Beitrag zu mehr Eigenverantwortung der Partner und zu einer besseren Wirksamkeit unseres Engagements. Die langjährige Erfahrung der deutschen EZ zeigt, dass der sukzessive Aufbau tragfähiger und leistungsstarker Institutionen ein langfristiger Prozess ist. Die Qualität der Partnersysteme entspricht häufig noch nicht internationalen Standards. Deshalb setzt die deutsche EZ bewusst auf eine langfristig angelegte Kooperation mit Partnern auf verschiedenen Ebenen des politischen und administrativen Systems und investiert in die Stärkung der Partnersysteme in Richtung auf internationale Anforderungen und Standards und in ihre gesellschaftliche Akzeptanz. Das BMZ hat dazu ein Positionspapier zur Stärkung und Nutzung von Partnersystemen erarbeitet, das als Richtschnur für die Umsetzung der Accra-Verpflichtungen zur Stärkung und stärkeren Nutzung von Partnersystemen dient.

17. Welche konkreten Schritte wird die Bundesregierung unternehmen, um künftig stärker die öffentlichen Finanzmanagementsysteme der Partnerländer zu nutzen?

In vielen Partnerländern der deutschen EZ gibt es eine Fülle von Beschränkungen, die in der Qualität, den Risiken und der Verlässlichkeit der öffentlichen Finanzsysteme liegen, die die Möglichkeiten ihrer vollständigen Nutzung erschweren. Die Nutzung eines öffentlichen Finanzsystems kann auch nur in Teilkomponenten und graduell erfolgen (z. B. über die Einbeziehung extern finanzierter Projekte in die reguläre Haushaltsplanung der Regierung). Die Entwicklung der öffentlichen Finanzsysteme ist ein Prozess, entsprechend ist die künftige stärkere Nutzung der Finanzsysteme ebenfalls ein Prozess, der nicht beliebig beschleunigt werden kann. Um so wichtiger ist das Prinzip der graduellen Nutzung der Finanzsysteme, um zumindest eine teilweise Nutzung zu ermöglichen, sofern dafür die Voraussetzungen gegeben sind. Die öffentlichen Finanzmanagementsysteme werden deshalb nur dort genutzt, wo die hohen qualitativen Voraussetzungen dies zulassen. In den Fällen, wo dies noch nicht der Fall ist, werden sie wo möglich gezielt gestärkt. *Conditio sine qua non* bleibt die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung.

In Ländern, in denen allgemeine und sektorale Budgethilfe sowie Korbfinanzierung zum Einsatz kommen, werden die Partnersysteme in der Regel besonders umfassend genutzt. Angesichts der hohen treuhänderischen, politischen und Entwicklungsrisiken von allgemeinen Budgethilfen wird der bestehende Länderkreis für diese Modalität nicht ausgeweitet und bestehende Unterstützung streng und fortlaufend überprüft. Die Bundesregierung setzt sich aber auch dafür ein, im Rahmen von Projektfinanzierungen, die Finanzsysteme der Partnerländer stärker zu nutzen. Dies ist durchaus möglich. Seit Verabschiedung der Pariser Erklärung wurde die Nutzung der öffentlichen Finanzsysteme insgesamt leicht, die Nutzung der nationalen Beschaffungssysteme signifikant erhöht.

18. Inwiefern plant die Bundesregierung künftig den deutschen Operationsplan zur Umsetzung der Paris-Prinzipien und der Accra-Agenda weiter fortzuschreiben und diesen dem Parlament und der Zivilgesellschaft zur Verfügung zu stellen?

Da die Ergebnisse von Busan inhaltlich noch nicht feststehen, ist darüber noch nicht entschieden. Die Bundesregierung ergreift in jedem Fall geeignete Maßnahmen, um die politischen Beschlüsse von Busan in der deutschen EZ operativ umzusetzen. Diese Maßnahmen werden Parlament und Zivilgesellschaft transparent kommuniziert.

19. Stellt die Bundesregierung im Lichte des Trends, den Accra gesetzt hat und vor dem Hintergrund, dass der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dirk Niebel, in einem Interview bei „epd“, dass am 9. Oktober 2011 auf „domradio.de“ veröffentlicht wurde, die feste Quote von ein Drittel bilateraler Hilfe und zwei Drittel multilateraler Hilfe als realitätsfern bezeichnet hat, diese feste Quote aus dem Koalitionsvertrag im Vorfeld der Konferenz von Busan auf den Prüfstand?

Im Koalitionsvertrag haben die Koalitionspartner vereinbart, dass sie eine Verteilung der bilateralen sowie der europäischen und multilateralen deutschen Leistungen im Verhältnis von zwei Drittel zu einem Drittel erreichen wollen. An diesem Ziel hält die Bundesregierung fest.

