Politik und Leistungen
der Mitglieder
des Entwicklungsausschusses

Entwicklungs-zusammenarbeit

Bericht
2006

Bericht des Vorsitzenden des Entwicklungsausschusses
Richard Manning

OECD

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Kapitel 1

Überblick des DAC-Vorsitzenden

In diesem Kapitel werden drei fundamentale, miteinander verknüpfte Aspekte der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit untersucht, nämlich das gesamte ODA-Volumen, die wichtigsten Trends bei der ODA-Allokation sowie Mittel und Wege für eine wirksamere Umsetzung der EZ-Leistungen. Ferner werden Überlegungen darüber angestellt, auf welche Weise die Geber stärker dazu beitragen könnten, dass sich die Partnerländer um größere Transparenz bei ihren öffentlichen Ausgaben bemühen, vor allem soweit diese mit ODA-Mitteln finanziert werden. Schließlich wird über einige der wichtigsten Indikatoren für Fortschritte im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit berichtet.

Einleitung

Der vorliegende Bericht beginnt mit einem Überblick über besonders wichtige Fragen und markante Trends der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Vor allem soll er dazu dienen, die Entwicklungen im Bereich der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) herauszustellen. Angesichts der wichtigen 2005 angekündigten Entscheidungen über das ODA-Volumen kommt diesem Thema gerade jetzt besonders große Bedeutung zu, so dass ich mich im ersten Teil von Kapitel 1 vor allem darum bemühen werde, auf die folgenden drei Aspekte der ODA-Leistungen einzugehen:

- ODA-Gesamtvolumen;
- wichtigste Trends bei der ODA-Allokation;
- wirksamere EZ-Abwicklung.

Volumen und Qualität der ODA sind zwar für die Arbeit des Entwicklungsausschusses (DAC) von zentraler Bedeutung, doch kann gar nicht oft genug wiederholt werden, dass die ODA-Leistungen im Vergleich zu den Eigenanstrengungen der Partnerländer nur eine begrenzte Rolle spielen. Ebenso wichtig sind die Effekte der Maßnahmen, die Industrie- wie Schwellenländer in Bereichen wie Handel, Investitionen, Sicherheit und globale Umweltbedingungen einleiten. Eine entscheidende Voraussetzung für die entwicklungspolitische Effektivität ist meiner Meinung nach die Schaffung und Aufrechterhaltung von öffentlichen oder privaten Institutionen in den Partnerländern, denen gegenüber die Exekutive rechenschaftspflichtig ist. Im zweiten Teil des Kapitels liegt der Schwerpunkt mithin auf den Kernaspekten der Rechenschaftspflicht in den Partnerländern selbst sowie auf der Frage, wie die Geber die Länder hierbei besser unterstützen könnten. Abschließend werde ich mich mit einigen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit befassen, für die ich alljährlich eine Art Zustandsbericht zu liefern versuche.

Obwohl der Schwerpunkt in diesem Jahr nicht auf den **Ergebnissen** der EZ-Aktivitäten liegt, sollte doch nicht unerwähnt bleiben, dass es ermutigende Anzeichen für konkrete Fortschritte gibt. So wurde z.B. im Rahmen des von der UNESCO veröffentlichten globalen Monitoring-Berichts *Bildung für alle* ein Rückgang der Zahl der nicht eingeschulten Kinder im Grundschulalter verzeichnet (von 98 auf 77 Millionen im Zeitraum 1999-2004). Obwohl diese Zahlen aus administrativen Quellen stammen, bei denen die Schulbesuchsquote tendenziell stets überzeichnet ist, lässt sich doch ein klarer Trend ausmachen. Auch die Erhebungsdaten signalisieren eine drastische Abnahme der Kindersterblichkeit um 20-30% in der Zeit zwischen den zwei letzten Bevölkerungs- und Gesundheitserhebungen, die in mehreren afrikanischen Ländern der unteren Einkommensgruppe, wie z.B. Äthiopien, Malawi, Mosambik und Tansania durchgeführt wurden. Zum Beispiel verringerte sich die Kindersterblichkeit in Tansania im Zeitraum 1999-2004 um rd. 30%[1]. Eine gemeinsame Entwicklungsinitiative kann in der Tat, wie ich im letzten Jahr ausgeführt habe, zu konkreten Ergebnissen führen. Wir müssen uns aber noch stärker darum bemühen, dieser Erkenntnis allgemein zum Durchbruch zu verhelfen.

Mittelfristige Trends der Entwicklungszusammenarbeit

ODA-Gesamtvolumen

Im Jahr 2005 gaben die meisten DAC-Mitglieder bedeutende mittelfristige Pläne zur Aufstockung ihrer ODA-Leistungen bekannt. Das DAC-Sekretariat veröffentlichte eine vielfach zitierte „Simulationsrechnung“, der zufolge das ODA-Volumen der DAC-Mitglieder gemäß der DAC-Definition von knapp 80 Mrd. US-$ im Jahr 2004 (in konstanten Dollar) auf 130 Mrd. US-$ (2010) steigen würde, wenn alle Geber ihren Verpflichtungen nachkämen. Im April 2006 wurde

diese positive Nachricht durch die Veröffentlichung der geschätzten ODA-Nettoauszahlungen der DAC-Mitglieder erhärtet, die für das Kalenderjahr 2005 auf das Rekordniveau von 106 Mrd. US-$ veranschlagt wurden. Gleichzeitig wurden Fortschritte bei der Erschließung innovativer Finanzinstrumente für bestimmte ODA-finanzierte Vorhaben erzielt. Auch viele Nicht-DAC-Geber kündigten Pläne zur Erhöhung ihrer ODA/OOF-Mittel an, und Warren Buffett verdoppelte die Mittelausstattung der Bill-Gates-Stiftung praktisch über Nacht. Haben wir es also effektiv mit der von manchen lange herbeigesehnten, von anderen aber mit einer gewissen Sorge betrachteten ODA-Expansion zu tun?

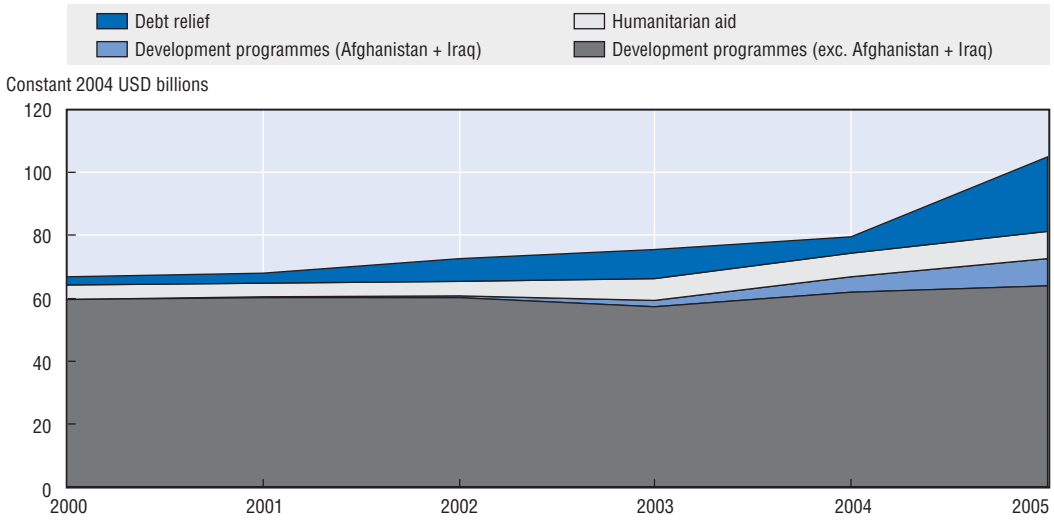
Die EZ-Leistungen der DAC-Mitglieder

Beginnen wir mit einem Blick auf die DAC-Mitglieder, die wahrscheinlich den höchsten ODA-Anteil stellen. Das ODA-Gesamtvolumen der DAC-Mitglieder erreichte 2005 106,8 Mrd. US-$, gegenüber vermutlich 1,5 Mrd. US-$ für die nicht dem DAC angehörenden OECD-Mitglieder, 2,5 Mrd. US-$ für die Fonds der Nahostländer und wahrscheinlich weniger als 3 Mrd. US-$ für alle übrigen bilateralen öffentlichen Geber.

Die ODA-Zahlen waren 2005 außergewöhnlich hoch. Im Zeitraum 2004-2005 expandierte das ODA-Volumen der DAC-Mitglieder um 25 Mrd. US-$, wovon nicht weniger als 18 Mrd. US-$ auf den Anstieg der Schuldenerleichterungen entfielen; dabei schlug der vom Pariser Club ausgehandelte Schuldenerlass für den Irak im Jahr 2004 und für Nigeria im Jahr 2005 massiv zu Buche. Der Anstieg der ODA-Mittel wies daher eine starke Konzentration auf nur wenige Empfängerländer auf und kam naturgemäß auch nicht voll den eigentlichen Empfängern zugute. Abgesehen von diesen Einmalfaktoren sowie von einem leichten Anstieg sowohl der humanitären Hilfe als auch der Technischen Zusammenarbeit erhöhte sich die bilaterale ODA das zweite Jahr in Folge ganz wesentlich. Wie aus Abbildung 1.1 ersichtlich, konzentrierte sich jedoch auch dieser Anstieg wiederum auf wenige Länder (insbesondere Irak und in geringerem Maße Afghanistan). Infolgedessen haben sich die ODA-Leistungen (ohne humanitäre Hilfe und Schuldenerleichterungen) für die überwiegende Zahl der Empfänger (als Gruppe gesehen) real nur ganz geringfügig erhöht.

Einige NRO und andere Kommentatoren fordern eine Änderung der ODA-Definition des DAC, um mehr Gewicht auf die „realen EZ-Leistungen“ zu legen, und zuweilen wird sogar argumentiert, Schuldenerleichterungen sollten nicht als Bestandteil, sondern vielmehr als Zusatzleistungen zur ODA verbucht werden. Soweit zur Stützung dieses Arguments auf die Schlussfolgerungen der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung von März 2002 Bezug genommen wird,

Abbildung 1.1 **Die wichtigsten Komponenten der ODA-Nettoleistungen im Zeitraum 2000-2005**



ist dabei jedoch zu beachten, dass dieser Text keineswegs eine diesbezügliche Entscheidung der internationalen Gemeinschaft widerspiegelt[2]. Angesichts des relativ großen Anteils von Schuldenerleichterungen am ODA-Gesamtvolumen wird am Ende dieses Kapitels ein kurzer Überblick darüber gegeben, wie Schuldenerlasse in der DAC-Statistik verbucht werden.

Zweifellos spricht einiges dafür, die ODA-Definition, ausgehend von den unveränderlichen Basisparametern – öffentliche/vergünstigte Leistungen zu Entwicklungszwecken – einer genaueren Prüfung zu unterziehen. Legitime Gründe lassen sich sowohl für eine Reduzierung als auch für eine Erweiterung des bisherigen Definitionsradius nennen. Dieser könnte z.B. dadurch enger gefasst werden, dass solche Kategorien von Leistungen herausgenommen werden, bei denen weder Finanzmittel noch Fachwissen an die Partnerländer transferiert werden, oder er könnte umgekehrt erweitert werden, indem andere Arten öffentlicher Mittel, mit denen die Regierungen der DAC-Länder die Partnerländer bei der Bewältigung globaler Herausforderungen unterstützen, ebenfalls als ODA anerkannt werden. Das Positive an der Definition ist jedoch, dass mit ihr ein internationaler Bezugspunkt existiert und dass sie in ihrer bisherigen Form, die sich seit über 20 Jahren nicht wesentlich geändert hat, einem gewissen auf breiter Basis bestehenden Konsens darüber entspricht, wo vernünftigerweise die Grenzen liegen sollten. Es würde jeder Logik entbehren, diese Definition (sei es durch Einengung oder Erweiterung) wesentlich zu verändern, ohne auch zugleich die zahlreichen Verpflichtungen zu überprüfen, die die DAC-Mitglieder in Bezug auf das künftige ODA-Volumen eingegangen sind und die ausnahmslos auf der vorhandenen Definition basieren.

Der vom Pariser Club mit Nigeria im Oktober 2005 vereinbarte Schuldenerlass hat ein weiteres Problem bezüglich der Verbuchung schuldenbezogener Transaktionen aufgeworfen, das in Kasten I.1 erörtert wird.

Kasten 1.1 **Verbuchung des Rückkaufs seiner restlichen Schulden durch Nigeria**

Im Rahmen des mit dem Pariser Club im Oktober 2005 vereinbarten Schuldenerlasses hat Nigeria seine restlichen ausstehenden Verbindlichkeiten zu einem Marktsatz entsprechend 60% des Nominalwerts zurückgekauft, was einer Zahlung von etwa 4,6 Mrd. US-$ entspricht. Die Differenz zwischen dem Nominalwert und der Zahlung, die die offiziellen Gläubiger von Nigeria erhielten, beträgt etwa 3,1 Mrd. US-$.

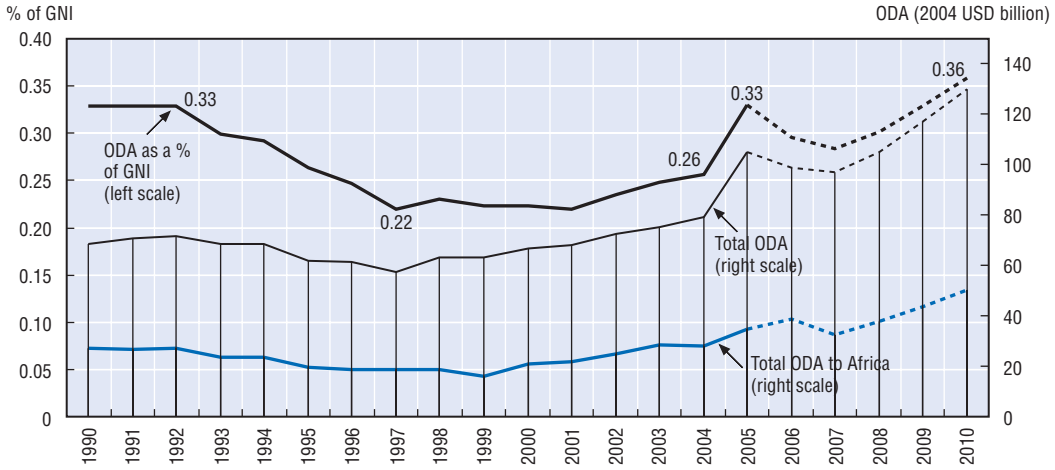
Es gibt keinen Präzedenzfall für die Frage, ob dieser Betrag als ODA erfasst werden kann. Hierfür ausschlaggebend ist die Tatsache, dass eine Transaktion laut ODA-Definition „in erster Linie der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Verbesserung des Lebensstandards der Partnerländer dienen muss“. Die DAC-Mitglieder sind sich uneinig darüber, ob das Hauptziel des Rückkaufelements des umfassenden Entschuldungspakets für Nigeria entwicklungspolitischen oder allgemeinen wirtschaftlichen Zwecken entsprach. Im Falle von ODA-Leistungsströmen würden diese für das Kalenderjahr 2006 erfasst, so dass diese Frage nicht die im vorliegenden Bericht enthaltenen Statistiken berührt.

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts waren im DAC noch Gespräche über die angemessenen Modalitäten der Erfassung dieser Transaktion – und potenziell auch anderer künftiger Schuldenrückkäufe – im Gange. Das Endergebnis dieser Diskussionen wird spätestens Anfang April 2007 bei Veröffentlichung der ODA-Gesamtzahlen für 2006 auf transparente Art und Weise bekanntgegeben.

In dieser Situation besteht ein besonders wichtiger Beitrag des DAC darin – was im Übrigen auch Gegenstand des vorliegenden Berichts ist –, in Bezug auf die Frage, welche Leistungsströme von den DAC-Mitgliedern kollektiv wie einzeln als ODA erfasst werden, die größtmögliche Transparenz zu gewährleisten. Dies bildet eine wesentliche Voraussetzung für eine solide, auf Fakten beruhende Analyse der notwendigen Maßnahmen; viele ökonometrische EZ-Studien werden z.B. durch die Vermischung unterschiedlicher Kategorien von ODA verzerrt, die sich von Motiven und Effekten her wesentlich voneinander unterscheiden.

Von welchen Erwartungen hinsichtlich Umfang und Zusammensetzung der ODA-Leistungen können wir also auf Grund der Zusagen von 2005 für die nächsten Jahre ausgehen? Die Ergebnisse der letzten vom DAC-Sekretariat durchgeführten Simulationen der diesbezüglichen Entwicklung bis 2010 sind in Abbildung 1.2 sowie – noch detaillierter – in Tabelle 1.1 zusammengefasst. Es darf aber nicht übersehen werden, dass es sich bei diesen Zahlen um Simulationen handelt – d.h. um einen Versuch, die von den meisten DAC-Mitgliedern eingegangenen Verpflichtungen zu quantifizieren und diese durch vernünftige Schätzungen für die übrigen Mitglieder zu ergänzen. Es handelt sich also keineswegs um Prognosen. Die Erfahrungen der Vergangenheit belegen sehr konkret, dass weltweite Geschehnisse bedeutende Auswirkungen auf das ODA-Niveau haben können. In einigen Fällen, wie z.B. bei bedeutenden Schuldenerlassmaßnahmen oder groß angelegten Nothilfeaktionen, kann es zu Überschreitungen der ODA-Ansätze kommen. In anderen Fällen, z.B. wenn die nationalen Budgets unter Druck geraten oder die nationalen Prioritäten einen Wandel erfahren bzw. wenn die eingegangenen Verpflichtungen weit über die Grenzen des Realisierbaren hinausgehen, können die effektiven Leistungen weit hinter den Simulationsergebnissen zurückbleiben.

Abbildung 1.2 **ODA-Nettoleistungen der DAC-Mitglieder im Zeitraum 1990-2005 und Simulationen des DAC-Sekretariats der ODA-Nettoleistungen im Zeitraum 2006-2010**



Besonders wichtig ist die Frage, inwieweit sich die eingegangenen Verpflichtungen in konkreten Aktionsplänen der geberseitigen Behörden niederschlagen. Eine 2006 in den DAC-Mitgliedsländern durchgeführte partielle Erhebung zeigte, dass die Ausgabenpläne der Länder, die überhaupt in der Lage waren, Auskünfte über ihre Planung bis 2008 zu geben, vielfach weit von dem stetigen Anstieg des Leistungsvolumens entfernt waren, den viele DAC-Mitgliedsländer für die Zeit bis 2010 zugesagt hatten. Wenn sich die meisten öffentlichen Zusagen auch auf das Jahr 2010 beziehen, liegt doch auf der Hand, dass es wenig sinnvoll wäre, die Einhaltung der Zusagen durch plötzliche enorme Erhöhungen in den letzten ein bis zwei Jahren erreichen zu wollen. Es ist daher sehr wichtig, dass die Geber jährliche Steigerungen in einem Rhythmus programmieren, der den Partnerländern eine effektive Planung und Koordination erleichtert. Von besonderer Bedeutung ist dies für Afrika, wo die Geber eine Verdopplung des ODA-Volumens zwischen 2004 und 2010 zugesagt haben. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass sich der Schuldenerlass für Afrika im gleichen Umfang wie in der jüngsten Vergangenheit fortsetzt. Zum Ausgleich werden daher andere Arten der Entwicklungszusammenarbeit besonders rasch expandieren müssen, wenn das anvisierte Ziel erreicht werden soll.

Die nächsten Wiederauffüllungsrunden der Fonds für zinsgünstige Darlehen der Weltbank und der Afrikanischen Entwicklungsbank, der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) und des Afrikanischen Entwicklungsfonds (ADF) werden ein besonders signifikanter Test für die Bereitschaft der Geber zur Aufstockung ihrer Finanzmittel sein. In beiden Fällen läuft die Frist für das Hinterlegen von Schuldscheinen 2010 aus, und in beiden Fällen bedeutet der Erlass von Kredit-

Tabelle 1.1 **ODA-Nettovolumen der DAC-Mitglieder, 2006 und 2010, gemäß einer Simulation des OECD-DAC-Sekretariats**

Zu konstanten Preisen von 2004, Mio. US-$

Bei den unten stehenden Daten handelt es sich nicht um Prognosen, sondern um Projektionen des Sekretariats auf der Basis amtlicher Verlautbarungen der Mitgliedsländer des OECD-Entwicklungsausschusses (DAC). Die Eckdaten dieser Verlautbarungen sind in der Spalte „Annahmen" enthalten. Zur Berechnung der ODA-Nettoleistungen und des ODA/BNE-Verhältnisses sind BNE-Projektionen für 2006 und 2010 erforderlich. Für 2006 und 2007 stammen die Projektionen des realen Wachstums der einzelnen Länder aus dem *OECD-Wirtschaftsausblick 79* (Mai 2006), Anhangstabelle 1. Für den Zeitraum 2008-2010 wurde für alle Länder eine reale jährliche BNE-Wachstumsrate von 2% angenommen. Die technischen Einzelheiten der Berechnungen wurden mit den jeweiligen nationalen Behörden erörtert, **für die Methodik und die veröffentlichten Endergebnisse ist jedoch das DAC-Sekretariat verantwortlich**.

Zu beachten ist, dass der Umfang der Schuldenerleichterungen 2005 außergewöhnlich hoch war und es auch 2006 ist, was einigen Gebern helfen wird, ihre Zielvorgaben für 2006 einzuhalten bzw. zu übertreffen. Die Simulationen für 2006 basieren auf den angegebenen Zielen und wurden nicht um außergewöhnliche Schuldenerleichterungen bereinigt. Ein ähnlich hohes Niveau an Schuldenerleichterungen wird für 2010 nicht erwartet.

	2005		Annahmen	2006		2010			
	Netto-ODA (Mio. US-$ von 2004)	ODA/BNE (in %)		Netto-ODA (Mio. US-$ von 2004)	ODA/BNE (in %)	Netto-ODA (Mio. US-$ von 2004)	ODA/BNE (in %)	Reale Veränderung der ODA gegenüber 2005	
								Mio. US-$ von 2004	In %
Belgien	1 924	0.53	0.5% in 2006 und 0.7% in 2010	1 876	0.50	2 855	0.70	931	48
Dänemark	2 076	0.81	Mindestens 0.8%	2 108	0.80	2 290	0.80	214	10
Deutschland	10 013	0.36	0.33% in 2006 und 0.51% in 2010	9 331	0.33	15 553	0.51	5 540	55
Finnland[1,2]	883	0.46	0.44% in 2007 und 0.7% in 2010	819	0.41	1 512	0.70	629	71
Frankreich[1]	9 893	0.47	0.5% in 2007 und 0.7% in 2012	9 991	0.47	14 155	0.61	4 261	43
Griechenland	372	0.17	0.3% in 2006 und 0.51% in 2010	674	0.30	1 260	0.51	888	239
Irland	703	0.42	734 Mio. in 2006 u. 1,2 Mrd. Euro in 2010[8]	877	0.50	1 272	0.65	570	81
Italien	4 958	0.29	0.33% in 2006 und 0.51% in 2010	5 721	0.33	9 507	0.51	4 549	92
Luxemburg[1]	248	0.82	1% in 2009	284	0.90	352	1.00	103	42
Niederlande	5 036	0.82	Mindestens 0.8%	5 166	0.82	5 498	0.80	463	9
Österreich	1 539	0.52	0.33% in 2006 und 0.51% in 2010	998	0.33	1 674	0.51	134	9
Portugal	371	0.21	0.33% in 2006 und 0.51% in 2010	584	0.33	972	0.51	601	162
Schweden	3 377	0.94	1% in 2006	3 722	1.00	4 080	1.00	704	21
Spanien[1,2]	2 911	0.27	0.5% in 2008 und 0.7% in 2012	3 651	0.33	7 157	0.59	4 246	146
Vereinigtes Königreich[1,2]	10 640	0.47	0.47% in 2007-08 und 0.7% in 2013	9 682	0.42	14 851	0.59	4 211	40
DAC-EU-Mitglieder insg.	54 943	0.44		55 484	0.43	82 988	0.59	28 045	51
Australien[3]	1 557	0.25	Vgl. Anmerkung 3	1 813	0.28	2 538	0.36	980	63
Japan[4]	13 534	0.28	Vgl. Anmerkung 4	9 922	0.20	11 922	0.22	-1 611	-12
Kanada[5]	3 410	0.34	Vgl. Anmerkung 5	2 897	0.28	3 648	0.32	238	7
Neuseeland	251	0.27	0.27% in 2005-06 und 0.28% in 2007-08	254	0.27	284	0.28	33	13
Norwegen	2 494	0.94	1% im Zeitraum 2006-09	2 726	1.00	2 958	1.00	463	19
Schweiz[6]	1 757	0.44	Vgl. Anmerkung 6	1 666	0.41	1 801	0.41	44	2
Vereinigte Staaten[7]	26 888	0.22	Vgl. Anmerkung 7	24 000	0.19	24 000	0.18	- 2 888	-11
DAC-Mitglieder insg.	104 835	0.33		98 762	0.30	130 139	0.36	25 303	24

1. Die ODA/BNE-Verhältniszahlen wurden für die Zeit zwischen 2004 und dem angestrebten Zieljahr interpoliert.
2. Finnland beabsichtigt, das Ziel von 0,7% „vorbehaltlich der wirtschaftlichen Umstände" bis 2010 zu erreichen; Spanien zielt auf einen Mindestwert von 0,5% bis 2008 ab und beabsichtigt, bis 2012 0,7% zu erreichen; das Vereinigte Königreich hat einen Zeitplan angekündigt, dem zufolge das Ziel von 0,7% bis 2013 erreicht werden soll.
3. Australien wird seine ODA bis 2010 auf rd. 4 Mrd. $A erhöhen. Bei den hier wiedergegebenen Zahlen wurde unterstellt, dass die ODA 2006 0,28% des BNE und 2010 4 Mrd. $A beträgt, wobei eine durchschnittliche Inflationsjahresrate von 2,5% im Zeitraum 2004-2010 berücksichtigt wurde.
4. Japan beabsichtigt eine Steigerung seines ODA-Volumens in den fünf Jahren von 2005 bis 2009 um insgesamt 10 Mrd. US-$ gegenüber seinen Nettoleistungen von 2004. Die Schätzungen des Sekretariats unterstellen zusätzliche Leistungen von 1 Mrd. US-$ im Jahr 2006 und von 3 Mrd. US-$ im Jahr 2010.
5. Kanada beabsichtigt eine nominale Verdopplung seiner International Assistance Envelope (IAE) von 2001 bis 2010. Der hier geschätzte ODA-Anteil, für den die Angaben von den kanadischen Behörden geliefert wurden, berücksichtigt Bereinigungen um die Inflation (rd. 2% jährlich) sowie sonstige ODA-Ausgaben (außerhalb der IAE).
6. Bei den Schätzungen des Sekretariats wurde davon ausgegangen, dass im Zeitraum 2006-2010 ein Niveau von 0,41% des BNE aufrechterhalten wird. Für die Jahre ab 2009 soll ein neues Ziel festgelegt werden.
7. Schätzungen des Sekretariats auf der Basis der ODA-Leistungen von 2004, zuzüglich 5 Mrd. US-$ pro Jahr, um den auf dem G8-Gipfeltreffen von Gleneagles gemachten Zusagen Rechnung zu tragen, die eine Aufstockung der EZ-Leistungen an Afrika zu Gunsten des Millennium Challenge Account sowie der Initiativen im Bereich HIV/AIDS, Malaria und humanitäre Hilfe vorsehen.
8. Diese Euro-Angaben werden in Dollar zu Wechselkursen von 2004 konvertiert, mit einem Abschlag von 2% jährlich zur Berücksichtigung der Inflation.

rückzahlungen seitens hochverschuldeter armer Länder (HIPC), dass die Fonds – allein schon, um das Niveau ihrer EZ-Initiativen aufrechtzuerhalten, geschweige denn zu erhöhen – darauf angewiesen sein werden, dass die Geber ihre Beiträge stark erhöhen. Wenn die Geber wirklich entschlossen sind, ihre Zusagen in Bezug auf die Mittelaufstockung einzulösen, die Effekte der multilateralen Entschuldungsinitiative auf diese Institutionen zu kompensieren und den Bestand der multilateralen EZ-Kanäle auf Dauer zu gewährleisten, und wenn sie außerdem die beiden Fonds für vergünstigte Kredite als geeignete Instanzen für den Transfer eines Teils ihrer EZ-Mittel betrachten, dann müssten ihre Beiträge zu den beiden Auffüllungsrunden ganz erheblich zunehmen. Es wird interessant sein zu beobachten, ob dies effektiv der Fall sein wird.

Innovative Finanzierungsinstrumente

Interessant war im letzten Jahr die Tatsache, dass verschiedene Vorschläge für innovative Formen der Entwicklungsfinanzierung aus der Prüfphase herausgetreten und in die Phase der konkreten Umsetzung eingetreten sind. Die drei wichtigsten Initiativen betreffen ausnahmslos den Gesundheitsbereich:

- Einrichtung der *International Finance Facility for Immunisation* (Internationale Finanzierungsfazilität für Impfprogramme – IFFIm) im Januar 2006 mit Unterstützung Frankreichs, Italiens, Norwegens, Spaniens, Schwedens und des Vereinigten Königreichs.
- Zusagen einer Reihe von OECD- und Nicht-OECD-Ländern über die Einführung einer Solidaritätsabgabe auf Flugtickets zur EZ-Finanzierung. Bis September 2006 hatten 19 Industrieländer und Entwicklungsländer zumindest erste Schritte zur Einführung einer solchen Solidaritätsabgabe eingeleitet, nämlich Brasilien, Chile, Côte d'Ivoire, Frankreich, Gabun, Guinea, Jordanien, Kambodscha, Kamerun, Kongo, Luxemburg, Madagaskar, Mali, Mauritius, Nicaragua, Norwegen, Südkorea, Vereinigtes Königreich und Zypern.
- Unterzeichnung eines Abkommens – in erster Instanz – durch Italien, Kanada und das Vereinigte Königreich über ein *Advanced Market Commitment*, mit dem Anreize für die Entwicklung von Impfstoffen geschaffen werden sollen, die für die Partnerländer wichtig sind, bei denen jedoch die Nachfrage des Markts nicht ausreicht, um dies auf kommerziellem Wege abzuwickeln.

Was kann man von diesen Initiativen erwarten? Dank der IFFIm wird der GAVI-Fonds[3] (zuvor Vaccine Fund) in der Lage sein, sein jährliches Ausgabenvolumen um bis zu 500 Mio. US-$ aufzustocken, gegenüber Gesamtausgaben von rd. 600 Mio. US-$ in den ersten fünf Jahren seiner Tätigkeit (bis Dezember 2005). Damit wird sich der Radius der Impfkampagnen drastisch ausweiten, und Schätzungen zufolge können hierdurch jährlich 500 000 Sterbefälle von Kindern vermieden werden. Ein Teil der Mittel wird für die Stärkung der Gesundheitsversorgungssysteme bereitgestellt. Bei der gewählten Finanzierungsmethode, d.h. Emission von GAVI-Fonds-Anleihen mit variablem Zinssatz (für den Zeitraum bis 2015 wird von 4 Mrd. US-$ ausgegangen), die am Ende wieder von den Gebern zurückgekauft werden, erfolgt die Vorfinanzierung über den Markt – was seinen Preis hat. Die ökonomische Logik dabei lautet, dass die höheren Impfkosten sich insofern unverhältnismäßig stark auszahlen werden, als sie beispielsweise die Stückkosten reduzieren bzw. die Inzidenz bestimmter ansteckender Krankheiten auf ein Niveau herabdrücken, das unterhalb der kritischen Schwelle liegt. Die zusätzlich erforderlichen Mittel von jährlich 500 Mio. US-$ kommen zwar zu den ODA-Leistungsströmen **an** die Entwicklungsländer hinzu, doch werden nur die jährlichen Zahlungen der Geber an die IFFIm (die in den ersten Jahren gering sein werden) als ODA **der** teilnehmenden Geber angerechnet. In den kommenden Jahren werden die aus dieser Quelle finanzierten Leistungen daher nur eine Ergänzung zu den geplanten ODA-Beträgen darstellen.

Wie hoch die Erträge aus der Solidaritätsabgabe auf Flugtickets sein werden, hängt natürlich von der Höhe der Abgabe und der Zahl der Flugtickets ab, auf die sie erhoben wird. In Frankreich, einem der Länder mit den vermutlich höchsten Beiträgen, wurde geschätzt, dass sich die Erträge in der Anfangsphase auf der Basis der Passagiere, die Flüge von französischen Flughäfen buchen, auf jährlich rd. 200 Mio. Euro (250 Mio. US-$) belaufen, was etwa 2% der französischen ODA entspräche. Schätzungen zufolge könnten die Gesamteinnahmen aus der Initiative dieser ersten Ländergruppe letztlich einen Betrag in der Größenordnung von 1-1,5 Mrd. US-$ pro Jahr erreichen. Dieser

Betrag könnte sich mit der voraussichtlichen Zunahme des Flugreiseverkehrs und natürlich auch mit dem Beitritt weiterer Länder zu dieser Initiative erhöhen. Diese Abgabe unterscheidet sich grundsätzlich stark von der IFFIm. Zunächst einmal brauchen die Mittel nicht zurückgezahlt zu werden, so dass der volle Betrag auf unbestimmte Zeit für Entwicklungszwecke zur Verfügung steht. Angesichts dieser Tatsache haben die Geber beschlossen, die Erlöse aus der Abgabe zusammen mit den langfristig vorausberechenbaren Beiträgen aus Haushaltsmitteln dazu zu nutzen, Medikamente zur Behandlung von Malaria und TBC sowie Antiretroviralmittel gegen HIV/AIDS zu erwerben, an denen auch in Zukunft Bedarf bestehen wird. Der Ankauf dieser Medikamente soll über eine neue Finanzierungsinitiative erfolgen, die unter der Abkürzung UNITAID bekannt ist. Erhebt ein Land eine Pflichtabgabe für Entwicklungszwecke, so wird der Ertrag aus dieser Abgabe dem Land, das die entsprechenden Summen überweist, in voller Höhe als ODA gut geschrieben. Es wird daher interessant sein zu sehen, inwieweit die Geber solche Abgaben als zu ihren ODA-Verpflichtungen hinzukommende Leistungen betrachten (wie dies zum Beispiel Frankreich und Norwegen tun) bzw. inwieweit die Länder darin nur ein alternatives Mittel sehen, ihren Verpflichtungen nachzukommen (ein Standpunkt, der z.B. von Deutschland und dem Vereinigten Königreich vertreten wird). Im letzteren Fall hängt die Antwort auf die Frage, inwieweit es sich bei diesen Beträgen dennoch um Mittel handelt, die anderenfalls nicht bereitgestellt worden wären, von den jeweiligen Umständen ab.

Ausgehend von dieser kurzen Analyse kann u.U. damit gerechnet werden, dass die beiden vorgenannten Initiativen die von den Partnerländern empfangenen ODA-Leistungen im ersten Fall um bis zu 2 Mrd. US-$ jährlich (das sind rd. 2%) erhöhen. Der prozentuale Anstieg der mit EZ-Mitteln unterstützten Gesundheitsversorgungsausgaben wird wesentlich stärker ausfallen, obwohl es u.U. zu einem gewissen Substitutionseffekt kommen könnte, wenn die Länder bei anderen Teilen ihrer EZ-Programme weniger für die mit den innovativen Finanzierungsinstrumenten verfolgten Zielsetzungen ausgeben. Das *Advanced Market Commitment* – ein marktorientierter Mechanismus zur Unterstützung von Forschung und Entwicklung im Bereich der Impfstoffe – wird die EZ-Leistungsströme als solche nicht erhöhen; sie könnte aber möglicherweise Arzneimittelunternehmen zu zusätzlichen FuE-Initiativen veranlassen. Sofern diese Initiativen von Erfolg gekrönt sind, würden sie die Gesundheitsergebnisse verbessern und könnten dann u.U. zu einem späteren Zeitpunkt den Anstoß zu ODA-Leistungen geben. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfügen wir noch nicht über irgendwelche Anhaltspunkte, die uns ein Urteil darüber gestatten würden, ob derartige Leistungen zu dem Niveau hinzukommen würden, das auf jeden Fall zur Verfügung gestanden hätte. Der eigentliche Nutzeffekt der Initiative besteht, soweit diese erfolgreich ist, sicherlich mehr in einer verstärkten Wirksamkeit des Kampfes gegen die jeweiligen Krankheiten.

Nicht-DAC-Geber

Inwieweit werden neben den ODA-Leistungen der DAC-Mitglieder andere Leistungsarten einen signifikanten Anteil an den potenziellen EZ-Mehrbeträgen haben? Ich habe bereits an anderer Stelle ausgeführt[4], dass diese im Verhältnis zu den gesamten DAC-Leistungsströmen historisch gesehen höher waren als in den letzten 10-15 Jahren; in der Tat machten allein die ODA-Mittel der Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) schon 1978 30% der weltweiten ODA aus. In der jüngeren Vergangenheit lagen die Leistungsströme aus Nicht-DAC-Ländern vermutlich bei etwa 5% der weltweiten ODA. Diese Zahl wird aber voraussichtlich wieder steigen, was verschiedene Gründe hat: *a*) Die nicht dem DAC angehörenden EU-Länder sind dabei, ihre ODA entsprechend den von ihnen festgelegten Zielen rasch aufzustocken; *b*) andere Nicht-DAC-Mitglieder unter den OECD-Ländern, wie z.B. Korea und die Türkei, erweitern derzeit ihre ohnehin schon beträchtlichen Programme und *c*) Staaten, die weder der OECD noch der EU angehören, beginnen ODA-Programme aufzulegen bzw. zu erweitern. Was indessen die größten aufstrebenden Volkswirtschaften, wie China und Indien, betrifft, werden deren ODA-Programme für die Partnerländer zwar nicht unerheblich, aber gleichwohl weniger wichtig sein als die von diesen großen Ländern ausgehenden Effekte im Bereich von Handel, Investitionen und Leistungen zu marktüblichen Konditionen. Die ODA der Nicht-DAC-Mitglieder wird mithin trotz eines wesentlich niedrigeren Ausgangsniveaus eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Diese Anstrengungen seitens der Nicht-DAC-Länder sind zu begrüßen, doch wären genauere Informationen über Leistungsumfang und -zweck wünschenswert. Ebenso wie dies bei anderen internationalen Fragen der Fall ist, wird die

Entwicklungszusammenarbeit einen zunehmend multipolaren Charakter annehmen. Wichtig ist jedoch, vor allem was die ärmeren und stärker ODA-abhängigen Länder betrifft, dass die Anstrengungen insgesamt kohärent und der Erreichung des Ziels einer größeren EZ-Wirksamkeit förderlich sind und dass beispielsweise die Höhe der Verschuldung tragbar bleibt.

Stiftungen und NRO

Auch die Leistungen wohltätiger und philanthropischer Einrichtungen haben sich rasch erhöht und sind von 7 Mrd. US-$ im Jahr 2000 auf über 11 Mrd. US-$ im Jahr 2004 gestiegen. Sie werden wahrscheinlich weiter zunehmen, wenn sich ihr Volumen auch gegenüber den ODA-Leistungen nach wie vor bescheiden ausnimmt. Die jährlichen Gesamtausgaben der größten US-Stiftungen für entwicklungsbezogene Zwecke wurde in einem vor kurzem veröffentlichten Bericht auf 3 Mrd. US-$ geschätzt[5]. Besondere Bedeutung kommt ihnen indessen in bestimmten Bereichen zu, wie humanitäre Hilfe und Erforschung von Impfstoffen und Tropenkrankheiten, wo die großen Stiftungen und NRO sowohl bei der Finanzierung als auch in Bezug auf die Politikformulierung eine zunehmend wichtige Rolle spielen. (Zum Beispiel wendet die Bill-Gates-Stiftung 2004 über 800 Mio. US-$ für internationale Gesundheitsversorgungsprogramme auf.) Zwischen öffentlichen und privaten Gebern muss systematischer, vor allem auch über den DAC, eine enge Zusammenarbeit gefördert werden. In der Tat wird der DAC zusammen mit Portugal und dem Europäischen Stiftungszentrum im März 2007 zu den Sponsoren einer internationalen Konferenz über die entwicklungspolitische Rolle philanthropischer Stiftungen gehören.

Heimatüberweisungen von Migranten

Große Aufmerksamkeit gilt auch den Heimatüberweisungen von Migranten, wobei zuweilen übersehen wird, dass es sich hierbei um Zuwendungen von Privatpersonen an Privatpersonen handelt, die somit ihrem Wesen nach etwas völlig anderes sind als Leistungen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit. Die Heimatüberweisungen von Migranten spielen für viele Partnerländer eine wichtige Rolle – sowohl für große aufstrebende Länder wie Mexiko als auch für große arme Länder wie Bangladesch bzw. Kleinststaaten wie die Cookinseln. Wie im *Entwicklungsbericht 2004* ausgeführt, sind die veröffentlichten Zahlen mit Vorsicht zu interpretieren, denn viele Überweisungen werden von den Partnerländern untereinander getätigt, und außerdem fehlen für viele arme Länder, z.B. in Subsahara-Afrika, verlässliche Informationen über derartige Transfers. Die Schätzungen der Heimatüberweisungen nach Subsahara-Afrika gehen weit auseinander, doch sind die ODA-Leistungen der DAC-Länder bis viermal so hoch wie die Heimatüberweisungen aus DAC-Ländern in die afrikanischen Länder südlich der Sahara. Auf jeden Fall steht außer Zweifel, dass diese Ströme von großer Bedeutung für die Empfängerländer sind, und es scheint aller Grund zu der Annahme zu bestehen, dass sie volumenmäßig weiter rasch expandieren werden.

Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen

Die Entwicklung der Mittelströme kommerziellen Ursprungs wies einerseits einen mit der Globalisierung zusammenhängenden, langfristig stark steigenden Trend und andererseits konjunkturbedingte Schwankungen auf, die den Wandel der wirtschaftlichen Bedingungen in den kapitalexportierenden wie auch den kapitalimportierenden Ländern widerspiegelten. Diesen Leistungen kommt in den besonders erfolgreichen Schwellenländern und den Partnerländern mit bedeutenden Naturressourcen weit größeres Gewicht zu als den ODA-Leistungen. Auch die Süd-Süd-Investitionen und andere kommerzielle Mittelströme gewinnen zunehmend an Bedeutung. Für eine Vielzahl armer Länder, die z.B. über keine größeren nutzbaren Naturschätze verfügen, spielt die ODA jedoch nach wie vor eine wichtigere Rolle als ausländische Direktinvestitionen und Kredite zu marktüblichen Bedingungen.

Schussfolgerung

Diese knappe Analyse zeigt die Komplexität der verschiedenen Finanzierungskanäle. So schwierig es ist, verlässliche Vorhersagen über die künftige Entwicklung der ODA-Programme zu machen, möchte ich doch nachstehend ein Szenario skizzieren, das ich für plausibel halte:

- Das gesamte ODA-Volumen der DAC-Mitglieder wird 2006 und 2007 gegenüber dem Niveau von 2005 insofern etwas zurückgehen, als sich die zuvor außergewöhnlich hohen Schuldenerleichterungen verringern.
- Die dem durchschnittlichen Partnerland effektiv zur Verfügung stehende ODA (d.h. ohne Schuldenerlass und Nothilfe), dürfte jedoch auf Grund der steigenden Geberzusagen nach dem relativ stagnierenden Leistungsvolumen der letzten Jahre bis 2007 nach und nach zunehmen.
- Die Entwicklung der ODA nach 2007 wird entscheidend davon abhängen, wie weit es den DAC-Mitgliedern gelingt, die mit Steuergeldern finanzierten EZ-Programme rascher aufzustocken als die öffentlichen Ausgaben in so gut wie allen anderen Bereichen; und selbst wenn dies der Fall sein sollte, wäre im Zeitraum 2008-2010 ein besonders steiler Anstieg notwendig, wenn bis 2010 ein Volumen in der Größenordnung von 130 Mrd. US-$ (zu Preisen und Wechselkursen von 2004) erreicht werden soll. Rein rechnerisch gesehen würde es hierzu im Zeitraum 2008-2010 eines 11%igen Anstiegs der ODA-Leistungen bedürfen, wenn man davon ausgeht, dass der Zuwachs im Zeitraum 2006-2007 tendenziell 5% beträgt und keine weiteren außergewöhnlich hohen Schuldenerleichterungen vereinbart werden.
- Sollte der Pariser Club bis 2010 neue umfangreiche Schuldenerleichterungen in Bezug auf staatliche Handelskredite beschließen, so wäre die zahlenmäßige Zielvorgabe leichter zu erreichen, doch würden sich daraus geringere Effekte für das durchschnittliche Entwicklungsland ergeben.
- Der Anteil der Leistungen der DAC-Mitglieder am ODA-Gesamtvolumen wird sich zwar schrittweise verringern, aber zumindest bis zum Jahr 2015 bei nahe 90% der ODA-Gesamtleistungen verharren.
- Wenn die ODA auch im Vergleich sowohl zu privaten zuschussähnlichen Leistungen (karitative Spenden und von Stiftungen bereitgestellte Mittel) als auch zu Heimatüberweisungen und Leistungen kommerziellen Ursprungs allmählich weiter zurückgehen wird, dürfte sie doch für zahlreiche ärmere Länder mit geringer Auswanderung, einer nur begrenzten Ausstattung mit Naturressourcen oder anderen handelbaren Gütern noch viele Jahre lang die vorherrschende Form der Entwicklungsfinanzierung bleiben.

Wichtigste Trends bei der ODA-Allokation

Bei einem Großteil der Debatte über Zusammenarbeit und Entwicklung wird implizit unterstellt, dass die Welt statisch ist. Der Begriff „Entwicklungsländer“ an sich suggeriert ja schon, dass es eine mehr oder minder konstante Gruppe von „Habenichtsen“ gibt, während einige dieser Länder in Wirklichkeit über lange Zeiträume hinweg erstaunlich hohe Wachstumsraten zu verzeichnen hatten, wodurch sich die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung radikal verändert haben. Gewiss lässt sich belegen, dass es in der Tat einen signifikanten harten Kern von Menschen gibt, die in extremer chronischer Armut leben, doch darf dabei nicht übersehen werden, dass auch die Zahl der Zu- und Abgänge zu dieser Gruppe hoch ist.

Daher sollte unbedingt untersucht werden, wie sich die EZ-Leistungen im Laufe der Jahre verändert haben und welche EZ-Leistungsstruktur sich am besten für eine dauerhafte Minderung der Armut eignet, vor allem im Hinblick auf den erwarteten kontinuierlichen Anstieg des ODA-Volumens. Der Entwicklungsausschuss der OECD veröffentlicht alljährlich ODA-Statistiken, doch sind für die Beobachtung von Trends viel längere Zeiträume erforderlich. Daher basiert dieser Abschnitt auf der Beobachtung der zwischen drei Zweijahreszeiträumen eingetretenen Veränderungen: 1994-1995, 1999-2000 und 2004-2005, jeweils unter Verwendung der jüngsten verfügbaren Daten, bei Zweijahresdurchschnitten können einige der starken, bei Jahreszahlen zuweilen unvermeidlichen Schwankungen geglättet werden. Ich möchte an dieser Stelle unterstreichen, wie wertvoll die jährliche DAC-Veröffentlichung „Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients“[6] als Fundgrube sachdienlicher Informationen ist, die auch als Grundlage für die nachstehende Analyse diente.

Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit nach Leistungsarten

Aus Tabelle 1.2 ist ersichtlich, wie sich die geberseitige Allokation der Leistungen auf die wichtigsten ODA-Kategorien in den letzten zehn Jahren verändert hat.

Die wichtigsten Schlussfolgerungen lauten:

- Der starke Anstieg der Zuschüsse in Form von Schuldenerleichterungen hatte bedeutende Auswirkungen auf die „normale" EZ-Ausgabenstruktur. So ist der multilaterale ODA-Anteil im jüngsten Zeitraum trotz des realen Anstiegs der Beiträge an multilaterale Stellen drastisch zurückgegangen.
- Im Bereich der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit betragen die prozentual höchsten Steigerungen in den letzten zehn Jahren die Posten Schuldenerleichterungen, Nothilfe sowie Projekt- und Programmzuschüsse (wo die Ausgaben insbesondere durch die Leistungen an den Irak und Afghanistan in die Höhe getrieben wurden). In jüngerer Zeit expandierte auch die Technische Zusammenarbeit. Die den NRO zur Verfügung gestellten EZ-Mittel weisen einen deutlich steigenden Trend auf, während die zu Entwicklungszwecken bereitgestellte Nahrungsmittelhilfe (ohne Nahrungsmittelsoforthilfe) rückläufig war.
- Die bilateralen Kredite spielen mittlerweile, selbst bei Bereinigung um die Gegenbuchungen für den Schuldenerlass, nur noch eine untergeordnete Rolle bei den Nettoauszahlungen. Die bilaterale Bruttokreditvergabe ist indessen nach wie vor beachtlich (8 Mrd. US-$ im Jahr 2004).
- Unter den verschiedenen multilateralen Kanälen hat die Europäische Kommission (die praktisch ein multilaterales Organ ist) an Bedeutung zugenommen. Die Geberbeiträge zur Kernfinanzierung der Vereinten Nationen und zu den multilateralen Entwicklungsbanken waren in realer Rechnung bemerkenswert konstant (und somit im Verhältnis zur ODA rückläufig), wohingegen die EZ-Mittel zu Gunsten „anderer" multilateraler Institutionen (wie z.B. globale Fonds) rasch zugenommen haben.

Tabelle 1.2 **Nettoauszahlungen der DAC-Länder**

	Zu konstanten Preisen von 2004, in US-$			In Prozent der ODA insgesamt		
	1994-1995	1999-2000	2004-2005	1994-1995	1999-2000	2004-2005
Bilaterale Zuschüsse						
Technische Zusammenarbeit	15 129	15 479	19 590	23	24	21
EZ-Nahrungsmittelhilfe	1 878	1 270	1 017	3	2	1
Humanitäre Hilfe	3 931	5 011	7 919	6	8	9
Schuldenerleichterungszuschüsse	4 046	3 099	16 062	6	5	17
Leistungen an NRO	1 343	1 774	2 365	2	3	3
Verwaltungsaufwand	3 024	3 636	3 995	5	6	4
Sonstige (Projekt- und Programmzuschüsse)	11 078	10 952	18 434	17	17	20
Bilaterale Zuschüsse insgesamt	**40 429**	**41 222**	**69 381**	**62**	**63**	**75**
Bilaterale Kredite	**4 572**	**3 105**	**-1 924**	**7**	**5**	**-2**
*davon***:** *Ausgleichende Buchung für Schuldenerlass*	-582	-712	-2 683	-1	-1	-3
Bilaterale ODA insgesamt	**45 001**	**44 327**	**67 457**	**69**	**68**	**73**
Beiträge an mulilaterale Stellen						
Vereinte Nationen	4 976	5 449	5 238	8	8	6
Europäische Gemeinschaft	6 110	6 778	9 008	9	10	10
Weltbank (IDA, IBRD, IFC, MIGA)	5 606	4 063	5 730	9	6	6
Regionale Entwicklungsbanken und -fonds	1 998	2 376	2 165	3	4	2
Sonstige	1 665	2 092	2 524	3	3	3
davon: Globale Fonds	-	544	1 627	-	1	2
Gesamtbeiträge an multilaterale Institutionen	**20 355**	**20 757**	**24 665**	**31**	**32**	**27**
Gesamte ODA	**65 356**	**65 084**	**92 122**	**100**	**100**	**100**

Tabelle 1.3 **Aufschlüsselung der ODA-Nettoleistungen aller Geber nach Region[1] und Einkommensgruppe**

	Einschließlich Schuldenerleichterungen			Ohne Schuldenerleichterungen		
	1994-1995	1999-2000	2004-2005	1994-1995	1999-2000	2004-2005
	Zu konstanten Preisen von 2004, in Mrd. US-$					
Afrika	25.8	19.9	32.0	24.7	18.4	25.4
Subsahara-Afrika	21.2	16.1	28.6	20.3	14.9	22.2
Nordafrika	3.9	3.0	2.7	3.7	2.7	2.5
Asien	16.7	16.4	17.8	16.5	16.0	17.5
Süd- und Zentralasien	7.9	6.9	10.2	7.8	6.6	10.1
Fernost	8.5	9.3	7.1	8.4	9.1	6.8
Amerika	6.8	6.5	6.5	6.5	6.4	6.0
Nord- und Mittelamerika	3.7	3.3	3.3	3.6	3.2	2.8
Südamerika	2.6	2.6	2.7	2.5	2.5	2.7
Nahost	4.1	2.8	15.8	3.9	2.8	8.8
Ozeanien	2.1	1.4	1.0	2.1	1.4	1.0
Europa	2.5	4.8	3.8	2.5	4.6	3.7
Insgesamt nach Regionen aufschlüsselbar	57.9	51.9	76.9	56.2	49.6	62.4
Nachrichtlich: nicht regional aufschlüsselbar	8.2	10.4	14.8	8.2	10.4	14.8
Am wenigsten entwickelte Länder	19.2	15.8	25.4	18.5	14.8	23.0
Sonstige Länder der unteren Einkommensgruppe	10.9	9.3	14.2	10.4	8.9	9.8
Länder der mittleren Einkommensgruppe – unterer Bereich	19.3	19.8	29.4	18.9	19.0	21.8
Länder der mittleren Einkommensgruppe – oberer Bereich	3.1	2.2	2.6	3.0	2.2	2.6
Fortgeschrittenere Entwicklungsländer	2.2	0.6	0.1	2.2	0.6	0.1
Insgesamt nach Einkommen aufschlüsselbar	54.7	47.8	71.7	53.0	45.5	57.2
Nachrichtlich: nicht nach Einkommen aufschlüsselbar	11.5	14.5	20.0	11.5	14.5	20.0
Insgesamt	66.2	62.3	91.7	64.4	60.0	77.2
	In Prozent der aufschlüsselbaren Leistungen					
Afrika	44	38	42	44	37	41
Subsahara-Afrika	37	31	37	36	30	36
Nordafrika	7	6	4	7	5	4
Asien	29	32	23	29	32	28
Süd- und Zentralasien	14	13	13	14	13	16
Fernost	15	18	9	15	18	11
Amerika	12	13	8	12	13	10
Nord- und Mittelamerika	6	6	4	6	6	4
Südamerika	5	5	4	4	5	4
Nahost	7	5	21	7	6	14
Ozeanien	4	3	1	4	3	2
Europa	4	9	5	4	9	6
Insgesamt nach Regionen aufschlüsselbar	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Nachrichtlich: nicht regional aufschlüsselbar in % der gesamten ODA	12	17	16	13	17	19
Am wenigsten entwickelte Länder	35	33	35	35	33	40
Sonstige Länder der unteren Einkommensgruppe	20	20	20	20	19	17
Länder der mittleren Einkommensgruppe – unterer Bereich	35	41	41	36	42	38
Länder der mittleren Einkommensgruppe – oberer Bereich	6	5	4	6	5	5
Fortgeschrittenere Entwicklungsländer	4	1	0	4	1	0
Insgesamt nach Einkommen aufschlüsselbar	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Nachrichtlich: nicht nach Einkommen aufschlüsselbar in % der gesamten ODA	17	23	22	18	24	26

1. Bei jeder Region sind regionale Beträge enthalten, die sich nicht nach Subregionen aufschlüsseln lassen. Die Summe der subregionalen Beträge kann daher unter dem regionalen Gesamtbetrag liegen.

EZ-Leistungen nach Regionen

Wohin flossen diese Gelder? Tabelle 1.3 zeigt die Aufschlüsselung der Nettoleistungen aller Geber (DAC- und Nicht-DAC-Länder, einschließlich multilateraler Stellen) nach Regionen und Einkommensgruppen, sowohl zu konstanten US-$ von 2004 als auch prozentual. Die Analyse basiert auf dem ländermäßig aufschlüsselbaren Teil der ODA-Mittel, womit effektiv unterstellt wird, dass sich der nicht aufschlüsselbare Rest (der zwischen 1994-1995 und 2004-2005 von 18% auf 26% gestiegen ist) proportional genauso verteilt.

Betrachtet man zunächst die regionale Analyse, so ist aus Tabelle 1.3 ersichtlich, dass sich die Trends für die einzelnen Regionen zwischen 1994-1995 und 1999-2000 in den letzten Jahren umgekehrt haben. Beispielsweise wiesen die Leistungen an Subsahara-Afrika und den Nahen Osten im erstgenannten Zeitraum einen Rückgang auf, der dann im letzten Zeitraum kompensiert wurde, so dass der Anteil dieser Regionen letztlich wieder genau so hoch bzw. sogar höher war als 1994-1995. Bei den Leistungen in Richtung Fernost und Europa kehrte sich der zwischen 1994-1995 und 1999-2000 beobachtete Anstieg im letztgenannten Zeitraum wieder um, obwohl im Falle Europas der Anteil an den ODA-Gesamtleistungen über dem von 1994-1995 verharrte. Die Zahlen für den Nahen Osten und Ozeanien werden durch die Tatsache verzerrt, dass drei der in den Jahren 1994-1995 größten ODA-Empfänger (Israel und die beiden französischen Überseeterritorien Französisch-Polynesien und Neukaledonien) 1997 bzw. 2000 aus der Liste der ODA-Empfängerländer herausgenommen wurden. Um so bemerkenswerter ist mithin der Anstieg der EZ-Transfers an den Nahen Osten.

Wenn es auch gewagt ist, aus dieser regionalen Analyse langfristige Schlüsse zu ziehen, hat es doch den Anschein, als könnten einige Zahlen der letzten fünf Jahre Rückschlüsse auf die künftigen Tendenzen gestatten. So wird der Anteil Europas und des Fernen Ostens wahrscheinlich in dem Maße weiter sinken, wie immer mehr Länder dieser Regionen Fortschritte in ihrer Entwicklung erzielen (wenn auch die jüngste Einbeziehung von Belarus und der Ukraine in die DAC-Liste der ODA-Empfänger den Rückgang des europäischen Anteils kurzfristig verlangsamen könnte). Ferner dürfte mit einem weiteren Anstieg der Leistungen an Subsahara-Afrika (und vielleicht auch Nordafrika) zu rechnen sein, soweit die Zusagen, die Mittel an Afrika zwischen 2004 und 2010 zu verdoppeln, eingehalten werden. Und schließlich sind auch Effekte etwaiger nicht voraussagbarer Krisen zu berücksichtigen, die wie derzeit im Falle des Iraks und Afghanistans die Umsetzung weitreichender Programme nach sich ziehen.

EZ-Leistungen nach Einkommensgruppen

Die Analyse nach Einkommensgruppen ergibt ein in gewisser Hinsicht klareres Bild. Denn die ODA-Leistungen konzentrieren sich stärker auf jene Gebiete, in denen arme Bevölkerungsgruppen leben. Zum Teil ist auch das wiederum auf die oben erwähnte Änderung der DAC-Liste zurückzuführen. Jedenfalls gehen 96% aller erfassten ODA-Leistungen an die ärmeren unter den Entwicklungsländern (am wenigsten entwickelte Länder, Länder der unteren Einkommensgruppe und Länder des unteren Bereichs der mittleren Einkommensgruppe). Eine Verteilung proportional zur Zahl der armen Menschen, die mit weniger als 1 Dollar pro Tag auskommen müssen[7], würde zwar kaum etwas an der Allokation nach Einkommensgruppen ändern, auf der Ebene der einzelnen Länder aber einen erheblichen Unterschied bewirken. Sie hätte vor allem einen starken Anstieg der EZ-Mittel an Indien zur Folge. Indien hat jedoch zahlreiche bilaterale Kredite vorzeitig zurückgezahlt und für eine zahlenmäßige Verringerung der ODA-Geber auf seinem Territorium gesorgt, woran deutlich wird, wie gering die Effekte der EZ-Leistungen für die Wirtschaft dieses Landes insgesamt sind. Bezieht man in diese Analyse auch die multilateralen EZ-Leistungen mit ein, so würde sich der Prozentsatz, der den ärmsten Ländern zugute kommt, sogar noch stärker erhöhen.

Aufschlüsselung nach einzelnen Empfängerländern

Es ist interessant, über die Analyse nach Einkommensgruppen hinaus einen Blick auf die Verteilung nach Leistungsempfängern zu werfen. Tabelle 1.4 zeigt die 25 ODA-Empfängerländer mit den höchsten ODA-Leistungen der DAC-Mitglieder in jedem der drei Zeiträume, was Aufschluss über eine Reihe wichtiger Veränderungen gibt:

Tabelle 1.4 **Hauptempfänger der ODA-Gesamtleistungen**

Nettoauszahlungen[1], Zweijahresdurchschnitte

	1994-1995			1999-2000			2004-2005	
	Jeweilige Preise, Mio. US-$	Konstante Preise, Mio. US-$ von 2004		Jeweilige Preise, Mio. US-$	Konstante Preise, Mio. US-$ von 2004		Jeweilige Preise, Mio. US-$	Konstante Preise, Mio. US-$ von 2004
China	3 304	3 300	China	2 061	2 320	Irak	6 139	6 038
Ägypten	2 209	2 559	Indonesien	1 819	1 933	Afghanistan	2 482	2 448
Indien	1 985	2 083	Vietnam	1 543	1 715	Vietnam	1 871	1 866
Bangladesch	1 502	1 681	Indien	1 472	1 702	Äthiopien	1 802	1 780
Indonesien	1 421	1 380	Ägypten	1 231	1 436	China	1 721	1 728
Die 5 Hauptempfänger	**10 422**	**11 003**	**Die 5 Hauptempfänger**	**8 126**	**9 106**	**Die 5 Hauptempfänger**	**14 015**	**13 860**
Sambia	1 325	1 460	Bangladesch	1 019	1 285	Tansania	1 573	1 557
Côte d'Ivoire	1 280	1 438	Serbien und Montenegro	905	1 236	Pakistan	1 514	1 500
Pakistan	1 209	1 310	Tansania	864	1 105	Sudan	1 410	1 386
Mosambik	1 051	1 239	Thailand	856	861	Bangladesch	1 350	1 334
Philippinen	977	976	Mosambik	796	1 030	Mosambik	1 260	1 245
Die 10 Hauptempfänger	**16 263**	**17 426**	**Die 10 Hauptempfänger**	**12 566**	**14 622**	**Die 10 Hauptempfänger**	**21 122**	**20 883**
Äthiopien	897	1 044	Bosnien und Herzegowina	731	945	Indien	1 209	1 194
Tansania	895	1 020	Äthiopien	663	829	Uganda	1 196	1 183
Israel	786	951	Uganda	650	832	Kongo, Dem. Rep.	1 176	1 163
Vietnam	767	843	Philippinen	632	695	Paläst. Autonomiegebiete	1 119	1 105
Uganda	763	879	Pakistan	628	715	Indonesien	1 059	1 050
Die 15 Hauptempfänger	**20 372**	**22 164**	**Die 15 Hauptempfänger**	**15 870**	**18 639**	**Die 15 Hauptempfänger**	**26 882**	**26 579**
Ehem. jugosl. Teilrep. (unauf.)	733	874	Ghana	604	732	Ghana	1 042	1 032
Thailand	707	648	Nicaragua	603	742	Serbien und Montenegro	1 031	1 019
Ruanda	700	817	Honduras	587	709	Ägypten	1 008	997
Kenia	695	757	Paläst. Autonomiegebiete	577	717	Sri Lanka	848	840
Bosnien und Herzegowina	660	744	Sambia	556	702	Marokko	702	695
Die 20 Hauptempfänger	**23 866**	**26 003**	**Die 20 Hauptempfänger**	**18 797**	**22 242**	**Die 20 Hauptempfänger**	**31 513**	**31 161**
Haiti	630	738	Südafrika	514	661	Nigeria	690	681
Senegal	606	668	Marokko	514	654	Kenia	687	680
Bolivien	587	647	Bolivien	504	624	Sambia	683	676
Ghana	587	636	Jordanien	477	556	Madagaskar	683	678
Sri Lanka	573	587	Malawi	435	546	Bolivien	673	668
Die 25 Hauptempfänger	**26 849**	**29 278**	**Die 25 Hauptempfänger**	**21 241**	**25 283**	**Die 25 Hauptempfänger**	**34 930**	**34 545**
Insgesamt (176 Empfänger)	**47 969**	**52 976**	**Insgesamt (163 Empfänger)**	**37 514**	**45 469**	**Insgesamt (154 Empfänger)**	**57 868**	**57 244**
Gesamte bilaterale Netto-ODA	**57 980**	**64 428**	**Gesamte bilaterale Netto-ODA**	**49 314**	**60 003**	**Gesamte bilaterale Netto-ODA**	**78 062**	**77 211**

1. Ohne Schuldenerleichterungen.

Mehrere Länder sind auf Grund von Änderungen der DAC-Klassifikation entweder ganz aus der Kategorie der ODA-Empfänger herausgefallen (z.B. Israel) oder aber sind dank ihrer Entwicklungsfortschritte sehr viel unabhängiger von ODA-Nettoleistungen geworden (wie Thailand und Philippinen). Die von China und Indien empfangenen ODA-Leistungen haben sich in den letzten zehn Jahren real nahezu um die Hälfte verringert, wenngleich sich die jüngsten Zahlen Indiens, wie bereits erwähnt, aus einmaligen Schuldentilgungen erklären und daher mit der Zeit wieder etwas steigen dürften. All diese Veränderungen lassen sich logisch begründen.

- Ebenso logisch ist die Feststellung, dass die Geber positiv auf gute Ergebnisse reagieren; so stiegen z.B. die ODA-Leistungen an Vietnam, Tansania, Uganda und Ghana. Das ODA-Volumen Mosambiks war zunächst rückläufig, als an die Stelle der Nothilfe die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit trat; die zunehmenden Entwicklungsfortschritte des Landes wurden dann aber durch steigende EZ-Leistungen honoriert. Bangladesch gehörte über den gesamten Zehnjahreszeitraum hinweg zu den wichtigsten ODA-Empfängern, wohingegen die ODA-Leistungen zu Gunsten Pakistans nach einer rückläufigen Entwicklung wieder ihren vorherigen Stand erreichten und die Leistungen an Ägypten in allen drei Zeiträumen schrittweise abnahmen.
- Die Tabelle veranschaulicht die hohen Kosten von ODA-Leistungen in Zeiten schwerer Krisen. Beispiele hierfür sind Ruanda im Zeitraum 1994-1995, die Entstehung der verschiedenen Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens während eines Großteils der neunziger Jahre, Honduras und Nicaragua nach dem Hurrikan Mitch im Jahr 1998, vor allem aber der Irak ebenso wie Afghanistan, der Sudan und die Gebiete unter palästinensischer Verwaltung im Zeitraum 2004-2005 sowie schließlich Indonesien und Sri Lanka nach dem Tsunami.

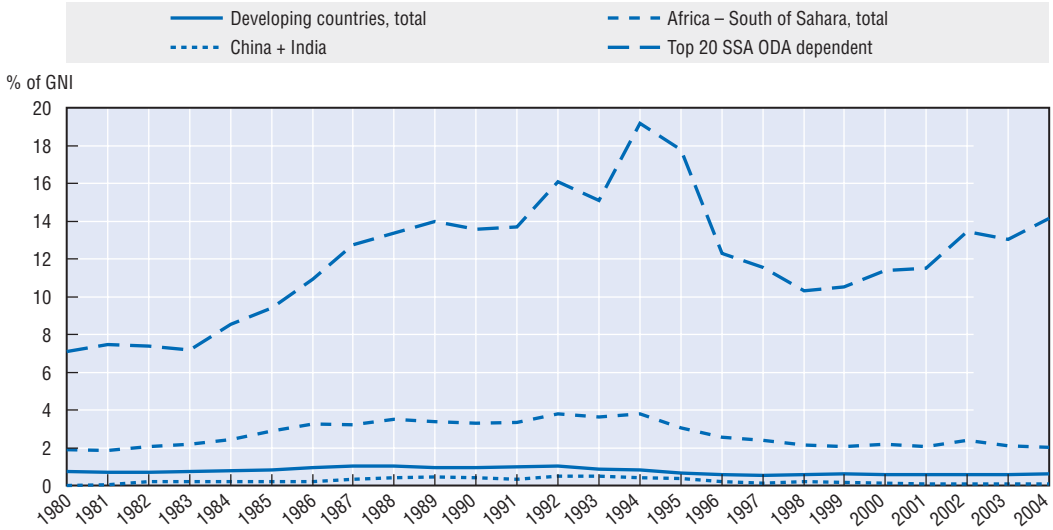
ODA-Abhängigkeit

Eine häufig gestellte Frage lautet, ob die ODA-Leistungen ein Niveau erreicht haben oder erreichen könnten, das eine Bedrohung für die makroökonomische Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit der Partnerländer darstellt (sogenannte „holländische Krankheit“), oder ob es zu einer ungesunden Abhängigkeit von diesen Leistungen kommen kann. In Abbildung 1.4 wird versucht, der Frage nachzugehen, indem die ODA/BNE-Quoten für den Zeitraum seit 1980 dargestellt werden. Wie sich zeigt, war der Grad der ODA-Abhängigkeit in der Gesamtheit der Entwicklungsländer – nach einem signifikanten Rückgang Anfang/Mitte der neunziger Jahre – niedrig und konstant und in China und Indien, wie nicht anders zu erwarten, unerheblich. Selbst in Subsahara-Afrika liegt diese Quote bei nicht mehr als rd. 2% (im Vergleich zu über 3% im Zeitraum 1986-1994), wobei diese Zahl allerdings das Gewicht der großen Volkswirtschaften wie Südafrika und Nigeria widerspiegelt, wo das ODA/BNE-Verhältnis auf einem besonders niedrigen Niveau liegt.

Die obere Kurve bezieht sich auf die 20 Subsahara-Länder Afrikas, deren ODA/BNE-Quoten in allen untersuchten Jahren am höchsten war, unter Ausklammerung besonders kleiner Volkswirtschaften (weniger als 5 Millionen Einwohner), wo der Grad der EZ-Abhängigkeit im Allgemeinen hoch, der Anteil an den weltweit besonders armen Bevölkerungsgruppen aber sehr gering ist. Wie aus der Abbildung ersichtlich, befindet sich das durchschnittliche ODA/BNE-Verhältnis bei den Ländern dieser Gruppe im Allgemeinen im unteren Bereich des Spektrums 10-20%, wobei zu Beginn der neunziger Jahre ein Höchstwert und, nach einem signifikanten Rückgang, in jüngerer Zeit wieder ein Anstieg zu beobachten waren. Diese Quoten liegen den meisten Schätzungen zufolge unter dem Niveau, ab dem eine deutliche Verringerung des Grenznutzens der EZ-Leistungen zu erwarten wäre.

Wenn die EZ-Leistungen gemäß den Zusagen vieler DAC-Mitglieder effektiv steigen, werden sich diese ODA/BNE-Quoten voraussichtlich etwas erhöhen, vor allem in Afrika, für das sich die G8-Länder verpflichtet haben, ihr ODA-Leistungsvolumen zwischen 2004 und 2010 zu verdoppeln, und das gemäß den Zusagen der EU-Mitglieder, die Hälfte ihres zusätzlichen ODA-Volumens in diesem Zeitraum erhalten soll. Die Höhe der Aufstockung wird davon abhängen, bis zu welchem Grade die EZ-Leistungen schneller zunehmen als das gesamtwirtschaftliche Wachstum (das in jüngster Zeit sogar in Afrika etwa 5% erreichte). Die makroökonomische Wirkung wird zudem davon abhängen, inwieweit die zusätzlichen Mittel in Form von Leistungen erbracht werden, die

Abbildung 1.3 **Empfangene ODA-Nettoleistungen in Prozent des BNE der Empfängerländer**
Ohne Schuldenerleichterungen und Nothilfe



einen echten Einfluss auf die lokale Wirtschaft haben. Das gesamte ODA-Volumen umfasst verschiedene EZ-Leistungsarten (Schuldenerleichterungen, Nothilfe und bis zu einem gewissen Grade auch technische Hilfe), deren ökonomische Wirkung weit hinter dem zurückbleibt, was ihr Nominalwert vermuten lassen könnte. Und, wie Killick und Foster argumentieren[8], ist auch die Frage des richtigen Verhältnisses zwischen Ausgaben für Importe und Ausgaben für lokale Güter und Dienstleistungen, sowie das Verhältnis zwischen Infrastruktur- und sozialen Ausgaben höchst relevant. Ein entscheidender Faktor ist ferner auch das Tempo, mit dem die ODA-Mittel „absorbiert" werden (d.h. zu höheren Importen führen).

Unter realistischen Wachstumshypothesen dürfte das durchschnittliche ODA/BNE-Verhältnis der Gruppe der „20 Länder mit den höchsten ODA-Anteilen" bis 2010 das Niveau der frühen neunziger Jahre kaum übersteigen, geschweige denn oberhalb der 20%-Marke liegen, die zuweilen als das Niveau bezeichnet wird, ab dem die Abhängigkeit zu Schwierigkeiten führen könnte.

Jedoch ist es interessant, einen Blick auf die Länder zu werfen, die dieses Niveau der ODA-Abhängigkeit bereits erreicht haben. Tabelle 1.5 zeigt die 18 Länder, in denen der Anteil der ODA-Nettoleistungen im Zeitraum 2004-2005 20% des BNE überstieg.

Dabei ist festzustellen, dass die überwiegende Mehrheit dieser Empfängerländer einer der beiden folgenden Hauptgruppen bzw. beiden zuzuordnen ist: Die erste Gruppe umfasst besonders kleine Staaten – im allgemeinen Inseln, mit nur geringen Naturressourcen –, die auf absehbare Zeit wahrscheinlich ODA-abhängig bleiben werden. Zur zweiten Gruppe gehören die fragilen Staaten, die oft in Konflikte verwickelt sind oder es gerade waren – und bei denen, ausgehend von den bisherigen Erfahrungen, mit einem Rückgang der außergewöhnlich hohen ODA/BNE-Niveaus zu rechnen ist. Hinzu kommt in einigen Fällen, dass die Zahlen durch Schuldenerleichterungen künstlich aufgebläht sind, was auf die Demokratische Republik Kongo zutrifft. Madagaskar, Malawi, Ruanda und Mosambik sind offenbar die einzigen Länder, auf die in der jüngsten Vergangenheit keines der genannten Kriterien zutraf – obgleich einige von ihnen in früheren Jahren, als sie zum Teil effektiv noch viel stärker von ODA abhängig waren, als hochgradig „fragil" eingestuft worden wären. Andere Länder, deren ODA/BNE-Verhältnis bis 2010 auf über 20% ansteigen könnte, wenn die zusätzlich zugesagten Mittel effektiv bereitgestellt werden, sind u.a. Burkina Faso, Äthiopien, Ghana, Guyana, Niger, Tansania und Uganda. Insgesamt legt die Analyse den Schluss nahe, dass eine sehr hochgradige ODA-Abhängigkeit selbst bei Aufstockung der EZ-Leistungen nur selten sein wird. Die Frage, wie Quoten von rd. 20% des BNE mittelfristig verkraftet werden können, stellt jedoch eine große Herausforderung dar, auf die im nächsten Abschnitt noch näher eingegangen wird.

Tabelle 1.5 **Gesamte ODA-Nettoleistungen in Prozent des BNE der Empfängerländer**

	1994-1995	1999-2000	2004-2005
Saõ Tomé und Príncipe	159.3	73.8	60.2
Salomonen	15.7	17.3	59.1
Liberia		22.3	53.8
Burundi	31.4	11.0	50.9
Mikronesien	39.5	46.4	40.0
Afghanistan			37.7
Eritrea	27.0	24.6	32.7
Sierra Leone	29.1	20.3	32.0
Marshallinseln		45.2	30.9
Timor-Leste		64.8	28.8
Guinea-Bissau	63.8	32.1	28.5
Kongo, Dem. Rep.	4.4	3.8	28.4
Malawi	36.3	25.9	27.7
Ruanda	68.6	18.7	27.3
Madagaskar	10.1	9.1	23.6
Kongo, Republik	17.7	4.5	21.8
Mosambik	56.0	23.0	21.5
Nicaragua	23.4	17.0	21.5

Wirksamere EZ-Abwicklung

Ein zentrales Thema vieler Arbeiten des DAC und anderer Gremien war in den letzten Jahren die Suche nach praktischen Möglichkeiten durch Beseitigung der bei den meisten EZ-Systemen anzutreffenden Komplikationen und Doppelarbeit die Wirksamkeit der EZ-Leistungen zu erhöhen. Die kritischen Punkte sind allgemein bekannt und wiegen besonders schwer in armen Ländern, die relativ stark auf EZ-Leistungen angewiesen sind und über nur geringe Kapazitäten für deren Abwicklung verfügen. Diese Situation könnte sich sogar noch zuspitzen, wenn die Leistungen stark expandieren und die EZ-Finanzierungsquellen sich weiter zunehmend diversifizieren.

Zu den Problemen gehören geberseitige Ansätze, die nicht wirklich in die Eigenverantwortung des Empfängerlands oder der betreffenden Institution übergehen, bei denen sich die EZ-Leistungen nicht effektiv an den lokalen Prioritäten orientieren, die Systeme der Partnerländer nicht hinreichend genutzt werden und zu stark auf eigenständige, geberkontrollierte Strukturen zurückgegriffen wird, sowie Probleme im Zusammenhang mit der Rechenschaftspflicht. Allein schon die Ineffizienz und Ressourcenvergeudung, zu der es durch die Vielzahl der jeweils im selben Bereich tätigen Geber kommt, die alle ihre eigenen Regeln, Verfahren und Entscheidungsfindungssysteme anwenden, verschärfen die ganze Situation noch. Dabei sind sich die Geber in den meisten Fällen durchaus über die Ergebnisse einig, bei deren Erreichung sie die Partnerländer unterstützen wollen und die in den auf weltweiter Ebene vereinbarten Millenniums-Entwicklungszielen zentral zusammengefasst sind. Die Hochrangigen Foren, die 2003 in Rom und 2005 in Paris stattfanden, trugen dazu bei, den internationalen Diskurs über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit auf ein festes Fundament zu stellen, bei dem das Schwergewicht vor allem auf den Grundsätzen Eigenverantwortung, Partnerorientierung, Harmonisierung, ergebnisorientiertes Management und in allererster Linie auf der gegenseitigen Rechenschaftspflicht von Gebern und Empfängern liegt. Besonders hervorzuheben ist die Tatsache, dass alle G20-Länder bei ihrer Tagung in Melbourne im November 2006 ihrer Unterstützung der Paris-Erklärung Ausdruck verliehen.

Die eigentliche Frage lautet jedoch, ob irgendeine dieser Empfehlungen vor Ort konkrete Effekte hatte. Bevor wir auf diese Frage eingehen, sollte zunächst einmal betont werden, dass praktisch alle in den letzten fünf Jahren vom DAC bzw. anderen Gremien verfassten Dokumente über empfehlenswerte Praktiken ein gutes Echo in der Öffentlichkeit gefunden haben und in dem

einen oder anderen Partnerland effektiv angewendet werden. Eine 2004 in mehreren Partnerländern durchgeführte Querschnittserhebung gelangte jedoch zu dem Schluss, dass die bewährten Praktiken noch nicht die Regel sind. Die erste Monitoring-Runde nach dem Hochrangigen Forum von Paris förderte dann 2006 neue Erkenntnisse zu Tage, die in Kapitel 3 analysiert werden. Wenn der Zweck dieser Erhebung auch darin bestand, Basisdaten zusammenzutragen statt Veränderungen zu belegen, lässt sich anhand des vorliegenden Datenmaterials doch aufzeigen, welchen Bereichen mehr Energie und Aufmerksamkeit von Seiten der Empfänger wie der Geber gebühren sollte, wenn die in Paris festgelegten Ziele bis 2010 erreicht werden sollen.

Die vorliegenden Informationen legen den Schluss nahe, dass in mindestens 60 Ländern Aktionen zur Unterstützung der Paris-Agenda durchgeführt werden. Substanzielle Fortschritte auf breiter Basis sind in fünf bis acht Ländern zu beobachten, relativ gute, aber weniger weitreichende Fortschritte in weiteren zehn bis fünfzehn Ländern. Zudem haben über 31 Länder ihre Reformbereitschaft dadurch signalisiert, dass sie sich an der Basiserhebung von 2006 über das Monitoring der Erklärung von Paris beteiligt haben.

Die Erhebung macht sehr deutlich, dass verstärkte Aufmerksamkeit auf das Management der Kosten der EZ-Umsetzung gerichtet werden muss. Die Frage der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit geht indessen eindeutig über die Reduzierung der Transaktionskosten hinaus, und erfordert stärkere, mehr auf Rechenschaftspflicht bedachte Institutionen auf Länderebene. In diesem Zusammenhang kommt auch der Rolle und Glaubwürdigkeit des Budgetsystems der Empfängerländer große Bedeutung zu, und im Hinblick hierauf geht aus der Erhebung klar hervor, dass zwischen den von den Gebern ausgezahlten Mitteln und den im Budget ausgewiesenen Zahlen erhebliche Diskrepanzen bestehen.

Es liegt zudem auf der Hand, dass einige der in der Paris-Erklärung empfohlenen Prozesse zumindest anfangs mit Kosten verbunden sein können, nicht zuletzt auch für die Geber. Die Befunde legen den Schluss nahe, dass von mehreren Gebern getragene koordinierte Programme zwar 15-20% mehr Zeit und Ressourcen in Anspruch nehmen können als die herkömmlichen Einzelprojekte, dass sich dieser Mehraufwand aber angesichts besserer und nachhaltigerer Ergebnisse durchaus lohnen könnte. Angesichts des Termindrucks im Hinblick auf die MDG ist es wichtig, weiter nach Mitteln Ausschau zu halten, die für die Geber Anreize zur Verstärkung von Harmonisierung und Partnerorientierung darstellen. In Kapitel 3 wird ausführlicher über die Ergebnisse der Erhebung berichtet.

Förderung der Rechenschaftspflicht innerhalb der Partnerländer

Problematik

Wie bereits erwähnt, hat sich die Abhängigkeit der Partnerländer von EZ-Leistungen insgesamt gesehen seit Anfang der neunziger Jahre verringert, da die durchschnittlichen Wachstumsraten tendenziell höher waren als die Zuwachsrate der ODA-Mittel und die ODA-Mittelzuflüsse für einige Länder infolge der von ihnen erzielten Entwicklungsfortschritte abgenommen haben. Für eine nicht unwesentliche Zahl kleiner Länder wie auch für eine Reihe größerer, aber sehr armer Länder bzw. für Länder, die eine Krise hinter sich haben, ist das Gewicht der ODA-Leistungen für die gesamte Volkswirtschaft nach wie vor sehr hoch. Wie ich ebenfalls erwähnt habe, könnte für den Fall, dass es tatsächlich zu der zugesagten ODA-Aufstockung kommt, die Zahl der hiervon betroffenen Länder besonders in Subsahara-Afrika steigen.

Verschiedene Verfasser haben darauf hingewiesen, dass es im Fall relativ hoher ODA-Leistungen zu bedeutenden negativen Nebeneffekten kommen kann. So besteht nicht nur das Risiko eines Verlusts an internationaler Wettbewerbsfähigkeit (sogenannte „holländische Krankheit“), sondern der ganze Prozess der Verstärkung der Rechenschaftspflicht in den Partnerländern selbst könnte in Frage gestellt werden[9]. Die Geber müssen sich dieser potenziellen Gefahr bewusst werden. Jedes Land braucht formelle oder informelle Systeme, über die die öffentlichen Behörden rechenschaftspflichtig gemacht werden können. Wie die Geschichte lehrt, ist durch die für eine Regierung bestehende Notwendigkeit, Einnahmequellen zu erschließen, oft ein Prozess in Gang gesetzt worden, der letztlich zu mehr Demokratie und innerstaatlicher Rechenschaftspflicht führt.

Die Geschichte zeigt ferner auch, dass ohne geeignete Mechanismen der Rechenschaftspflicht selbst für Staaten, die anfangs hehre entwicklungspolitische Ziele auf ihre Fahnen geschrieben haben, die Gefahr der Tyrannei und Kleptokratie sehr groß ist – ganz zu schweigen von einigen sehr unschönen Regimen, die sich lange an der Macht halten konnten und wo es relativ leicht war, Einnahmen aus ökonomischen Renten im Zusammenhang mit Naturressourcen zu mobilisieren (eine Version des sogenannten „Ressourcenfluchs").

Folglich muss man sich zumindest die Frage stellen, ob ein im Verhältnis zum einheimischen Steueraufkommen hohes ODA-Volumen die Rechenschaftspflicht der Regierung des Partnerlands nicht u.U. zu schwächen droht, wie ehrenhaft auch immer die Absichten der Gebergemeinschaft sein mögen. In einem Artikel mit dem Titel „Is Aid Oil?"[10] führte Paul Collier aus, dass diese Wahrscheinlichkeit bei ODA-Leistungen zwar naturgemäß geringer ist als bei hohen Einnahmen aus Naturressourcen, dass aber ein gewisses Risiko auf keinen Fall ausgeschlossen werden kann. Um es auf eine kurze Formel zu bringen, könnte die Diskussion zwischen den Beamten des Finanzministeriums und den – meist noch recht unerfahrenen – Vertretern der Geberländer vor Ort u.U. stärker ins Gewicht fallen als die Standpunkte der Legislative oder der lokalen Zivilgesellschaft. Zugleich spricht aber die Notwendigkeit, Basisdienstleistungen und Infrastrukturen zu erweitern, um mehr Menschen von Armut, Analphabetentum und Gesundheitsproblemen zu befreien, für eine Erhöhung der öffentlichen und privaten Investitionen und Dienstleistungen. Nicht wenige Partnerländer werden, wenn die Geber ihre Zusagen einhalten, effektiv entscheiden müssen, ob es für sie wichtiger ist, ihre ODA-Abhängigkeit in Grenzen zu halten oder aber den Bedürfnissen ihrer Bürger gerecht zu werden.

Genau hier liegt das Problem: Können die Partnerländer, die relativ stark auf EZ-Leistungen angewiesen sind, eine ihnen angebotene Aufstockung dieser Leistungen akzeptieren und zugleich der Herausforderung gerecht werden, die staatliche Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern zu stärken – zumal dann, wenn Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption Erfolg haben sollen? Das Problem der Korruption muss sowohl in den OECD- als auch den Nicht-OECD-Ländern angegangen werden, und die größten Erfolge bei der Korruptionsbekämpfung wurden bisher durch eine Stärkung der innerstaatlichen Rechenschaftspflicht der Partnerländer erzielt. Eine jüngere Studie über 56 Partnerorganisationen des Netzwerks der katholischen Internationalen Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Solidarität (CIDSE) in 24 Ländern der südlichen Hemisphäre ergab, dass die große Mehrheit dieser befragten Organismen der Auffassung war, die Geber sollten auf ihrer Reformagenda der „Rechenschaftspflicht des Staats gegenüber seinen Bürgern" sehr hohe Priorität einräumen. Die diesbezüglichen Anstrengungen sollten mit der Verabschiedung von Maßnahmen einhergehen, die sicherstellen, dass die OECD-Länder die ihnen zukommende Rolle im Hinblick auf die Korruption in den Partnerländern effektiv zu übernehmen bereit sind. In der OECD wie auch anderweitig sind bereits zahlreiche Arbeiten im Gange, die sich mit Problemen wie Bestechung im privaten Sektor, Geldwäsche, unzureichende Regulierung im Bankensektor und Rückführung unrechtmäßig erworbener, in OECD-Ländern gehaltener Aktiva befassen. Die ausdrücklichere Anerkennung dieser „angebotsseitigen" Probleme kann außerdem dazu beitragen, die Position der Geber in ihrem Dialog mit den Regierungen der Partnerländer über Fragen der Staatsführung glaubwürdiger zu machen.

Wir sollten jedoch auch anerkennen, wie schwierig wirksame Interventionen in diesem Bereich sind. Die Geber bemühen sich schon seit langem um Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise des Staats, indem sie die Kapazitäten der öffentlichen Einrichtungen, angefangen bei den Regierungsstellen selbst, zu stärken suchen. Viel schwieriger ist es jedoch für externe Akteure, an die Grundfesten des Sozialvertrags zu rühren, der die politische Debatte im Partnerland bestimmt. Und die Erfahrung lehrt, dass sich tief verwurzelte kulturelle und strukturelle Merkmale, wie sie in jeder Gesellschaft existieren, selten schnell verändern lassen, vor allem nicht auf Druck von außen. Wesentlich größere Fortschritte können wahrscheinlich in Fällen erzielt werden, in denen, wie z.B. beim EU-Beitritt der mitteleuropäischen Staaten, ein breiter gesellschaftlicher Konsens darüber besteht, dass sich die Dinge ändern müssen.

Fragen der Rechenschaftspflicht der Partnerländer sind besonders wichtig für Geber, die ihre EZ-Mittel direkt über die Budgets der Empfängerländer bereitstellen. Bei Budgethilfe sind die Gebermittel den selben Risiken ausgesetzt wie die im Partnerland vom Steuerzahler entrichteten

Beträge. Den Systemen, die dazu dienen, die Transparenz des Einsatzes dieser Gelder zu gewährleisten, kommt daher eine zentrale Bedeutung zu. Budgethilfe erfordert einerseits, dass den Problemen der Rechenschaftspflicht in den Partnerländern besonderes Augenmerk gilt, eröffnet andererseits aber auch neue Möglichkeiten für die Behandlung dieser Probleme.

Mehr Aufmerksamkeit für die Einnahmeseite des Budgets

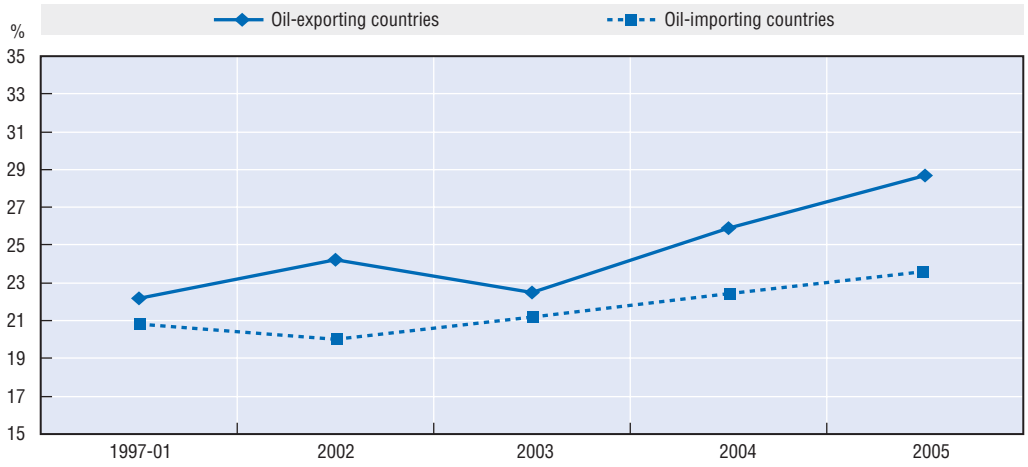
Nachstehend werde ich auf eine Reihe von Bereichen eingehen, in denen die Geber mehr tun könnten – und sollten –, indem sie wirksamere Schritte einleiten, um ein höheres Maß an Rechenschaftspflicht von Seiten der Regierungen armer Länder gegenüber deren Bürgern zu fördern. Die internationale Gemeinschaft hat für die Prüfung und Beurteilung der Ausgabenprioritäten recht komplizierte Verfahren entwickelt. Bei den Armutsbekämpfungsstrategien (PRS), die in den meisten ODA-abhängigen Ländern eine zentrale Rolle spielen, nimmt die Frage, wie die jeweilige Regierung die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen nutzen sollte und wie die entsprechenden Prioritäten durch internationale EZ-Leistungen unterstützt werden können, großen Raum ein. Für die Umwandlung der Ziele dieser Strategien in Ausgabenpläne wird zunehmend auf mittelfristige Ausgabenrahmen zurückgegriffen. Für die zweite Generation dieser Strategien wurden ernsthafte Anstrengungen unternommen, Nichtregierungsakteure in die Beratungen über die Formulierung der Prioritäten einzubeziehen, selbst wenn dem Standpunkt des Parlaments gegenüber den Meinungen von Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen (NRO) sicherlich immer noch zu wenig Gewicht beigemessen wird. Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass die Struktur der Staatsausgaben mittlerweile zwar stärker in den Vordergrund gerückt ist, dass den lokalen Einnahmequellen und den Möglichkeiten, diese zu verbessern, aber nicht annähernd so viel Aufmerksamkeit gilt.

Die Statistiken sind in dieser Hinsicht aufschlussreich: 7,1 Mrd. US-$ ODA-Mittel wurden 2005 für Staatsverwaltung, Wirtschaftspolitik und öffentliches Finanzmanagement ausgegeben, hingegen nur 1,7% für Leistungen im Zusammenhang mit dem Steuersystem. Die entsprechenden Zahlen für 2004, 2003 und 2002 lauteten 2,7%, 2,2% bzw. 3,5% (ohne IWF-Leistungen).

Aus Subsahara-Afrika kommen in diesem Zusammenhang einige erfreuliche Nachrichten. Wie aus Abbildung 1.4 ersichtlich, hat sich dort der BNE-Anteil der Staatseinnahmen in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht, selbst in Ländern ohne Ölreserven.

In ihrem bereits oben zitierten Artikel geben Moss, Pettersson und van de Walle[9] einen Überblick über die verschiedenen Studien, die sich mit der Frage befasst haben, ob ein höheres ODA-Volumen tendenziell die Bemühungen um Steigerung der Inlandseinnahmen unterminiert. Die Autoren zitieren mehrere Arbeiten, aus denen implizit hervorgeht, dass hohe ODA-Leistungen

Abbildung 1.4 **Staatseinnahmen, Subsahara-Afrika, in Prozent des BIP**



gewöhnlich mit einem niedrigen Niveau der Staatseinnahmen im Empfängerland einhergehen und umgekehrt. Sie beschränken sich jedoch auf die vorsichtige Bemerkung, dass es kaum möglich ist, sich mit Gewissheit auf eine solche These festzulegen. Es scheint indessen wichtige Argumente zu geben, die dafür sprechen, dass die Geber gemeinsam größere Anstrengungen unternehmen sollten, um die auf ODA angewiesenen Länder besonders in solchen Fällen zu einer Erhöhung ihrer Staatseinnahmen anzuhalten und sie entsprechend zu unterstützen, in denen der Grad der Abhängigkeit besonders hoch ist oder einen signifikanten Anstieg aufweist. Die Vielzahl der Länder, in denen die ODA-Abhängigkeit gesunken ist, beweist, dass dies grundsätzlich möglich ist. Um nur ein Beispiel zu nennen, ging der Anteil der von Bangladesch empfangenen ODA-Mittel am Nationaleinkommen zwischen 1984 und 2004 von 5,9% auf 2,4% zurück, während sich der Anteil des inländischen Steueraufkommens am Staatshaushalt deutlich erhöhte. Für die meisten ODA-abhängigen Länder scheint ein Prozess derart plausibel, wie er in vielen Ländern des unteren Bereichs der mittleren Einkommensgruppe bereits weit fortgeschritten ist und der sich wie folgt vollzieht:

- Die ODA-Leistungen nehmen kurz- bis mittelfristig zu und tragen nicht nur zur Verbesserung der Dienstleistungserbringung, sondern auch zur Schaffung der Basis für ein stärkeres Wirtschaftswachstum bei (Infrastrukturen, produktiver Sektor, bessere öffentliche Einrichtungen, gesündere und besser ausgebildete Arbeitskräfte).
- Mittelfristig beginnt der Anteil der ODA-Leistungen an den laufenden Ausgaben im Zuge der steigenden inländischen Steuereinnahmen zu sinken.
- Längerfristig nimmt die Fähigkeit der meisten Länder zu, den überwiegenden Teil ihrer laufenden Ausgaben selbst zu finanzieren und neben den ODA-Mitteln in immer stärkerem Maße auf andere Quellen zur Finanzierung ihrer Kapitalausgaben zurückzugreifen.

Sicherlich wird es auch Ausnahmen geben, darunter vor allem solche Länder, deren Ressourcenausstattung sehr begrenzt ist und die den Nachteil hoher Transportkosten haben, wie z.B. eine Reihe entlegener Inselstaaten, für die eine Zukunft ohne die laufende Zufuhr von ODA-Mitteln seitens der Geber kaum vorstellbar ist und für die folglich eine unbefristete Zusage über internationale Unterstützung oder (besser noch) die Errichtung einer Art von „Treuhandfonds“ (wie in Tuvalu) der einzige Weg zur Aufrechterhaltung eines akzeptablen Lebensstandards sein könnte.

Eine bessere Generierung von Steuereinnahmen muss nicht zwangsläufig ein hohes, steigendes Steuerniveau für Privatpersonen bzw. Unternehmen bedeuten. In den meisten Partnerländern bestehen die Prioritäten darin:

- die Steuerbemessungsgrundlage zu verbreitern (vor allem nicht nur über die Besteuerung von Handelsströmen, wo die negativen Effekte hoher Zollsätze ja bereits hinreichend belegt sind). Wie die Geschichte lehrt, wird der Ruf nach wirksamer demokratischer Repräsentativität umso lauter sein, je breiter die steuerliche Bemessungsgrundlage ist;
- den Einzug der existierenden Steuern wirksamer, einfacher und transparenter zu gestalten.

Kasten 1.2 zeigt Beispiele aus jüngerer Zeit, wo durch ein starkes lokales Engagement und eine wirksame institutionelle Unterstützung seitens der Geber relativ rasche Fortschritte erzielt wurden. Die Zahl der Partnerschaften dieser Art könnte noch erheblich gesteigert werden.

Mehrere OECD-Geber bedienen sich der Kommunikation als eines entwicklungspolitischen Instruments in den Partnerländern, das dazu dient, die Mitwirkung der Bevölkerung und damit auch deren eigene Forderungen nach Transparenz zu verstärken, anstatt Kommunikation lediglich in den Geberländern als Instrument im Bereich der Public Relations bzw. zur Aufpolierung eines gewissen Markenimage zu benutzen. Bei der Weltbank umfasst nunmehr über die Hälfte der Projekte eine „Kommunikationsstrategie im Dienst der Entwicklung“, und in allen Strategiepapieren zur Armutsbekämpfung bildet Kommunikation heute einen festen Bestandteil aller Gestaltungs- und Umsetzungsaktivitäten. Die konkreten Ergebnisse sind beachtlich. So fanden z.B. in Kenia im Rahmen des Projekts *Sexually Transmitted Infections* Zusammenkünfte und Workshops statt, bei denen verantwortliche Politiker und Vertreter der Zivilgesellschaft gemeinsam über HIV/AIDS diskutierten. Hieran nahmen sowohl der Staatspräsident als auch 98% der Abgeordneten teil. Evaluierungen ergaben eine signifikante Verbesserung des Umfelds für HIV/AIDS-Aktivitäten.

Kasten 1.2 **Beispiele besseren Steuereinzugs**

Am Beispiel der Finanzverwaltung Ruandas wird deutlich, welcher Zuwachs durch eine Einnahmemobilisierung erzielt werden kann, und dies sogar in einem allgemein eher ungünstigen Governance-Umfeld. In einem Zeitraum von knapp sechs Jahren entwickelte sich die Finanzverwaltung zu einer leistungsstarken und durchaus respektierten Behörde, die dazu beitrug, das inländische Steueraufkommen von 9,5% auf 13% des BIP zu erhöhen. Verantwortlich für diesen Erfolg sind Führungsstärke, entsprechende Unterstützung von Seiten der Geber, institutionelle Unabhängigkeit und partielle Autonomie sowie Bemühungen, den Steuerzahler zu erziehen und Informationskampagnen als ein Mittel zu nutzen, um mehr Nähe zwischen Bürgern und Staat herzustellen.

Quelle: Land, A. (2004), „Developing capacity for tax administration: The Rwanda Revenue Authority", ECDPM Diskussionspapier 57D, Maastricht: ECDPM.

Die Geber haben das Commercial Tax Department (CTD) der Regierung Orissas bei Bemühungen unterstützt, den Steuereinzug zu verbessern und den Staat auf die im Rahmen des Reformprogramms für den öffentlichen Sektor Orissas (OPSRP) vorgesehene Mehrwertsteuereinführung vorzubereiten. Ziel des OPSRP ist es, die Regierung bei Bemühungen zu unterstützen, die Governance-Systeme effizienter und anpassungsfähiger zu gestalten und so mehr staatliche Mittel für die Armutsbekämpfung ausgeben zu können. Das CTD hat seine Steuersätze vereinfacht und rationalisiert, die Grenzkontrollen verstärkt, um die Steuerhinterziehung zu verringern, und die breite Öffentlichkeit über die Vorteile eines neuen Mehrwertsteuersystems informiert. Hierdurch war es dem Bundesstaat möglich, 2005-2006 dank der Einführung der Mehrwertsteuer einen stattlichen Zuwachs der Steuereinnahmen von 22% zu erzielen.

Quelle: DFID.

Mehr Unterstützung für eine auf Fakten basierende Politikfindung

In jedem Land der Welt könnte wahrscheinlich noch wesentlich mehr getan werden, um Politik und Programme regelmäßig und in aller Öffentlichkeit an den Tatsachen zu messen. Die armen Länder bilden hier keine Ausnahme. Zumindest fehlt es ihnen dabei selten an Ratschlägen. Die Geber verwenden viel Zeit und Geld auf länder- und sektorspezifische Analysen, Prä-Durchführbarkeits- und Durchführbarkeitsstudien, Leistungsbewertung sowie Monitoring- und Evaluierungssysteme. Was oft fehlt, ist ein eigenständiges System in den Partnerländern, mit dessen Hilfe Maßnahmen, Programme und Projekte an Fakten und Befunden gemessen werden können. Hier bietet sich eine reale Chance, bewährte Praktiken aus den Bereichen ergebnisorientiertes Management, partizipatives Vorgehen, entwicklungsbezogene Forschung sowie Audit und Evaluierung zusammenzutragen und dafür zu nutzen, Transparenz und Qualität der öffentlichen Entscheidungsfindung zu verbessern.

Bei staatlichen Politiken und Programmen, die Anspruch darauf erheben, in sich geschlossen und verantwortungsvoll zu sein, muss das Schwergewicht stets auf klaren, realistischen Ergebnissen liegen. Je präziser die Regierungen die Ergebnisse formulieren, die sie zu erzielen (bzw. nicht zu erzielen) in der Lage sind und die für die Bevölkerung konkrete Verbesserungen bedeuten, desto einfacher ist es, die (wachsenden) lokalen Kapazitäten zu nutzen, um zu beurteilen und durch Monitoring zu verfolgen, ob die öffentlichen Programme effektiv halten, was sie versprechen. Je stärker die Öffentlichkeit in den Prozess einbezogen wird, umso besser stehen die Chancen, dass dieser Prozess solide fundiert ist und richtig verstanden wird. Je stärker Hochschulen, Forschungszentren und Einrichtungen der Zivilgesellschaft in den Partnerländern ausgebaut und von Partnerregierungen wie Gebern für Bewertung und Monitoring der Maßnahmen genutzt werden, desto

besser sind die Aussichten auf einen nachhaltigen, tiefgreifenden Wandel. Je mehr die lokalen Auditsysteme über die von ihnen benötigten Ressourcen sowie hinreichende Unabhängigkeit verfügen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass Fälle von Veruntreuung und Ressourcenvergeudung der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden. Und in dem Maße, wie es gelingt, hinreichend rigorose Evaluierungsmethoden in den gesamten Prozess der Programm- und Politikgestaltung zu integrieren, desto größer wird das Vertrauen sein, das dem Prozess der Bewertung und Evaluierung entgegengebracht wird – womit sich wiederum die Chancen verbessern, dass Maßnahmen, die nicht funktionieren, geändert werden bzw. Maßnahmen, die sich bewähren, aufrechterhalten werden.

Was ich hiermit sagen will, ist, dass die Geber, von denen viele seit Jahren daran gewöhnt sind, im Alleingang zu agieren, wobei sie zuweilen großen Professionalismus unter Beweis gestellt haben, dazu übergehen sollten, die Institutionen der Empfängerländer zu unterstützen, damit diese selbst nicht nur zweckmäßige Politiken und Programme einfordern, die sich am Maßstab eindeutiger Kriterien und Ergebnisse prüfen lassen, sondern auch zunehmend die notwendige Basis hierfür schaffen. Um diesen Umorientierungsprozess – z.B. im Hinblick auf die geberseitige Unterstützung von Institutionen der südlichen Hemisphäre – besser beobachten zu können, müssen die TZ-Statistiken des DAC aufgeschlüsselt werden, woran derzeit effektiv gearbeitet wird.

Mehr Unterstützung für demokratisch gewählte Regierungen

Bei der Zusammenarbeit mit den Institutionen demokratisch repräsentativer Regierungen haben die Geber oft eine ambivalente Haltung eingenommen, was nicht gänzlich überrascht. Wenn nämlich der Eindruck entstände, dass die Geber in den politischen Prozess des Partnerlands eingreifen, könnte dies leicht Anlass zu Befürchtungen über eine etwaige Einmischung geben. Die Geber werden vielleicht (mitunter zu Recht) daran zweifeln, ob es sinnvoll ist, Organe der Legislative zu unterstützen, die ihnen ineffizient, korrupt oder bestimmten Interessengruppen verpflichtet scheinen. EZ-Leistungen im Bereich der Gesundheitsversorgung mögen mehr im Sinne der Armutsbekämpfung sein als die Unterstützung einer ineffizienten Haushaltsrechnungsstelle mit dem Ziel, deren Kapazität zur Prüfung der öffentlichen Ausgaben zu verbessern. Andererseits haben die Geber oft bereitwillig substanzielle Beträge in die Unterstützung von Wahlen vor allem in Postkonfliktsituationen in Partnerländern investiert, selbst wenn die einmaligen Investitionen in einer Wahlkampagne oft in keinem Verhältnis zu den laufenden Zahlungen stehen, deren es zur Stützung der Institutionen demokratisch gewählter Regierungen bedarf.

Die Geber sollten überprüfen, wie sie solchen Einrichtungen dabei helfen können, ihre Aufgaben besser wahrzunehmen. Sie sollten sich darüber klar werden, dass diese Institutionen in Bezug auf die Rechenschaftspflicht der Partnerländer – und somit für die Nachhaltigkeit des Entwicklungsprozesses – von zentraler Bedeutung sind. Dabei sollten sie sich aber über die Qualität dieser Einrichtungen keine zu großen Illusionen machen. Die geberseitige Unterstützung muss jeweils der Situation vor Ort angepasst sein. Es kann zuweilen einfacher sein, sie über quasi unabhängige Kanäle, wie im Falle Deutschlands über die politischen Stiftungen und andere ähnliche Initiativen bereitzustellen. In den meisten Fällen wird die Unterstützung über einen langen Zeitraum hinweg aufrechterhalten werden und sich auf die andernorts bei der institutionellen Unterstützung gemachten Erfahrungen stützen müssen (über die eine jüngere DAC-Veröffentlichung einen guten Überblick gibt[11].)

Mehr Förderung für eine unabhängige Justiz

Im Palazzo Pubblico von Sienna zeigt eine berühmte Wandfreske aus dem 14. Jahrhundert Effekte und Ursachen guter und schlechter Staatsführung. Die Wirkungen sind bildlich dargestellt durch das Florieren von Handel und Gewerbe im gut geführten Staat auf der einen sowie das Chaos und die trostlosen Zustände im schlecht geführten Staat auf der anderen Seite. Aus dieser Freske geht indessen noch mehr hervor. So stehen sich auf der positiven Seite eine souveräne Staatsgewalt und eine unabhängige, die Justiz verkörpernde Figur gegenüber, während auf der negativen Seite Justitia als von der Exekutive geknebelt und gefesselt dargestellt ist.

Was den Bürgern von Sienna bereits vor Jahrhunderten klar war, ist heute noch genauso wichtig. Ohne ein unabhängiges, für alle Bürger zugängliches Justizsystem ist auf Dauer keine gute Staatsführung möglich. Die Geber haben aber zuweilen mangelndes Interesse an der Funktionsweise der Justizsysteme bezeugt, obgleich deren Mittelausstattung oft völlig unzureichend ist und obgleich sie schlecht verwaltet werden, für die Armen nicht zugänglich und der Einmischung seitens der Exekutive ausgesetzt sind. In seinen Veröffentlichungen zur Reform des Sicherheitssystems empfiehlt der DAC zu Recht, alle Aspekte des „Sicherheitssystems", einschließlich des Justizbereichs, zu berücksichtigen. Eine funktionsfähige Justiz ist aber auch insofern sehr wichtig, als dadurch einer unkontrollierten Machtausübung seitens der Exekutive Grenzen gesetzt werden können, ein Vertrauensklima geschaffen werden kann, das privatwirtschaftliche Investitionen fördert und jedem Bürger die Möglichkeit gibt, sich gegen Machtmissbrauch zur Wehr zu setzen.

Mehr Unterstützung für die Unabhängigkeit der Medien

Den formellen öffentlichen Institutionen wie Parlament und Justiz kommt zwar im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht der Partnerländer eine zentrale Rolle zu, doch dürften die weniger formellen Einrichtungen mindestens ebenso wichtig sein. Zu diesen gehören freie und unabhängige Medien wie Presse, Radio, Fernsehen und Internet. Es ist natürlich an den Regierungen, den Aktionsradius der Medien abzugrenzen und zu entscheiden, welche Rolle die öffentlich finanzierten Kanäle spielen sollten. In allen Ländern ist es von wesentlicher Bedeutung, redaktionelle Unabhängigkeit, Wettbewerb und Informationszugang zu fördern, um eine öffentliche Debatte zu ermöglichen und die Regierungen zu verpflichten, Rechenschaft über ihr Handeln abzulegen. Auch in dieser Hinsicht müssen sich die Geber bei ihrer Unterstützung unabhängiger Medien den jeweiligen lokalen Gegebenheiten anpassen. Es fehlt aber gleichwohl nicht an Gelegenheiten, die grundsätzliche Bedeutung unabhängiger Medien hervorzuheben, indem sie z.B. mit kommerziellen Argumenten für Preissenkungen und einen stärkeren Wettbewerb im Bereich von Mobiltelefonie und Internet plädieren, selbst wenn hierdurch die Gewinne eines marktbeherrschenden Telefonbetreibers geschmälert würden.

Soweit das richtige entwicklungsförderliche Umfeld vorhanden ist, wird sich eine weitere Unterstützung durch EZ-Leistungen in vielen Medienbereichen vermutlich erübrigen. In anderen hingegen, wo es z.B. um die Ausbildung von Journalisten, die Verantwortlichen für Rundfunk- und Fernsehsendungen bzw. die Erbringung speziell auf die lokale Bevölkerung zugeschnittener Dienstleistungen geht, wo es sich also eher um „öffentliche Güter" handelt, werden sich die Geber vielleicht leichter dazu entschließen können, in Maßnahmen zu investieren, mit denen der Bedeutung unabhängiger Medien für eine gesunde öffentliche Debatte Rechnung getragen wird.

Mehr Unterstützung für die Zivilgesellschaft in ihrer Funktion als „Mahner"

Der letzte Punkt, den ich hier hervorheben möchte, ist die Tatsache, dass die Geber ihre Prioritäten in Bezug auf die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen in den Partnerländern überdenken müssen. Am stärksten investiert wurde bisher, wie nicht anders zu erwarten, in den Bereich der Dienstleistungserbringung durch NRO. Das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft bei der Dienstleistungserbringung ist je nach Land und Zeitpunkt sehr unterschiedlich, und „entweder/oder"-Ansätze sind normalerweise ungeeignet, wenn es auch einige grundlegende Verantwortlichkeiten gibt, die in jedem Fall von öffentlichen Einrichtungen wahrgenommen werden müssen.

In den meisten Ländern bedarf es jedoch einer verstärkten Rolle der Zivilgesellschaft im Rahmen der innerstaatlichen Rechenschaftspflicht. Das betrifft aber nicht nur die entwicklungsrelevanten NRO. Berufsverbände, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften haben in allen OECD-Ländern eine ganz wesentliche Funktion im Hinblick auf die sorgfältige Beobachtung der staatlichen Politik und Praxis inne. Damit leisten sie einen immensen Beitrag zur Verbesserung der Qualität von Politik und Gesetzgebung – vorausgesetzt, es besteht effektiv die Möglichkeit, angestammte Interessen in Frage zu stellen. Ein stärkeres Engagement der Geber bei der Unterstützung nichtstaatlicher Einrichtungen dieser Art ist mehr als gerechtfertigt, lässt sich aber nicht über die traditionellen zwischenstaatlichen Kanäle bewerkstelligen, denen viele Geber aus alter Gewohnheit den Vorzug geben.

Auch den entwicklungsorientierten NRO kommt natürlich eine wichtige Rolle zu. Sie leisten insbesondere dadurch einen wertvollen Beitrag, dass sie die politischen Entscheidungsträger und Geber mit den Realitäten vor Ort konfrontieren und bei Bemühungen helfen, die nachgeordneten Verwaltungsebenen effektiver dazu anzuhalten, der Rechenschaftspflicht Genüge zu tun. Es gibt noch ein großes Feld für vertiefte Diskussionen zwischen den Gebern und den internationalen bzw. in der südlichen Hemisphäre angesiedelten NRO über die Frage, wie diese „Mahner-Rolle", die bei den Regierungen der Partnerländer natürlich nicht unumstritten ist, mittelfristig auf vernünftige und effektive Weise unterstützt werden kann.

Es geht nicht nur um mehr, sondern um wirksamere Unterstützung

In allen oben genannten Bereichen geht es nicht nur um die Bereitschaft der Geber, mehr zu tun. Zumindest ebenso wichtig ist die Frage der Modalitäten. Es gibt zahlreiche Fälle geberfinanzierter Aktivitäten, von denen jede für sich genommen eine gewisse Daseinsberechtigung hat, bei denen das Gesamtergebnis aber geringer ist als die Summe der einzelnen Komponenten. Viel zu selten sind Aktivitäten, die das Produkt einer konsequenten Strategie sind, vom Empfängerland unterstützt werden und mittel- oder langfristig auf der kollektiven und koordinierten Unterstützung seitens der Geber beruhen. Es gibt Bereiche, in denen die Geber zuweilen effektiv einen sektorweiten Ansatz verfolgen, wie z.B. in Bezug auf den Zugang aller Bürger zur Justiz. Allzu oft besteht die Hilfe aber nur aus einer Reihe von Einzelprojekten oder vielleicht einem oder zwei Ausbildungsplätzen, während ein stärker strategisch ausgerichteter Ansatz erforderlich wäre, um nach und nach eine wirkliche Veränderung zu erreichen.

Auch bei der Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit zu Gunsten der Zivilgesellschaft könnte noch mehr getan werden. Empirische Beobachtungen zeigen, dass die unkoordinierte Bereitstellung von Geberfinanzierungen zu einer starken Vermehrung von lokalen NRO, Gesellschaften und Stiftungen führen kann, womit das Risiko besteht, dass die Repräsentativität der verschiedenen Stimmen der Zivilgesellschaft durch fremde Elemente verzerrt wird. Ein Mangel an Koordination zwischen den Gebern kann zudem auch den Markt für kompetente freiwillige Hilfskräfte aus dem Gleichgewicht bringen, also ähnliche Effekte haben wie die zuweilen unkoordinierte Gewährung von Gehaltszulagen für die Mitarbeiter geberfinanzierter Projekte im öffentlichen Sektor.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass aus den bewährten Praktiken in allen genannten Bereichen noch viel gelernt werden kann. Es steht jedoch außer Zweifel, dass unter den auf die Bedürfnisse der Armen ausgerichteten Partnerländern die wirklich effizienten Staaten jene sind, die ihren Bürgern gegenüber Rechenschaft ablegen.

Die Zielsetzung im Blick behalten

Der erste DAC-Entwicklungsbericht, für den ich als DAC-Vorsitzender verantwortlich gezeichnet habe, enthielt eine Reihe von Vorschlägen für Bereiche, in denen, wie ich hoffte, in binnen eines relativ kurzen Zeitraums Fortschritte erzielt werden könnten. Tabelle 1.6 zeigt im Hinblick hierauf den letzten Stand der Entwicklung. Bei den Bereichen, die sich auf ODA-Volumen und -Verteilung beziehen, müssen bei der Interpretation der Zahlen der äußerst starke Leistungsanstieg im Falle gewisser Länder (vor allem Irak) sowie die Leistungen in Form von Schuldenerleichterungen berücksichtigt werden, was sich sowohl auf die absoluten Zahlen als auch auf die prozentualen Anteile auswirkt. Das Gesamtbild, das sich ergibt, stimmt mäßig optimistisch:

- Das ODA-Volumen hat sich, wie wir gesehen haben, drastisch erhöht.
- Bei Ausklammerung des Irak geht heute ein höherer ODA-Anteil an die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) und sonstige Länder der unteren Einkommensgruppe (LIC) (obwohl der Schuldenerlass für Nigeria diesen Anteil im Jahr 2005 wahrscheinlich auf ein ungewöhnlich hohes Niveau hat hinaufschnellen lassen).
- Der Anteil der EZ-Leistungen ohne Angaben zur Lieferbindung bzw. -aufbindung hat sich verringert, und der Betrag der explizit als lieferungebunden ausgewiesenen Mittel ist gestiegen.

Tabelle 1.6 **Das Ziel im Blick behalten**

Ziel 2006	Indikator	Ausgangsniveau 2002	Letzter Indikator (2005, sofern nicht anders angegeben)	Entwicklung (+ oder -)
Erhöhung der Nettoauszahlungen der Geber auf mindestens 75 Mrd. US-$	Empfangene ODA insg., netto (zu Preisen und Wechselkursen von 2002)	57,4 Mrd. US-$	86,0 Mrd. US-$	+
Signifikanter Anstieg des Anteils der ODA-Leistungen für LDC und sonstige Länder der unteren Einkommensgruppe gegenüber 2002	Bilaterale ODA, netto: ODA insg., netto:	40% 47%	36% *(ohne Irak: 49%)* 41% *(ohne Irak: 52%)*	–(+) –(+)
Anstieg des Anteils der ODA-Leistungen für Länder mit relativ guten Rahmenbedingungen und hohem Armenanteil	Bilaterale ODA, netto: ODA insg., netto:	18% 22%	13% *(ohne Irak: 18%)* 17% *(ohne Irak: 22%)*	–(..) –(..)
Wohl durchdachte Interventionen in *Poor-Performer*-Ländern, an die effektive Transfers möglich sind	*Teilweise im Rahmen der Arbeiten der Arbeitsgruppe Fragile Staaten geprüft (vgl. Abschnitt „Das Ziel im Blick behalten")*			
Tendenzieller Rückgang von Nothilfe und humanitärer Hilfe, zumindest im Verhältnis zur ODA insgesamt	Humanitäre Hilfe in % der ODA insgesamt	7%	8% *(ohne Irak: 8%)*	–
Erhöhung des Anteils lieferungebundener ODA *(Daten nur für FZ verfügbar, begrenztes Datenmaterial)*	ODA ohne Lieferbindung Mit Lieferbindung Keine Angaben	42.5% 7.3% 50.2%	50.9% 4.6% 44.5%	+
Ausweitung des Angebots an öffentlichen Dienstleistungen in den Empfängerländern bei gleichzeitiger Erhöhung der im Inland mobilisierten Mittel um mehrere Prozentpunkte	Öffentliche Gesundheitsausgaben in % des BIP Öffentliche Bildungsausgaben in % des BIP Laufende Einnahmen in % des BIP	2000: 2.7%[1] 2000: 4.1%[1] 2000: 15.4%[1]	2003: 2.8%[1] 2004: 4,1%[1] 2004: 18,1%[2]	+ .. +
Ein wesentlich größerer ODA-Anteil ist eindeutig bestimmt für lokale Prioritäten, Programme und Systeme und im Haushalt der Empfängerländer ausgewiesen	*Die Indikatoren der Erklärung von Paris bieten eine partielle Basis für diese Aspekte (vgl. Abschnitt „Das Ziel im Blick behalten")*			
Quantensprung bei den Harmonisierungsindikatoren im Vergleich zum Ausgangsniveau 2002-2003				
Erhöhte Leistungen größtenteils in Form echter Ressourcentransfers im Sinn der Zahlungsbilanz	ODA-Leistungen, die über den Haushalt der Empfängerländer laufen (ohne humanitäre Hilfe, Schuldenerleichterungen, Verwaltungsaufwand, Flüchtlingskosten im Geberland und kalkulatorische Studienplatzkosten; zu Preisen und Wechselkursen von 2002)	44.4 Mrd. US-$ 76% der gesamten ODA-Nettoleistungen	54.1 Mrd. US-$ 62% der gesamten ODA-Nettoleistungen	–
TZ-Leistungen: Nachweislich höhere Effizienz (u.a. durch bessere Koordinierung, Nutzung nationaler Systeme und verstärkten Rückgriff auf lokale bzw. in anderen Ländern der südl. Hemisphäre vorhandene Kompetenzen) sowie größere Wirksamkeit	*Die Indikatoren der Erklärung von Paris bieten eine partielle Basis für diese Aspekte (vgl. Abschnitt „Das Ziel im Blick behalten")*			

Erste Erfolge durch höhere und wirksamere ODA-Leistungen in Form von Fortschritten bei den schwerer zu erreichenden Millenniumszielen, insbesondere in Subsahara-Afrika	Ausgewählte Millenniumsziele[3]	Entwicklungsländer (1990)	Subsahara-Afrika (1990)	Entwicklungsländer (2002-2004)	Subsahara-Afrika (2002-2004)	(Aber zu langsam für die Erreichung der Ziele 2015)
	Armut (% < 1 US-$ pro Tag)	27.9%	44.6%	19.4%	44.0%	+
	Grundschulbesuch	79%	53%	86%	64%	+
	Säuglingssterblichkeit (je Tsd. Geburten)	106	185	87	168	+
	Zugang zu besseren sanitären Einrichtungen	35%	32%	50%	37%	+

1. *Quelle:* Weltentwicklungsindikatoren (WDI) 2003, 2004, 2005, 2006.
2. Schätzungen des OECD-Sekretariats auf der Basis der WDI-Datenbank.
3. *Quelle:* Millennium Development Goals Report 2006.

- Obwohl der starke Anstieg der Schuldenerleichterungen den Anteil der Leistungsströme reduziert hat, die mit einem direkten Ressourcentransfer im Sinne der Zahlungsbilanz verbunden sind, haben letztere absolut gesehen doch signifikant zugenommen (obwohl wie bereits erwähnt ein Großteil hiervon auf den Irak entfällt).
- Vor allem aber haben die Partnerländer insgesamt ihre Inlandseinnahmen Schätzungen zufolge innerhalb von vier Jahren um nahezu 3 Prozentpunkte des BIP steigern können.

Weniger zuversichtlich stimmt hingegen die Tatsache, dass der Prozentsatz der EZ-Leistungen zu Gunsten von Ländern mit relativ guten Ergebnissen und hohem Anteil armer Bevölkerungsgruppen nicht gestiegen ist, Nothilfe und humanitäre Hilfe im Verhältnis zum Gesamtvolumen jedoch zugenommen haben. Das ist allerdings für ein Jahr, das unmittelbar auf den Tsunami folgte, nicht verwunderlich. Überraschender ist die Feststellung, dass die Ausgaben der Empfängerländer für Gesundheit und Bildung im Verhältnis zum BIP offenbar stagnieren.

Was die Bereiche betrifft, in denen (noch) keine Quantifizierung möglich ist, ergaben die Arbeiten der Arbeitsgruppe Fragile Staaten (FSG), dass in diesen Staaten in mehreren Fällen innovative Arbeiten durchgeführt werden. In Nepal z.B. dienen die Grundsätze für ein zweckmäßiges internationales Engagement in fragilen Staaten der Gebergemeinschaft als gemeinsamer Ausgangspunkt für die Gestaltung ihrer Beziehungen zur Regierung. In anderen Ländern, wie z.B. Äthiopien, dienten die Grundsätze der Gebergemeinschaft als gemeinsames Instrument zur Diagnose der Situation. So ermutigend diese Entwicklungen auch sind, wäre es doch voreilig, daraus bereits den Schluss zu ziehen, dass sich in der Haltung der Geber ein deutlicher Wandel vollzogen hat.

Die Feststellung, inwieweit eindeutige Fortschritte in Bezug auf Harmonisierung und Partnerorientierung erzielt wurden, wird erst 2008 nach der zweiten Monitoring-Runde auf der Basis der Indikatoren von Paris möglich sein. Meiner Meinung nach lassen sich jedoch gewisse konkrete Fortschritte in verschiedenen Bereichen erkennen. Zum Beispiel kam der Bericht 2006 zu dem Schluss, dass ein Großteil der Analyse des öffentlichen Finanzmanagements jetzt gemeinsam durchgeführt wird; das ist schon viel, wenn man von der Situation ausgeht, wie sie die DAC-Sonderarbeitsgruppe für Geberpraktiken noch vor vier Jahren vorgefunden hatte. Der Monitoring-Prozess über die Umsetzung der Paris-Erklärung wird Aufschluss über die Tendenzen der koordinierten Technischen Zusammenarbeit, leider jedoch nicht über deren Gesamteffizienz und -effektivität geben, da in diesem Bereich nach wie vor weitere Untersuchungen erforderlich sind.

Tabelle 1.6 erinnert uns schließlich daran, dass es die Ergebnisse sind, auf die es ankommt. Gemessen an den Millenniums-Entwicklungszielen werden bei der Bekämpfung der Einkommensarmut weiterhin rasche Fortschritte erzielt (wobei Subsahara-Afrika nach wie vor eine besorgniserregende Ausnahme bildet); in den meisten anderen Bereichen sind zwar Fortschritte zu verzeichnen, doch sind diese, selbst in globalem Maßstab, weit von den angestrebten Raten entfernt. Die in jüngster Zeit bei einigen Indikatoren zu beobachtenden relativ raschen Verbesserungen, die ich in der Einleitung zu diesem Kapitel bereits erwähnt habe, legen indessen den Schluss nahe, dass wir, statt an der Länge des noch verbleibenden Weges zu verzweifeln, gemeinsam um so entschlossener die notwendigen Aktionen in Angriff nehmen sollten.

Kasten 1.2 **Die Erfassung von Schuldenerlassen im Rahmen der DAC-Statistik**

Die DAC-Daten über die finanziellen Leistungen sind den Zahlungsbilanzstatistiken entnommen, mit denen die grenzüberschreitenden Transfers der realen Leistungen erfasst werden. Obwohl seither in einigen Aspekten der Statistiken eine Umstellung auf die Messung der aus den Haushalten der Geber finanzierten Ausgaben erfolgt ist, basieren die Daten über Schuldenerlasse nach wie vor auf Zahlungsbilanzmethoden.

Um darzustellen, wie dies in der Praxis funktioniert, betrachten wir hier das Beispiel eines Kredits vom Zeitpunkt seiner Vergabe bis zu dem Moment, an dem die Restschuld erlassen wird. Zu Beginn wird ein Kredit als eine Auszahlung des (staatlichen oder privaten) Sektors, der ihn vergibt, gemäß den Bedingungen der Kreditvergabe (Marktbedingungen oder vergünstigte Bedingungen) erfasst. In der Praxis gibt es drei Kreditkategorien:

1. öffentlich zu vergünstigten Bedingungen (diese werden als ODA erfasst),
2. öffentlich zu Marktbedingungen (erfasst als „sonstige öffentliche Leistungen" bzw. OOF),
3. privat zu Marktbedingungen (im Folgenden als „privat" bezeichnet).

Alle Tilgungszahlungen während der Kreditlaufzeit werden unter dem Sektor verbucht, der den Kredit vergeben hat, wobei aber faktisch nur die Rückzahlungen auf die Kapitalsumme die Nettoleistungen reduzieren (entsprechend der Zahlungsbilanzpraxis der Unterscheidung zwischen Kapital- und Faktoreinkommenstransfers werden die Zinszahlungen separat erfasst).

Werden ausstehende Rückzahlungen erlassen, so können diese als ODA erfasst werden, wenn der Schuldenerlass „in erster Linie" der „Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Verbesserung des Lebensstandards der Entwicklungsländer" diente. Der Schuldenerlass wird so behandelt, als würde der erlassene Betrag (einschließlich Zinsrückstände) von einem Kredit in einen Zuschuss umgewandelt. In den DAC-Statistiken schlägt sich dies durch zwei Buchungsvorgänge nieder: zum einen wird der erlassene Betrag als ODA-Zuschuss, zum anderen bei den Krediten auf der Passivseite verbucht, was sich durch die Löschung der Schulden erklärt. Die Verbuchung auf der Passivseite der Kredite erfolgt unter dem Sektor (ODA, OOF oder privat), der den Kredit vergeben hat, für Kapital und Zinsen getrennt, wobei die Nettoleistungen nur durch den Buchungsbetrag reduziert werden, der sich auf den Kapitalanteil bezieht.

In der Praxis bedeutet dies, dass alle Beträge, die im Rahmen von Vereinbarungen mit dem Pariser Club erlassen wurden, als ODA-Zuschüsse verbucht werden. Die ODA-Nettoleistungen erhöhen sich um die Gesamtsumme dieser Beträge, abzüglich von Buchungen, die wegen der Löschung der Restschuld (die bereits zu dem Zeitpunkt der Kreditvergabe als ODA erfasst wurde) von ODA-Krediten auf der Passivseite vorgenommen wurden. Alle übrigen Buchungen auf der Passivseite – die sich auf die Löschung von ODA-Zinsrückständen, OOF oder privaten Schulden beziehen – reduzieren nur diese Posten und haben keine Auswirkungen auf das ODA-Leistungsvolumen. Der Schuldenerlass bewirkt somit die Umwandlung aller betroffenen Kredite – unabhängig vom Sektor, aus dem sie ursprünglich stammen, und einschließlich der verbleibenden erlassenen Zinsaußenstände – in ODA-Zuschüsse und somit in ODA-Nettoleistungen.

In den letzten Jahren haben die Schuldenerlasse zugenommen, vor allem auf Grund der Initiative für hochverschuldete arme Länder (HIPC) und massiver Schuldenerleichterungstransaktionen für Nigeria und Irak. In diesem Zusammenhang wurde Kritik von Seiten der NRO und wissenschaftlicher Kreise laut, insbesondere auf Grund der Tatsache, dass der Nutzen, der durch die Schuldenerlasse für die Schuldnerländer entsteht, durch die Angaben zu den ODA-Nettoleistungen überzeichnet wird. Würde in Bezug auf die Datenerfassung des

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Schuldenerlasses eine Umstellung von der Messung grenzüberschreitender Kapitaltransfers auf die Messung öffentlicher Leistungen erfolgen, so ergäben sich bei der Erfassung der ODA-Nettoleistungen wesentlich geringere Beträge. Wenn zum Beispiel im Falle erlassener Privatkredite die öffentlichen Leistungen und nicht der Ursprung grenzüberschreitender Leistungsströme erfasst würden, ergäbe sich eine Reduzierung der ODA-Nettoleistungen um folgende Beträge:

1. Die Summen, die der öffentliche Sektor in Form von Versicherungsprämien erhält, oder
2. die Verluste, die private Gläubiger auf Grund der Selbstbehaltsklausel zu tragen haben, oder
3. die nach der Entschädigung privater Gläubiger durch den öffentlichen Sektor, aber noch vor Abschluss der Schuldenerlassvereinbarungen des Pariser Clubs aufgelaufenen Kreditzinsen.

Der letzte Posten, d.h. die aufgelaufenen Zinsen, erreicht häufig einen Anteil von über 50% der gesamten Restschuld im Rahmen der Entschuldungspakete des Pariser Clubs, dessen Entfall das erfasste ODA-Leistungsvolumen ganz wesentlich verringern würde.

Die Erfassung öffentlicher Leistungen anstelle grenzüberschreitender Transfers dürfte zwar ein faireres Verfahren sein, um dem Schuldenerlass Rechnung zu tragen, das jedoch mit einer erheblichen konzeptionellen Änderung verbunden wäre und zu signifikanten Brüchen in den Datenreihen führen würde. Eine entsprechende Änderung müsste vom DAC im Konsens beschlossen werden.

Anmerkungen

1. National Bureau of Statistics (NBS) und ORC Macro (2005), *Tanzania Demographic and Health Survey 2004-2005*, Dar es Salaam, Tansania, National Bureau of Statistics und ORC Macro.
2. Der diesbezügliche englische Text lautet: "We encourage donor countries to take steps to ensure that resources provided for debt relief do not detract from ODA resources intended to be available for developing countries" (*www.un.org./esa/ffd/0302finalMonterreyConsensus.pdf#search=%22debt%20relief%20monterrey%20consensus%*22).
3. Der GAVI-Fonds stellt Mittel für Programme der GAVI-Allianz bereit (zuvor unter der Bezeichnung *Global Alliance for Vaccines and Immunisation* bekannt).
4. Manning, R. (2006), „Will ‚Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?", Development Policy Review, Vol. 24, Nr. 4, Overseas Development Institute, London, S. 371-385.
5. Chervalier, B. und J. Zimet (2006), "American Philantropic Foundations: Emerging Actors of Globalization and Pillars of the Transatlantic Dialogue", The German Marshall Fund of the US: *www.gmfus.org/doc/ABCDE%foundations%20%policy%20paper.pdf.* Vgl. auch OECD (2003), "Philanthropic Foundations and Development Co-operation", Sonderabdruck des *DAC-Journal* 2003, Vol. 4, Nr. 3, OECD, Paris.
6. Für SourceOECD-Abonnenten ist dieses Dokument unter folgender Adresse abrufbar: *http://new.sourceoecd.org/development/9264036334*.
7. Diese Art von Schätzung ist natürlich extrem vereinfacht. Eine detailliertere Analyse, die der Wahrscheinlichkeit Rechnung trägt, dass die Armut in einigen Regionen auch weiterhin viel stärker zurückgehen wird als in anderen, findet sich in einer Ausarbeitung jüngeren Datums von Adrian Wood (2006), "Looking ahead optimally in Allocating Aid", Oxford.
8. Foster, M. und T. Killik (2006), "What Would Doubling Aid do for Macroeconomic Management in Africa?", Overseas Development Institute, *Working Paper,* No. 264, London.
9. Einen nützlichen Überblick geben Moss, Pettersson und van de Walle (2006) in: „An Aid-Institutions' Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa", *Working Paper,* No. 74, Center for Global Development.
10. Collier, P. (2005), "Is Aid Oil? An analysis of whether Africa can absorb more aid", Oxford University.
11. OECD (2006), "The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice", *www.oecd.org/dac/governance*.

Kapitel 4

Politik und Leistungen der bilateralen Geber

Auch 2005 setzten sich die DAC-Mitglieder nachdrücklich für die Armutsbekämpfung ein. Für viele von ihnen stellt dies ein vorrangiges Ziel ihrer Außenpolitik und insbesondere ihrer Programme der Entwicklungszusammenarbeit dar. Fortschritte bei den Millenniums-Entwicklungszielen (MDG) wurden in den Bereichen Grundbildung, Basisgesundheitsdienste, Ermächtigung der Frauen und ökologische Nachhaltigkeit erzielt. Ferner machten die DAC-Mitglieder die Korruptionsbekämpfung zu einem zentralen Ziel ihrer Governance-Programme. Mehrere Mitglieder erweiterten ihre Programme um eine Sicherheitssektorreform, weil sie das Thema Sicherheit fortan als Entwicklungsmotor betrachten. Wenngleich Bemühungen um eine bessere Politikkohärenz im Dienst der Entwicklung im Gange sind, bleibt in diesem Bereich doch offenbar noch viel zu tun, insbesondere im Hinblick auf Politiken und Strukturen zur Gewährleistung der Kohärenz. Wie es scheint, schenken die Mitglieder Monitoring- und Evaluierungsaktivitäten größere Aufmerksamkeit, wobei der Akzent auf der Ergebnisorientierung liegt. Im Jahr 2006 wurden für fünf Länder, nämlich Griechenland, Niederlande, Portugal, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten, DAC-Länderprüfungen durchgeführt.

Einleitung: EZ-Leistungen der DAC-Mitglieder im Jahr 2005

Die ODA-Leistungen der DAC-Mitglieder an Entwicklungsländer stiegen 2005 um 32% auf das Rekordniveau von 106,8 Mrd. US-$. Das entspricht 0,33% des kombinierten BNE der DAC-Mitglieder, gegenüber 0,26% im Jahr 2004. Die ODA-Leistungen in Form von Schuldenerlassmaßnahmen haben sich zwischen 2004 und 2005 um mehr als 400% erhöht, während die übrigen ODA-Leistungen im selben Zeitraum um 9,7% zunahmen.

Zu diesem Anstieg trugen insbesondere bei:

- **Schuldenerleichterungen für Irak und Nigeria.** Der Pariser Club einigte sich auf einen umfangreichen Schuldenerlass für Irak und Nigeria. Im Jahr 2005 gewährten die DAC-Mitglieder dem Irak bzw. Nigeria Schuldenerleichterungen in Höhe von nahezu 14 Mrd. US-$ bzw. von 5,5 Mrd. US-$. Weitere Schuldenerlasse zu Gunsten von Nigeria werden in den ODA-Zahlen für 2006 enthalten sein, während sich die Schuldenerleichterungen für den Irak im Laufe der nächsten drei Jahre in dem Maße niederschlagen werden, wie die Mitglieder weitere Etappen der Vereinbarungen des Pariser Clubs implementieren. Angesichts des außergewöhnlichen Umfangs der Schuldenerlasse von 2005 werden die in den ODA-Leistungen von 2005 enthaltenen Schuldenerleichterungen in Tabelle 1.A des Statistischen Anhangs aufgeschlüsselt, wo auch Aufschluss über die Berechnungsmodalitäten dieser ODA-Komponente gegeben wird, die auf der Zahlungsbilanz beruhen.
- **Tsunami-Hilfe.** Die DAC-Mitglieder stellten den im Dezember 2004 von dem verheerenden Seebeben im Indischen Ozean betroffenen Ländern ODA-Mittel in Höhe von rd. 2,2 Mrd. US-$ zur Verfügung.

Es wird damit gerechnet, dass das ODA-Volumen in den Jahren 2006 und 2007 auf Grund des Rückgangs der Schuldenerleichterungen leicht sinken wird. Indessen dürfte sich bei den anderen EZ-Formen der jüngste stetig steigende Trend, bedingt durch die Einlösung der von den Gebern längerfristig erteilten ODA-Zusagen, fortsetzen.

Der größte Geber waren 2005 die Vereinigten Staaten, gefolgt von Japan, dem Vereinigten Königreich, Deutschland und Frankreich. Die einzigen Länder, die die ODA-Zielvorgabe der Vereinten Nationen von 0,7% des BNE überschreiten, sind nach wie vor Dänemark, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen und Schweden.

Die ODA-Nettoleistungen der Vereinigten Staaten beliefen sich 2005 auf 27,6 Mrd. US-$, was einem realen Zuwachs von 36,5% entsprach. Das ODA/BNE-Verhältnis stieg von 0,17% auf 0,22%, das höchste Niveau seit 1986. Abgesehen von den Schuldenerleichterungen entfiel der Großteil des Anstiegs auf Leistungen für den Wiederaufbau im Irak (wobei sich die ODA-Leistungen der USA an den Irak auf 10,8 Mrd. US-$ beliefen), Wiederaufbau- und Antidrogenprogramme in Afghanistan (die 1,3 Mrd. US-$ ausmachten) sowie Leistungen für Subsahara-Afrika (4,2 Mrd. US-$).

Die ODA-Nettoleistungen Japans stiegen auf 13,1 Mrd. US-$ und das ODA/BNE-Verhältnis auf 0,28%, was einen realen Zuwachs von 51,7% darstellte. Japan stellte zudem ODA-Mittel von über 540 Mio. US-$ an die vom Tsunami betroffenen Länder bereit. Auf Bruttobasis betrug Japans ODA 18,6 Mrd. US-$, was einen realen Zuwachs von 18,6% ausmachte.

Die kombinierten ODA-Leistungen der 15 DAC-Länder, die zugleich auch Mitglieder der EU sind, stiegen in realer Rechnung um 28,5% auf 55,7 Mrd. US-$ und damit auf 0,44% ihres Gesamt-BNE. Der Löwenanteil dieses Anstiegs war für Schuldenerleichterungen bestimmt. Im Jahr 2002 verpflichteten sich die DAC-EU-Mitglieder, 2006 ein ODA-Niveau von 0,39% ihres Gesamt-BNE zu erreichen, mit einem länderspezifischen Mindestziel von jeweils 0,33%. Griechenland, Italien, Portugal und Spanien müssen ihre ODA-Leistungen weiter erhöhen, wenn sie diese Zielvorgabe erreichen wollen.

Die ODA-Leistungen stiegen in 14 DAC-EU-Mitgliedstaaten wie folgt:

- Griechenland (15,9%), was auf höhere Leistungen für Nothilfe und Technische Zusammenarbeit zurückzuführen ist.
- Italien (101,4%) auf Grund einer deutlichen Erhöhung der Beiträge an multilaterale Stellen.
- Spanien (19,5%), was einen Anstieg der bilateralen Zuschüsse widerspiegelte.
- Schweden (24,1%), was durch die hohen Beiträge an die Vereinten Nationen und die Weltbank bedingt war.
- Die ODA-Leistungen stiegen auch in Österreich (127,1%), Belgien (31,5%), Dänemark (1,9%), Finnland (29,9%), Frankreich (16,8%), Deutschland (32,9%), Irland (15,7%), Luxemburg (5,4%), den Niederlanden (19,8%) und dem Vereinigten Königreich (35,0%).

Die ODA-Leistungen Portugals gingen zurück (-64,1%), nachdem sie 2004 durch das umfangreiche Umschuldungsabkommen mit Angola aufgebläht worden waren.

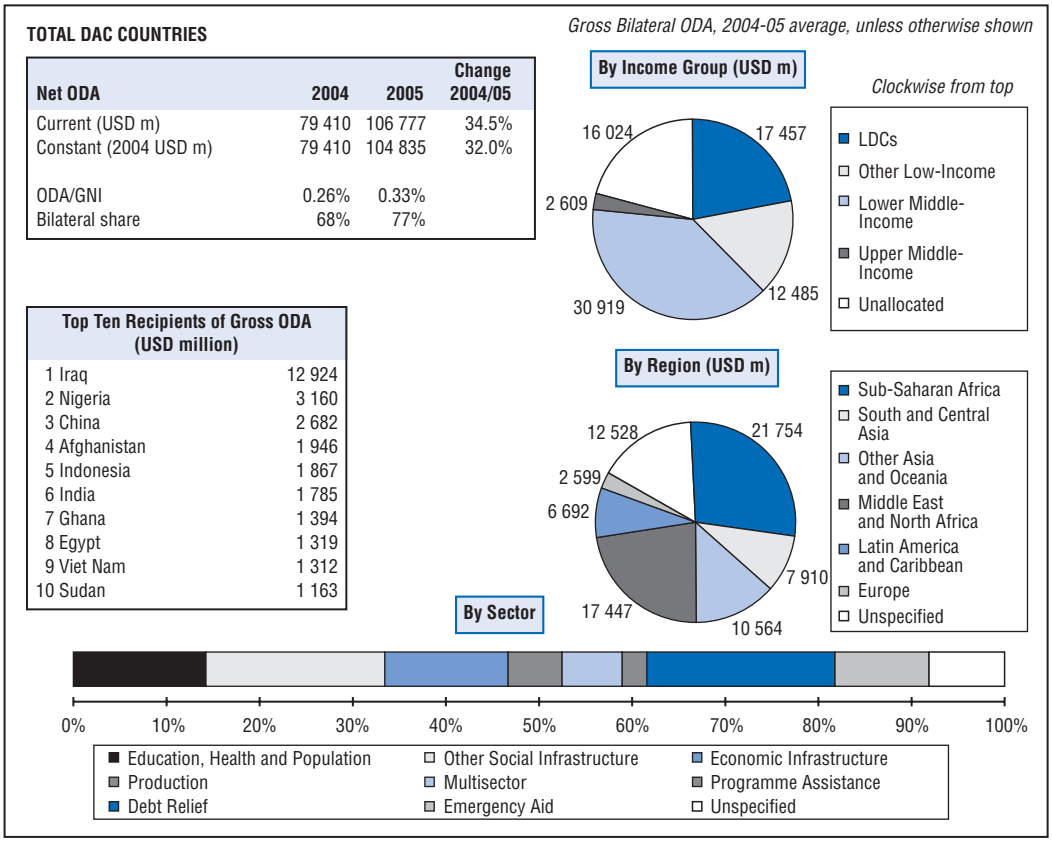
Die ODA-Leistungen der Europäischen Gemeinschaft stiegen um 6% auf 9,4 Mrd. US-$, was die bessere Auszahlungskapazität der Kommission und die massiven Leistungen für den Wiederaufbau der vom Tsunami betroffenen Länder widerspiegelte.

Die ODA-Leistungen der anderen DAC-Mitglieder stiegen wie folgt:

- Kanada (31,2%), was auf höhere Beiträge an multilaterale Stellen zurückging.
- Neuseeland (18,5%), infolge der im Rahmen der Tsunami-Hilfe ausgezahlten außergewöhnlicher Summen, wobei diese Erhöhung mittlerweile in die ODA-Ausgangsniveaus der kommenden Jahre einkalkuliert wurde.
- Norwegen (13,5%), was mit dem Anstieg der Katastrophenhilfe im Jahr 2005 zusammenhängt, insbesondere Wiederaufbauprojekten in der Tsunami-Region.
- Australien (6,7%) und Schweiz (13,7%).

Profile der einzelnen DAC-Mitglieder

Die Profile der einzelnen DAC-Mitglieder sind in alphabetischer Reihenfolge dargestellt, wobei für die 2006 geprüften Länder (Portugal, Vereinigtes Königreich, Niederlande, Griechenland und Vereinigte Staaten) jeweils ein Kasten hinzugefügt wurde. Die Angaben über die ODA-Nettoleistungen (oben links) beziehen sich auf das Jahr 2005, während die übrigen Daten auf Durchschnitten des Zeitraums 2004-2005 beruhen.



Deutschland

Im Jahr 2005 beliefen sich die ODA-Nettoleistungen Deutschlands auf 10,1 Mrd. US-$, was einer Zunahme in realer Rechnung um 32,9% gegenüber dem Vorjahr entsprach. Das ODA/BNE-Verhältnis stieg zwischen 2004 und 2005 von 0,28% auf 0,36%.

Verpflichtung auf die MDG. Deutschland betrachtet seine Entwicklungspolitik, deren Ziele im Aktionsprogramm 2015 dargelegt sind, als Teil der globalen Bestrebungen, die Ziele der Millenniumserklärung zu verwirklichen. Die vorrangigen Ziele der deutschen Entwicklungspolitik sind Armutsbekämpfung, Friedenssicherung, Förderung der Demokratie, eine gerechte Gestaltung der Globalisierung sowie Umweltschutz. Die angestrebte Verbesserung der allgemeinen internationalen Bedingungen und der nationalen Strukturen in den Partnerländern wie auch in Deutschland selbst ist mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung verknüpft. Dieses umfasst wirtschaftliche Effizienz, soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit und politische Stabilität. In Übereinstimmung mit seinem Engagement für neue Formen der Partnerschaft setzt sich Deutschland für eine stärkere Beteiligung der Entwicklungsländer an den multilateralen Prozessen der Entscheidungsfindung ein, z.B. durch eine Reform der Stimmrechtsverteilung in den multilateralen Institutionen.

Agenda für die Steigerung der EZ-Wirksamkeit. Deutschland hat 2005 einen Aktionsplan zur Umsetzung der Erklärung von Paris angenommen. Mit diesem Plan werden die zwölf Indikatoren der Paris-Erklärung in konkrete termingebundene Maßnahmen umgemünzt, und er wird ergänzt durch eine Anleitung, die Ende 2006 veröffentlicht werden soll. Die Überarbeitung der Leitlinien zur Umsetzung eines programmorientierten Ansatzes und anderer Themen der Paris-Erklärung befindet sich in Vorbereitung. Um Arbeitsteilung und Komplementarität zu fördern, wurden die EZ-Portfolios in kleineren Partnerländern bereits auf einen einzigen prioritären Bereich und in größeren auf maximal drei Bereiche beschränkt. Die Zahl der Partnerländer wird derzeit von über 80 auf 60 verringert. Deutschland befürwortet den Rückgriff auf ländereigene Armutsbekämpfungsstrategien als Grundlage für gemeinsame EZ-Programme der Geber. Deutschland hat sich auf ein System mehrjähriger Mittelzusagen umgestellt und beteiligt sich an programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen zusammen mit anderen Gebern.

Politikkohärenz. Wie im deutschen Aktionsprogramm 2015 dargelegt, ist die Verbesserung der Politikkohärenz ein zentrales Element der deutschen Entwicklungspolitik; im Wege eines interministeriellen Dialogs werden alle Ministerien für entwicklungspolitische Fragen sensibilisiert. In den Bereichen Friedenssicherung und Krisenprävention leistet ein spezieller interministerieller Aktionsplan einen Beitrag zur nationalen Kohärenzdebatte. Zur Förderung der Politikkohärenz in Bezug auf den internationalen Handel hat sich Deutschland für die Reform der europäischen Baumwollmarktordnung sowie für die Baumwoll-Initiative in der WTO eingesetzt. Es hat zu einer baldigen Reform der europäischen Zuckermarktordnung aufgerufen.

GERMANY

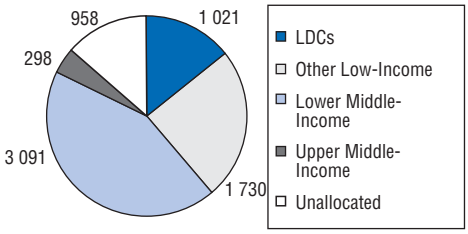
Gross Bilateral ODA, 2004-05 average, unless otherwise shown

Net ODA	2004	2005	Change 2004/05
Current (USD m)	7 534	10 082	33.8%
Constant (2004 USD m)	7 534	10 013	32.9%
In Euro (million)	6 064	8 112	33.8%
ODA/GNI	0.28%	0.36%	
Bilateral share	51%	74%	

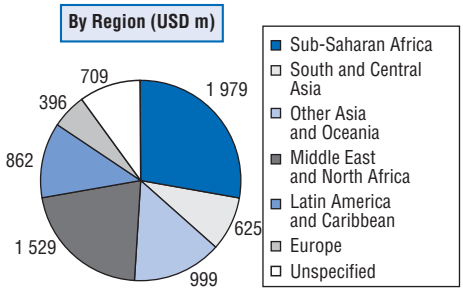
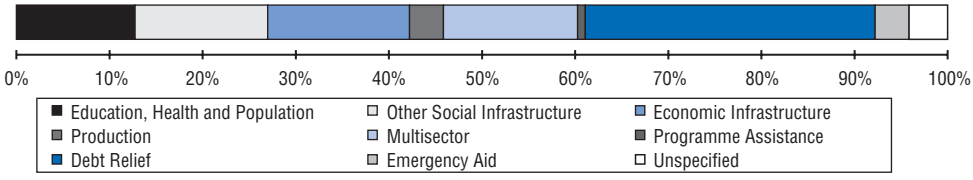
Top Ten Recipients of Gross ODA (USD million)

1 Iraq	1 015
2 Nigeria	601
3 China	470
4 Nicaragua	243
5 Cameroon	201
6 Ghana	197
7 Indonesia	191
8 India	166
9 Egypt	139
10 Turkey	113

By Income Group (USD m)



By Region (USD m)



By Sector