

Zusagen einhalten!

PETER LANZET UND VERENA VANDAMME

Wer von der Bundesregierung wissen will, wie sie ihre Zusagen für die Entwicklungshilfe einhalten will, dem ergeht es wie dem Popsänger Bob Geldof. Der drängte am 1. Juni 2007 die Bundeskanzlerin in einem Boulevardzeitungsinterview, mehr Geld für Afrika zur Verfügung zu stellen.¹ „Wir kennen unsere Zusagen, und wir werden sie erfüllen“, gab Bundeskanzlerin Angela Merkel ihm zur Antwort. Der folgende Artikel nimmt sie beim Wort und untersucht die finanziellen Voraussetzungen, unter denen dieses Versprechen gehalten werden kann.

Konkret kündigte Merkel in den Tagen vor dem G8-Gipfel in Rostock an, 750 Millionen Euro mehr Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance*, ODA) ab 2008 aus dem Bundeshaushalt bereitzustellen. Entwicklungsministerin Heidemarie Wic-zorek-Zeul präzisierte gegenüber der Süddeutschen Zeitung, Deutschland würde von 2008 bis 2011 jährlich 750 Mio. Euro mehr für Entwicklungsaufgaben aufwenden, insgesamt drei Milliarden Euro.

Global wurde das bereits 37 Jahre alte Ziel, 0,7 Prozent vom Bruttonationaleinkommen (BNE) für die Entwicklungshilfe zu reservieren, zuletzt bei der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung 2002 im mexikanischen Monterrey bekräftigt. Seit der Annahme der Millennium-Erklärung durch die Vereinten Nationen 2000 hat sich das Verständnis von der Nutzung der damit verbundenen Mittel geklärt. Die Entwicklungshilfe soll seither hauptsächlich für die Finanzierung der Millennium-Ziele verwendet werden. Das Millennium Projekt der Vereinten Nationen bezeichnet ODA in Höhe von 135 Milliarden US Dollar in 2006, 152 Mrd. in 2010 und 195 Mrd. für 2015 als ein „plausibles Niveau“ zur Finanzierung der Millennium-Entwicklungsziele.²

Die EU/15-Länder³ haben das 0,7-Prozent-Ziel im Mai 2005 in Luxemburg mit einem Stufenplan versehen: Danach sollen 0,59 Prozent des BNE im Durchschnitt der EU/15-Länder bis 2010 erreicht werden, bis 2015 dann 0,7 Prozent. Im Vorlauf zum G8-Gipfel in Rostock stellte die Bundesregierung sich für die Europäische Union erneut hinter diese Ziele.⁴ Deutschland will 0,51 Prozent seines BNE bis 2010 für die Entwicklungshilfe mobilisieren und 0,7 Prozent bis 2015. Das Entwicklungskomitee (*Deve-*

lopment Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat für die EU/15-Länder hochgerechnet, wie viel an Entwicklungshilfe bis 2010 dafür bereit zu stellen ist. Deutschland, das haben seine Berechnungen ergeben, müsse – im Vergleich zu 2005 – 55 Prozent mehr Mittel bereitstellen. Das Entwicklungskomitee der OECD hat auch darauf hingewiesen, dass es wegen der Schuldenerlasse 2005 zu überdurchschnittlich hohen ODA kommen werde.⁵ Weil damit Schuldenerlasse zu Gunsten der Entwicklungsländer schon angerechnet sind, werde es 2006 und 2007 zu niedrigeren ODA-Quoten kommen. Und tatsächlich ist 2006 ein Rückgang der Entwicklungshilfe von 5,1 Prozent gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen.⁶

Schuldenerlasse

Nach den Kriterien des DAC ist es zulässig, bilaterale Handelsschulden und entgangene Zinsen auf Entwicklungshilfekredite den öffentlichen Entwicklungsleistungen hinzuzufügen.⁷ Diese Praxis wird von zivilgesellschaftlicher Seite scharf kritisiert. Nach dem weltweiten Einsatz der Zivilgesellschaft in den 90er Jahren für die Streichung von ungerechten und untragbar hohen Schulden spielten der Verzicht auf Forderungen gegenüber Entwicklungsländern eine wichtige Rolle für die Höhe der ODA. Man darf darüber spekulieren, ob es der Zivilgesellschaft gelungen wäre, nominale Schuldenerlasse zwischen 90 und 100 Milliarden US Dollar durchzusetzen, wenn sich dadurch den Finanzministern nicht die Möglichkeiten geboten hätte, alte, möglicherweise uneintreibbare Schulden auf die Entwicklungshilfe anzurechnen, statt bare Staatseinnahmen dafür einzusetzen.

2005 hat Deutschland 3,4 Mrd. US-Dollar als Schuldenerlasse gewährt,⁸ davon eine Milliarde dem Irak und Nigeria 600 Mio. US Dollar.⁹ Die restlichen 1,8 Mrd. US Dollar wurden zugunsten von 27 hoch verschuldeten ärmsten Entwicklungsländern vorgenommen. So nahm die Entwicklungshilfe der Bundesregierung von 2004 auf 2005 von rund 7,5 auf gut zehn Milliarden US-Dollar zu; ein ordentliches Ergebnis sollte man meinen. Abzüglich der 3,4 Mrd. US-Dollar Schuldenerlasse¹⁰ läge das 2005 Ergebnis aber lediglich bei 6,6 Mrd. US Dollar und damit um 900 Mio. niedriger als 2004. Doch auch in diesem Jahr waren schon 884 Mio. Euro¹¹ Schulden erlassen worden. Mit anderen Worten: Der deutsche Beitrag an direkt nutzbaren Mitteln für die Entwicklung armer Länder erhöhte sich von 2004 auf 2005 nicht. 2006 betrug die deutsche ODA von 10,3 Mrd. US-Dollar bei einem auf 2,7 Mrd. gesunkenen Schuldenerlass. Hier ist also ein Anstieg von ODA ohne Schuldenerlass (*fresh money*) zu verzeichnen.

Aufgeblähte Entwicklungshilfe

Für die Entwicklungsländer sind sowohl Schuldenerlasse als auch neue Mittel für

- 1 Bundeskanzlerin Merkel in der Bildzeitung am 1.6.2007.
- 2 http://www.unmillenniumproject.org/reports/index_overview.htm, letzter Zugriff am 3.9.2007.
- 3 Das sind Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien.
- 4 So auf einem Treffen mit den Ankerländern, den afrikanischen Entwicklungsländern und den G8 Entwicklungsministern, siehe BMZ: G8 Treffen der Entwicklungsminister, Berlin 26./27.3.2007.
- 5 <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>, letzter Zugriff am 3.9.2007.
- 6 <http://www.oecd.org/dataoecd/42/0/23704506.gif>, letzter Zugriff am 3.9.2007.
- 7 <http://www.tdh.de/content/materialien/download/index.htm?action=details&id=222>, letzter Zugriff am 3.9.2007.
- 8 <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>, letzter Zugriff am 3.9.2007.
- 9 <http://www.oecd.org/dataoecd/42/0/23704506.gif>, letzter Zugriff am 3.9.2007.
- 10 <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>, letzter Zugriff am 3.9.2007.
- 11 <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2005/pdf/ep/23/s23abs.pdf>, letzter Zugriff am 3.9.2007.

Entwicklungsinvestitionen von Bedeutung. Sie dürfen nicht gegeneinander aufgerechnet werden. Erlasse von Auslandsschulden befreien die Haushalte und Zahlungsbilanzen der Entwicklungsländer allerdings auch dann von bestimmten Lasten, wenn das betreffende Land gar nicht in der Lage war, Schuldendienste zu leisten und sich somit bei einem Erlass für den Staatshaushalt nicht unmittelbar etwas ändert. In Fällen, in denen Schuldendienste von den Schuldnerländern tatsächlich bar zurück gezahlt wurden, können die von den betreffenden Staaten dafür reservierten Mittel nun anderen Entwicklungszwecken zugute kommen. Unter anderem um die Verwendung dieser Mittel zu steuern, wurden die Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung (PRSP) eingeführt. Schuldenerlasse stärken die Währung, die Kreditwürdigkeit nimmt zu. Die Haushalts- und Entwicklungsplanung kann von besseren Voraussetzungen ausgehen. Auch unter dem Aspekt der Gerechtigkeit in den Nord-Südbeziehungen sind Schuldenerlasse zu begrüßen, denn der Norden hat viele illegitime Kreditvereinbarungen mit Vertretern eigensüchtiger politischer Eliten und zum eigenen Vorteil getroffen.

Die bisherige Anrechnungspraxis der Schuldenerlasse bewirkt jedoch, dass sie den Entwicklungsländern von ihrer künftigen Entwicklungshilfe abgezogen werden. Damit zahlen sie ihre Schulden also letztlich doch zurück, wenn auch in anderer Form. Jede Publikation über die Entwicklungshilfe erinnert ihre Leser an das Konsenspapier der Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey, das von über 160 beteiligten Staaten darunter auch alle OECD-Länder 2002 angenommen wurde: Das Papier empfiehlt, den Schuldenerlass nicht auf die Entwicklungshilfe anzurechnen. Außer Norwegen hält sich bis heute kein Geberland an diese Empfehlung.

Das europäische NRO-Netzwerk CONCORD warnt in seinem Bericht über die europäische Entwicklungshilfe vom April 2007 vor voreiligem Applaus für die EU/15-Länder. Selbst wenn der 2005 in Luxem-

burg akzeptierte Stufenplan erreicht würde (was bei einer Anzahl EU/15-Länder keineswegs gewährleistet ist) besteht die Gefahr der Aushöhlung der Entwicklungshilfe. Österreich, Frankreich, Italien und Deutschland neigen ganz besonders dazu, möglichst viele Haushaltsausgaben der Entwicklungshilfe zuzurechnen. CONCORD fordert unter anderem ein Ende der Anrechnung der Kosten von Flüchtlingen (im ersten Jahr), ein Ende der Anrechnung der Studienplatzkosten von Studenten aus Entwicklungsländern und insbesondere ein Ende der Anrechnung von Schuldenerlassen. Nach CONCORDs Berechnungen liegt der deutsche Beitrag zur Entwicklungshilfe ohne Schuldenerlasse, ohne Studienplatzkosten und ohne die Ausgaben für Flüchtlinge 2006 gerade mal bei 0,23 Prozent des BNE, während das Entwicklungskomitee der OECD von 0,33 Prozent ausgeht.

Der Haushaltsentwurf 2008 für die Entwicklungszusammenarbeit

Das Bundeskabinett beschloss am 4. Juli 2007 den Entwurf für den Bundeshaushalt

2008, der im Herbst vom Parlament verabschiedet werden soll. Er schlägt dem Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Vergleich zum Vorjahr fast 668 Mio. Euro mehr zu, insgesamt 5,161 Mrd. Euro. Weitere Mittel sind anderen Ressorts zugeteilt worden. Von den zusätzlichen Mitteln des BMZ sollen knapp 320 Mio. Euro der multilateralen Zusammenarbeit zukommen, größte Einzelzuwächse verzeichnen hier die Weltbank (112,5 Mio. Euro), die UN-Organisationen (114 Mio.) und der Europäische Entwicklungsfonds (83 Mio.). Mit 314,5 Mio. Euro soll die finanzielle Zusammenarbeit aufgestockt werden, die technische um 22,5 Mio. Euro. Die zivilgesellschaftlichen Akteure aus Deutschland sollen nach dem Entwurf knapp 50 Mio. Euro zusätzlich für die Entwicklungsarbeit mit ihren Partnern erhalten. Während die Zuschüsse an die zivilgesellschaftlichen Akteure seit 2004 um gut 22 Prozent zugenommen haben, fallen sie als Anteil an der Gesamtheit des Haushaltsplans des Entwicklungshilfeministeriums von 2004 über elf auf 2008 unter zehn Prozent.

Tabelle I: Wirkliche und aufgeblähte Hilfe

Land	aufgeblähte Hilfe 2006 (in Mio. Euro)	wirkliche Hilfe 2006 (in Mio. Euro)	aufgeblähte Hilfe (in Prozent)	wirkliche Hilfe (in Prozent des BNE)
1 Schweden	389	2772	12	0,90
2 Luxemburg	5	227	2	0,87
3 Dänemark	123	1657	7	0,74
4 Niederlande	342	4001	8	0,74
5 Irland	6	789	1	0,53
6 Finnland	16	642	2	0,38
7 Großbritannien	2769	7275	28	0,38
8 Belgien	371	1197	24	0,38
9 Spanien	440	2589	15	0,27
10 Deutschland	2866	5381	35	0,23
11 Frankreich	4177	4147	50	0,23
12 Österreich	706	499	59	0,20
13 Portugal	16	295	5	0,20
14 Griechenland	7	299	2	0,15
15 Italien	1278	1647	44	0,11

Quelle: Berechnungen von Eurodad auf Basis von OECD/Angaben: <http://www.oecdorg/dat/stats/dsonline>

Tabelle II: Die öffentliche Entwicklungshilfe	
Die gesamte Entwicklungshilfe Deutschlands besteht aus	Das waren 2005
dem Haushalt des Entwicklungshilfeministeriums	3.632 Mio. €
Ausgaben für die Entwicklung, die in den Haushalten anderer Ministerien vorgesehen sind.	471 Mio. €
Deutsche EU-Mittel, die für Entwicklungszwecke verwendet werden	1.157 Mio. €
Mitteln der Bundesländer. 2004 machten sie etwa zehn Prozent der gesamten Hilfe aus. Sie bestanden aber ihrerseits zu 90 Prozent aus Aufwendungen, die den Ländern für die Studienplatzkosten von Studenten aus Entwicklungsländern entstehen.	783 Mio. €
dem Schuldenerlass (Schuldenerleichterungen minus Tilgungen)	1.958 Mio. €
Sonstiges (DEG, Asylberater)	110 Mio. €
Summe	8.112 Mio. €

Quelle: Germanwatch, (Hg.): „... denn sie wissen genau, was sie nicht tun“, Bonn 2006

Die Hochrechnung in Tabelle III zeigt die Höhe der zusätzlich notwendigen deutschen ODA an, die erforderlich wären, damit Deutschland die zugesagten ODA-Ziele erreicht. Exakte Zahlen für die Höhe des künftigen Schuldenerlasses (von dem die von den Entwicklungsländern getätigten Tilgungen abzuziehen sein werden) und der ODA-Quellen EU-Haushalt und Bundesländer fehlen gegenwärtig noch oder sind

nicht öffentlich zugänglich. Annahmen wurden daher nach dem Kriterium der Plausibilität gewählt.

In 2006 hatte Deutschland laut OECD 0,36 Prozent seines BNE für ODA aufgewandt – insgesamt 8,247 Mrd. Euro und lag damit über der eigenen Zielsetzung. Wie es in den nächsten Jahren aussieht, ist mit einigen Unsicherheiten behaftet, weil nicht klar

ist, wann und in welcher Höhe weitere Schulden erlassen werden. Doch selbst, wenn alle möglichen Erlasse voll auf die ODA angerechnet werden, müssen unter den in Tabelle III gemachten Annahmen¹² in den Jahren 2008 bis 2010 etwa 7,3 Mrd. Euro zusätzlich aufgebracht werden, will man das Ziel 0,51 Prozent vom BNE für ODA auszugeben bis 2010 stufenweise erreichen. Das scheint keine unmögliche Aufgabe zu sein. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass von 2011 bis 2015 eine weitere Anhebung der ODA auf knapp 18 Mrd. Milliarden Euro erforderlich sein wird, will man das 0,7-Prozent-Ziel in dem Jahr erreichen, in dem die Millennium-Entwicklungsziele verwirklicht sein sollen.

Innovative Instrumente der Entwicklungsfinanzierung

Die Bundesregierung hat bisher die Möglichkeiten, die die Nutzung steuerähnlicher Instrumente wie Flugticketabgabe oder Flugbenzinbesteuerung und verschiedener anderer Vorschläge zur Finanzierung der Entwicklungshilfe bieten, nicht aufgegriffen. Sie werden aber als drittes Standbein der Entwicklungsfinanzierung neben der ODA und dem Schuldenerlass im Koalitionsvertrag ausdrücklich benannt. Die Besteuerung von Währungsgeschäften mit einer Devi-

¹² Wirtschaftswachstum von 2,2 Prozent; Zuwächse des BMZ-Etats – wie von Wiczorck-Zeul vorgegeben – um 750 Mio. Euro jährlich sowie der nicht BMZ-ODA um zwei Prozent jährlich.

Tabelle III: Perspektiven der deutschen Entwicklungshilfe von 2007-2010: Eine Hochrechnung (in Milliarden Euro)				
Jahr	2007	2008	2009	2010
Bruttonationaleinkommen (1)	2398,29	2455,85	2509,88	2565,1
Entwicklungshilfe (ODA) (4)				
0,33 %				
0,37 %	8,87			
0,41 %		10,07		
0,46 %			11,55	
0,51 %				13,08
(möglicherweise enthaltener Schuldenerlass) (2)+(3)	k. A.	(2,0)	(1,0)	(0,5)
EU-Haushalt und Bundesländer (5)	2,0	2,0	2,1	2,1
Einzelplan 23 (ab 2008 einschl. 750 Mio. € mehr pro Jahr)	4,5	5,16	5,91	6,66
Finanzierungslücke	?	-0,91	-2,54	-3,821

(1) BNE-Prognosen: Den Jahren 2007 und 2008 sind BNE-Prognosen des HWWI zugrunde gelegt. Für die für die Jahre 2009 und 2010 wurden jeweils 2,2 Prozent Wirtschaftswachstum angenommen.
(2) <http://www.oecd.org/dataoecd/42/1/1860346.gif>
(3) Den Entwicklungsländern kann noch ein Forderungsbestand von 3 bis 3,5 Mrd. Euro erlassen werden (http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_06/nn_2386/DE/Service/Downloads/Abt_VII/Deutscher_Schuldenerlass_templateId=raw.property=publicationFile.pdf). Im Haushaltsentwurf für 2008 ist ein Erlassvolumen von bis zu zwei Mrd. Euro vorgesehen. Das Erlassvolumen wird daher über die Jahre 2008-2010 verteilt.
(4) Der Sprung von 0,33 Prozent vom BNE für Entwicklungshilfe in 2006 auf 0,51 Prozent in 2010 wird wohl nicht auf einmal erreicht werden können. Für die Perspektivrechnung wurde daher eine jährliche Steigerungsrate von 0,04 Prozent (gemessen am BNE) ab 2006 aufgeschlagen. Öffentliche Entwicklungshilfe in Höhe des 0,7-Prozent-Zieles im Jahr 2015 entspräche voraussichtlich etwa 17,69 Mrd. Euro
(5) Annahme: Um jährlich zwei Prozent zunehmend

senumsatzsteuer (Tobin Tax) steht gegenwärtig nicht auf der politischen Tagesordnung. Allerdings zeigen die Zahlen, dass doch erhebliche zusätzliche Beträge erforderlich sein werden, insbesondere nach 2010. Es kann davon ausgegangen werden, dass die gegenwärtige Bundesregierung sich in der Frage der innovativen Instrumente der Entwicklungsfinanzierung nicht herausgefordert fühlt, da die Zusagen bis 2010 wohl für leistbar gehalten werden und spä-

tere Initiativen in der Verantwortung einer anderen Bundesregierung liegen werden.

Die mit den Anrechnungskriterien der Entwicklungshilfe verbundenen Probleme – viele in der Zivilgesellschaft bezeichnen die derzeitige Praxis als Heuchelei – werden dabei von offizieller Seite außer Acht gelassen. Akteure der Zivilgesellschaft tun gut daran, den damit verbundenen Skandal in die Öffentlichkeit zu bringen.

Peter Lanzet ist entwicklungspolitischer Referent bei der Inlandsabteilung des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED).

Verena Vandamme studiert ökologische Agrarwissenschaften in Witzenhäusen und macht derzeit ein Praktikum beim EED.

Trends bei der Vergabe offizieller Entwicklungshilfe in Prozent des Bruttonationaleinkommen (ODA-Quote)^A

	1989-90 Durchschnitt ^B	1994-95 Durchschnitt	2001	2002	2003	2004	2005	2006 Schätzung
Australien	0,36	0,34	0,25	0,26	0,25	0,25	0,25	0,30
Belgien	0,46	0,35	0,37	0,43	0,60	0,41	0,53	0,50
Dänemark	0,94	0,99	1,03	0,96	0,84	0,85	0,81	0,80
Deutschland	0,42	0,32	0,27	0,27	0,28	0,28	0,36	0,36
Finnland	0,64	0,31	0,32	0,35	0,35	0,37	0,46	0,39
Frankreich	0,60	0,58	0,31	0,37	0,40	0,41	0,47	0,47
Griechenland			0,17	0,21	0,21	0,16	0,17	0,16
Großbritannien	0,29	0,30	0,32	0,31	0,34	0,36	0,47	0,52
Irland	0,16	0,27	0,33	0,40	0,39	0,39	0,42	0,53
Italien	0,36	0,21	0,15	0,20	0,17	0,15	0,29	0,20
Japan	0,31	0,28	0,23	0,23	0,20	0,19	0,28	0,25
Kanada	0,44	0,40	0,22	0,28	0,24	0,27	0,34	0,30
Luxemburg	0,20	0,38	0,76	0,77	0,81	0,83	0,82	0,89
Neuseeland	0,22	0,23	0,25	0,22	0,23	0,23	0,27	0,27
Niederlande	0,93	0,79	0,82	0,81	0,80	0,73	0,82	0,81
Norwegen	1,11	0,94	0,80	0,89	0,92	0,87	0,94	0,89
Österreich	0,16	0,22	0,34	0,26	0,20	0,23	0,52	0,48
Portugal	0,24	0,29	0,25	0,27	0,22	0,63	0,21	0,21
Schweden	0,93	0,86	0,77	0,84	0,79	0,78	0,94	1,03
Schweiz	0,31	0,35	0,34	0,32	0,39	0,41	0,44	0,39
Spanien	0,17	0,26	0,30	0,26	0,23	0,24	0,27	0,32
USA	0,18	0,12	0,11	0,13	0,15	0,17	0,22	0,17
Durchschnitt	0,32	0,28	0,22	0,23	0,25	0,26	0,33	0,3

A: Nettozuwendungen zu derzeitigen Preisen und Wechselkursen.
B: Einschließlich Schuldenerlass aus Nicht-ODA-Forderungen in 1990.

Quelle: OECD, Website Database 2007; <http://www.oecd.org>.