

Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe

Eine kritische Bestandsaufnahme
der deutschen Entwicklungspolitik

Inhalt

Vorwort

Highlights – auf einen Blick	6
------------------------------------	---

1. Der internationale Rahmen deutscher Entwicklungspolitik

Erneuter Rückgang der globalen Entwicklungshilfe	8
0,7-Prozentziel erfüllt – von Saudi-Arabien und Venezuela	9
Weniger als 50 Prozent der Hilfe für die Programme der Partnerländer	10
Verstärkter Blick auf die Qualität: Die Aktionsagenda von Accra	11
Neue Impulse durch die Doha-Konferenz?	11

2. Die Hauptthemen deutscher Entwicklungspolitik 2008

Neues Weißbuch zur Entwicklungspolitik	14
Streit um die Budgethilfe	14
Mehr Geld für weniger Länder	16
Prioritäten Deutschlands für die Doha-Konferenz	17

3. Anspruch und Wirklichkeit: Zahlen und Fakten

Absolut auf Platz 2 – relativ auf Platz 12	18
Fortgesetzter Aufwärtstrend im BMZ-Etat	20
Wachsende ODA-Relevanz internationaler Umweltschutzausgaben	22
Anrechenbarkeit von Militäreinsätzen als ODA?	23

4. Stärkung der öffentlichen Finanzen als Aufgabe deutscher Entwicklungspolitik

0,7 Prozent allein reichen nicht	24
Kapitalflucht und Steuervermeidung als Entwicklungshindernis	25
Wachsendes globales Problembewusstsein	26
Der Beitrag Deutschlands zur Stärkung der öffentlichen Finanzen im Süden	28

5. Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen

Literatur	38
Abkürzungsverzeichnis	40
Tabellenanhang	41

Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe
Sechzehnter Bericht 2007/2008
Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik

Herausgeber:
Deutsche Welthungerhilfe e.V.
terre des hommes Deutschland e.V.
Redaktion: Birgit Dederichs-Bain, Wolf-Christian Ramm, Klaus Schilder
Autor: Jens Martens, Global Policy Forum Europe
Gestaltung: MediaCompany GmbH, Büro Bonn
Druck: DCM Meckenheim
1. Auflage 2.500, Oktober 2008
Redaktionsschluss: 1. Oktober 2008
Diese Broschüre wurde auf 100 % Recycling-Papier gedruckt

DWHH-Lager-Nr. 460-3022/3

Grafiken

1. Immer mehr Geld für Lebensmittelimporte	7
2. ODA-Quote der DAC-Länder 2007	8
3. Kommt die Trendwende? Entwicklung und Projektion der ODA der EU-Länder 2004-2010	9
4. Die länderprogrammierbare Hilfe Deutschlands 2005	20
5. Die Top 10-Geber bei der Unterstützung der öffentlichen Finanzen in Entwicklungsländern	31

Textkästen

1. Die Kernaussagen der Aktionsagenda von Accra	12
2. Der New Yorker MDG-Gipfel 2008	13
3. Was ist PGF?	15

Tabellen

1. Entwicklungshilfe des Südens für den Süden 2006	10
2. Empfängerländer deutscher PGF-Mittel	16
3. Anteil der Schuldenerlasse an der deutschen ODA	19
4. Kalkulatorische Studienplatzkosten für Studierende aus Entwicklungsländern in Deutschland	20
5. Die mittelfristige Finanzplanung für den BMZ-Etat 2008-2012	21
6. Woher kommt die deutsche ODA?	22
7. Projekte der deutschen EZ zur Unterstützung öffentlicher Finanzsysteme	30
8. Deutsche ODA zur Unterstützung der öffentlichen Finanzen in Entwicklungsländern	31

Tabellenanhang

1. Grunddaten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	41
2. Öffentliche EZ (ODA) aller DAC-Länder	42
3. Sektorale Aufteilung der bilateralen deutschen EZ	43
4. Regionale Aufteilung der bilateralen deutschen EZ	43
5. Zusagerahmen für die bilaterale FZ und TZ an die wirtschaftlich am wenigsten entwickelten Länder (LDC)	44
6. Förderung der Entwicklungszusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Gruppen und der Wirtschaft aus dem Einzelplan 23	44
7. Akzentsetzungen in der deutschen Entwicklungspolitik 1991-2008	45
8. Partnerländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	46
9. Die zehn Hauptempfängerländer deutscher bilateraler EZ, Rahmenplanung 2009	46

In diesem Jahr veröffentlichen die Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes Deutschland den sechzehnten Bericht „Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“. Dieser jährliche Bericht erscheint seit 1993 und hat sich als Instrument kritischer Analyse der Entwicklungspolitik der Bundesregierung etabliert und bewährt.

Der Bericht ist als OECD-DAC-Schattenbericht zur offiziell deklarierten deutschen Entwicklungspolitik konzipiert. Er skizziert quantitative und qualitative Aspekte deutscher öffentlicher Leistungen vor dem Hintergrund der entwicklungspolitischen Ansprüche und Zielsetzungen der Bundesregierung und bezieht dabei auch den internationalen Rahmen deutscher Entwicklungspolitik ein. Ein Schwerpunkt bleibt daher die Frage nach der Umsetzung der international vereinbarten Entwicklungsziele, allen voran die UN-Millenniumsentwicklungsziele (MDGs): Politischen Absichtserklärungen werden tatsächliche Zahlen und Fakten gegenübergestellt.

Besonderes Augenmerk legt der Bericht in diesem Jahr auf die Mobilisierung lokaler finanzieller Ressourcen als Aufgabe deutscher Entwicklungspolitik. Hierbei geht es u.a. um die Stärkung öffentlicher Finanzsysteme in Entwicklungsländern sowie die Folgen von Kapitalflucht, Steuervermeidung und Unterschlagung öffentlicher Gelder für diese Länder. Der Bericht nimmt damit Bezug zur Debatte der kürzlich beendeten Accra-Konferenz (*3. Hocharrangiges Forum zur Überprüfung der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit*) und der dort geführten Diskussion über die Notwendigkeit leistungsfähiger Institutionen in Entwicklungsländern und der Stärkung von Eigenverantwortung. Hierzu wie auch zur bevorstehenden Doha-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung im Dezember benennt der Bericht die sich aus den Beschlüssen – soweit vorliegend – ergebenden Konsequenzen und bewertet die politischen Schlussfolgerungen der Bundesregierung im Hinblick darauf, ob sie den Beschlüssen entsprechen und den Anforderungen genügen.

Auf Basis dieser Bewertung formulieren Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes Empfehlungen an die Bundesregierung für eine bessere deutsche Entwicklungspolitik.

Bonn / Osnabrück, im September 2008

Highlights – Auf einen Blick

■ **International: Die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) der westlichen Geber ist 2007 auf 103,7 Milliarden US-Dollar gesunken.** Das waren 0,28 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) dieser Länder. (2005 waren es noch 0,33 Prozent und 107,1 Milliarden; 2006 104,4 Milliarden und 0,3 Prozent.) Die Hilfe entfernt sich damit weiter vom anvisierten 0,7-Prozentziel. Ein Grund für das Sinken war der Rückgang der anrechenbaren Schuldenerlasse.

■ **EU:** Um ihre international eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen, müssen allein die Länder der **EU ihre Entwicklungshilfe bis 2010 um 28 Milliarden Euro** (gegenüber 2007) steigern.

■ **Deutschland:** Die deutsche ODA ist 2007 auf **9 Milliarden Euro gestiegen** (gegenüber **8,25 Milliarden 2006 und 8,1 Milliarden 2005**). In absoluten Zahlen war Deutschland damit das zweitgrößte Geberland. Gemessen an seiner Wirtschaftskraft lag Deutschland mit einer ODA-Quote von 0,37 Prozent **aber nur auf Rang 12.**

■ Knapp ein Drittel der deutschen ODA entfiel 2007 auf anrechenbare **Schuldenerlasse** und kalkulatorische **Studienplatzkosten** für Studierende aus Entwicklungsländern.

■ Der **Aufwärtstrend der ODA-Ausgaben** im Bundeshaushalt setzt sich fort. Nach einer Steigerung um 750 Millionen Euro 2008 sollen 2009 800 Millionen Euro mehr ausgeben werden. Damit erfüllt die Bundesregierung ihre ODA-Verpflichtungen aber nur zur Hälfte. Die Bundesregierung hat sich verpflichtet, die deutsche ODA bis 2010 auf 0,51 Prozent des BNE zu steigern. **Dazu müsste die ODA um 1,6 Milliarden Euro pro Jahr steigen.**

■ **Mobilisierung lokaler Ressourcen:** Entwicklungshilfe macht nur einen Bruchteil der Mittel zur Bekämpfung von Armut und Hunger und zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele

(MDGs) aus. Wichtiger sind die **öffentlichen Finanzen in den Entwicklungsländern** selbst. Die inländischen MDG-Mittel **müssen sich in den 53 ärmsten Ländern bis 2015 verdreifachen** (gegenüber 2002), um die Ziele dort verwirklichen zu können.

■ **Kapitalflucht und Steuervermeidung:** Die Länder des Südens verlieren nach groben Schätzungen pro Jahr mindestens **500 Milliarden US-Dollar durch Kapitalflucht und Steuervermeidung** – und damit das Fünffache der weltweiten ODA.

■ **Institutionelle Lücke:** In der internationalen Zusammenarbeit gibt es gravierende Defizite bei der Bekämpfung von Kapitalflucht und Steuervermeidung. Ein **zwischenstaatliches Gremium**, in dem Industrie- und Entwicklungsländer gleichberechtigt zusammenarbeiten, **gibt es** in diesem Bereich bis heute **nicht.**

■ **Steuersysteme in Entwicklungsländern:** Entwicklungsländer benötigen dringend Unterstützung beim Aufbau effektiver und gerechter Steuersysteme und funktionsfähiger Finanzverwaltungen. Aber bislang diente nur ein **Bruchteil der weltweiten ODA** (2006: 0,07 Prozent) **zur Unterstützung von Steuer- und Einnahmensystemen** in Entwicklungsländern.

■ **Aufruf zum Kampf gegen Kapitalflucht:** Die deutsche Entwicklungspolitik setzt sich im Vorfeld der **Doha-Konferenz** über Entwicklungsfinanzierung dafür ein, den internationalen Kampf gegen Steuervermeidung und Kapitalflucht zu verstärken. Welthungerhilfe und terre des hommes begrüßen das gesteigerte deutsche Engagement in diesem Bereich. Sie rufen die Bundesregierung auf, bei der Doha-Konferenz gemeinsam mit gleichgesinnten Partnerregierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen eine **Internationale Initiative für Finanztransparenz und den Kampf gegen Kapitalflucht und Steuervermeidung** ins Leben zu rufen.

Kapitel 1 Der internationale Rahmen deutscher Entwicklungspolitik

Drei Großereignisse und ihre Vorbereitung bestimmten die internationale Entwicklungspolitik im Jahr 2008:

■ Das dritte Hohe Ränge Forum über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (2.- 4. September 2008 in Accra, Ghana);

■ der „MDG-Gipfel“ in der UN-Generalversammlung (25. September 2008 in New York) und

■ die zweite Weltkonferenz der Vereinten Nationen über Entwicklungsfinanzierung (29. November bis 2. Dezember 2008 in Doha, Katar).

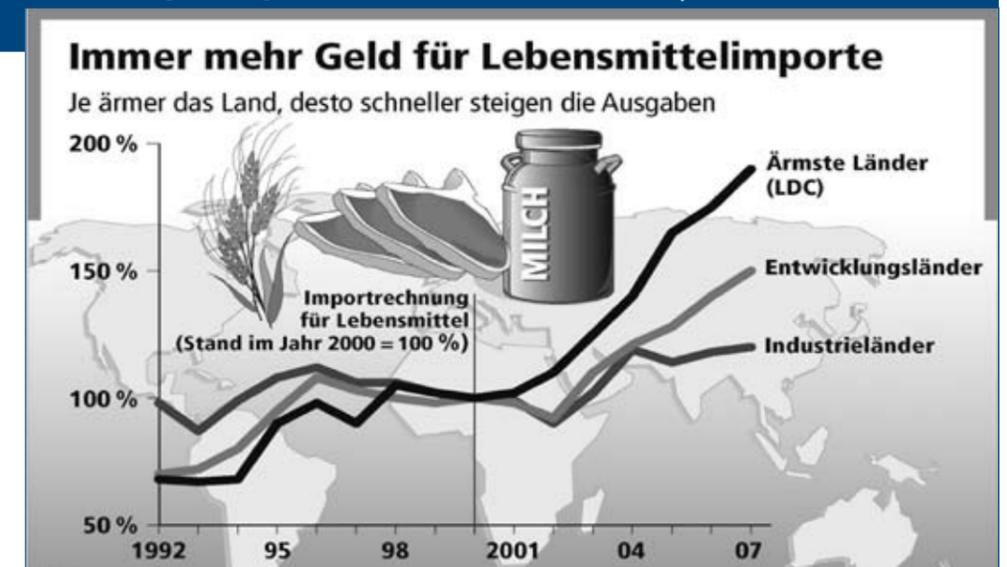
Bei diesen Treffen wollten die Regierungen konkrete Schritte vereinbaren, um sowohl die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu erhöhen als auch ihre Quantität zu steigern. Wie notwendig gerade letzteres ist, zeigten die jüngsten EZ-Zahlen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD): Die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) der westlichen Geberländer ist im Jahr 2007 zum zweiten Mal in Folge gesunken. Dies steht im eklatanten Widerspruch

zu den politischen Selbstverpflichtungen, die die EU mit ihrem ODA-Stufenplan und die G8 mit ihren Gipfelbeschlüssen von Gleneagles im Jahr 2005 eingegangen sind.

Überschattet wurde die entwicklungspolitische Diskussion im Jahr 2008 durch die dramatische Welternährungskrise. Der rasante Anstieg der Weltmarktpreise für Grundnahrungsmittel wie Reis, Weizen und Mais gefährdet die Ernährungssicherheit von Millionen von Menschen und führte in vielen Ländern des Südens zu heftigen Protesten in der Bevölkerung. Gerade die ärmsten Länder müssen immer mehr Geld für Lebensmittelimporte aufwenden (s. Grafik 1). Nun rächt es sich, dass die Entwicklungspolitik die Bekämpfung der strukturellen Ursachen des Hungers und die Förderung ländlicher Entwicklung jahrelang vernachlässigt hat.¹ Verschärft wurde die Krise durch den Nachfrageboom an den Rohstoffbörsen, der nicht zuletzt durch die Transaktionen von Hedge- und Pensionsfonds und die gesteigerte Produktion von Agrarkraftstoffen zusätzlich angeheizt wurde.

¹ Vgl. dazu auch den 10-Punkte-Plan der Welthungerhilfe zur Überwindung der Welternährungskrise (www.welthungerhilfe.de/foerderung-ueberwindung-hunger.html).

[Grafik 1] Immer mehr Geld für Lebensmittelimporte



Erneuter Rückgang der globalen Entwicklungshilfe

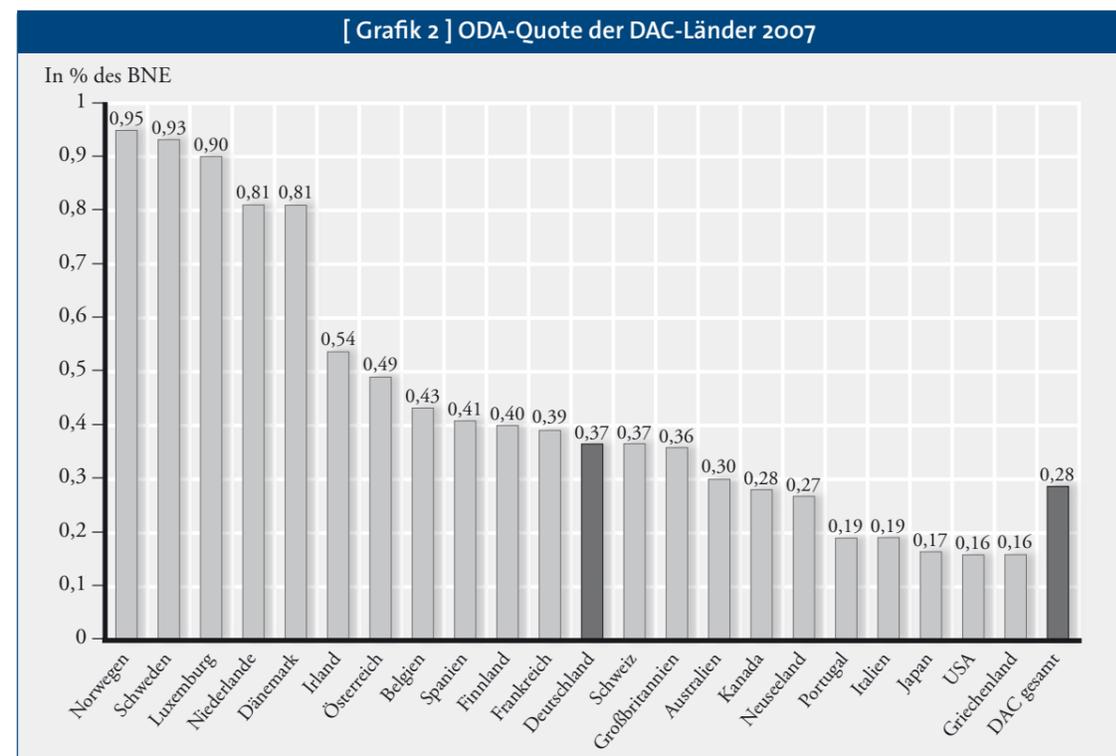
Im Jahr 2005 verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs der EU in einem gemeinsamen Stufenplan, die öffentliche Entwicklungshilfe im EU-Durchschnitt bis zum Jahr 2010 auf 0,56 Prozent und bis 2015 auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen. Die G8 hat in ihrem Gipfelkommuniqué von Gleneagles im selben Jahr verkündet, dass die ODA der westlichen Geber bis 2010 um 50 Milliarden US-Dollar (gegenüber 2004) auf rund 130 Milliarden US-Dollar steigen würde. Die Hälfte der zusätzlichen Mittel sollte nach Afrika fließen.

Der Trend weist seitdem in die entgegengesetzte Richtung: Die ODA der 22 Geberländer, die im Entwicklungshilfeausschuss (*Development Assistance Committee, DAC*) der OECD zusammengeschlossen sind, ist im Jahr 2007 auf 103,7 Milliarden US-Dollar gesunken. Den bisherigen Höchststand hatte die ODA im Jahr 2005 mit 107,1 Milliarden US-Dollar erreicht. Im Jahr darauf waren es noch 104,4 Milliarden (s. Anhang, Tabelle 2). Damit sank auch die ODA-Quote, d.h. der Anteil der ODA am BNE der Geberländer, innerhalb

von zwei Jahren von 0,33 auf 0,28 Prozent – und entfernt sich damit weiter vom immer wieder beschworenen 0,7-Prozentziel. Wie in den Vorjahren haben auch 2007 nur fünf westliche Länder dieses Ziel erfüllt: Norwegen, Schweden, Luxemburg, Dänemark und die Niederlande (s. Grafik 2).

Einen dramatischen Einbruch erlebte die Entwicklungshilfe Japans und Großbritanniens. Ausgerechnet im Jahr seiner G8-Präsidentschaft musste Japan den Rückgang seiner ODA um rund 3,5 Milliarden US-Dollar (30,1 Prozent) zwischen 2006 und 2007 verkünden. Die britische ODA fiel im selben Zeitraum um rund 2,5 Milliarden US-Dollar bzw. 29,1 Prozent. Für diese Länder rächte sich die Praxis der Vorjahre, in großem Umfang Schuldenerlasse (insbesondere gegenüber dem Irak und Nigeria) auf die ODA anzurechnen.² Dieser Stroheffekt hatte zu einem rasanten Anstieg der ODA 2005 und 2006 geführt. Mit dem Ausbleiben weiterer anrechenbarer Schuldenerlasse kam es in diesen Ländern dann 2007 zum ebenso rasanten Niedergang. Anderen Ländern, darunter

² Genauer dazu im 14. und 15. Bericht „Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“, vgl. Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes (2006), S. 16ff und (2007), S. 14.



Quelle: OECD, Pressemitteilung, 4. April 2008.

ter auch Deutschland, steht diese Erfahrung noch bevor. Während nach aktualisierten OECD-Zahlen im Jahr 2006 Schuldenerlasse im Umfang von 18,9 Milliarden US-Dollar auf die ODA angerechnet wurden, waren es 2007 nur noch 8,8 Milliarden, davon allein 2,9 Milliarden US-Dollar von Deutschland (Genauerer dazu in Kapitel 3).³ Für 2008 ist mit einem weiteren Rückgang zu rechnen.

Damit die Länder der EU ihre Verpflichtungen aus dem ODA-Stufenplan dennoch erfüllen, müssten sie noch im Jahr 2008 eine substantielle Trendwende einleiten. Nach aktuellen Schätzungen der Europäischen Kommission müsste die ODA aller 27 Mitgliedstaaten im Zeitraum 2007-2010 um rund 28,3 Milliarden Euro steigen. In den drei Jahren davor betrug der Anstieg lediglich 11,4 Milliarden (s. Grafik 3).

0,7-Prozentziel erfüllt – von Saudi-Arabien und Venezuela

Ein zunehmender, wenngleich bei weitem nicht ausreichender Teil des externen Finanzbedarfs der ärmeren Länder wird durch verstärkte Süd-Süd-Kooperationen gedeckt. Nach neuen Schätzungen hat diese „Entwicklungshilfe des Südens für den Süden“ 2006 einen Umfang von rund 10 Milliarden US-Dollar erreicht (siehe Tabelle 1). Tendenz: steigend. Die größten Geberländer der südlichen Hemisphäre sind Venezuela, Saudi-Arabien und China mit einem Kooperationsvolumen von je-

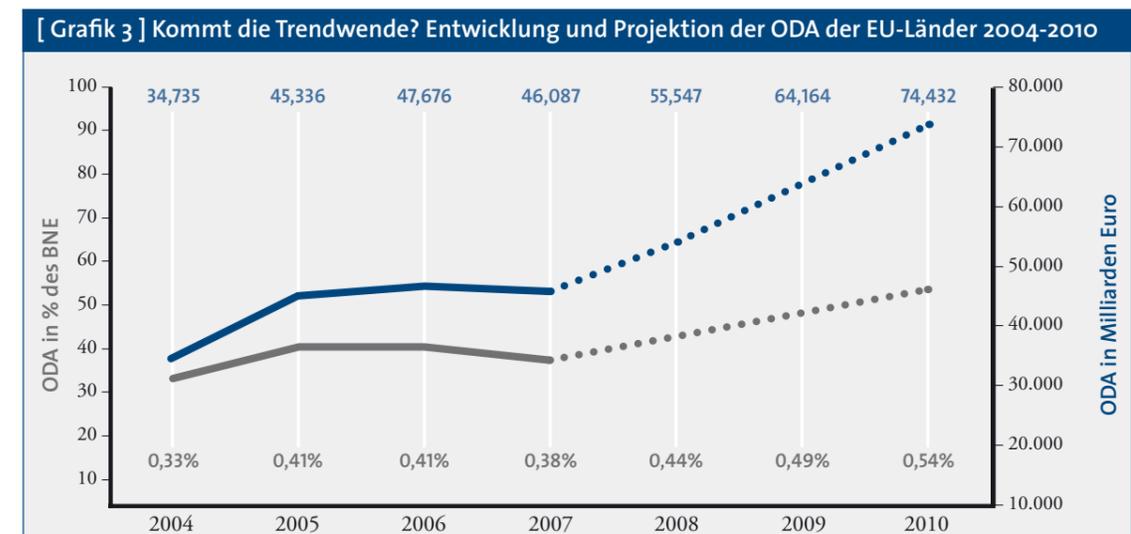
weils rund 2 Milliarden US-Dollar pro Jahr. Gemessen an ihrer Wirtschaftskraft haben Venezuela und Saudi-Arabien das 0,7-Prozentziel bereits 2006 erfüllt.

In ihrer regionalen und sektoralen Schwerpunktsetzung unterscheiden sich die „aufstrebenden Geber“ des Südens erheblich.⁴ Während sich die EZ Indiens zu rund drei Viertel auf die drei Länder Bhutan (36 Prozent), Afghanistan (25 Prozent) und Nepal (13 Prozent) konzentriert, umfasst die Empfängerliste Chinas 86 Länder, die Liste Südkoreas sogar 123 Länder. Ein erheblicher Teil der Mittel fließt in Infrastrukturmaßnahmen (Transport, Kommunikation, Energie u.ä.) und damit in Bereiche, die auf der Prioritätenliste mancher westlicher Geber in den letzten Jahren eher nach unten gerutscht sind.

Über die Qualität und den entwicklungspolitischen Nutzen der Süd-Süd-Kooperationsprojekte sind pauschale Urteile nicht möglich. Laut der Hintergrundstudie der UN sind die Vorhaben oft kostengünstiger als vergleichbare Projekte westlicher Geber, die Verlässlichkeit der Mittelauszahlung ist höher und die politischen Konditionalitäten sind geringer. Allerdings sind die Süd-Süd-Projekte oft in erheblichem Maße an die Lieferung von Gütern und Dienstleistungen aus den jeweiligen Geberländern gebunden und erfolgen häufig ohne Beteiligung der lokalen Bevölkerung und zivilgesellschaftlicher Organisationen.

³ Vgl. OECD, Pressemitteilung 4. April 2008.

⁴ Ebd.



Quelle: Commission of the European Communities (2008b). 2004-2006 Ist-Werte, 2007 vorläufig, 2008-2010 Projektion.

[Tabelle 1] Entwicklungshilfe des Südens für den Süden 2006

Bilateral	in Millionen US-Dollar	in Prozent des BNE
Afrika		
Südafrika	194	0,07 %
Asien		
China	1.500-2.000	0,06-0,08 %
Indien	504-1.000	0,06-0,11 %
Südkorea (inkl. Hilfe an Nordkorea)	579-885	0,07-0,10 %
Malaysia	16	0,01 %
Taiwan	513	0,14 %
Thailand	74	0,04 %
Naher Osten & Nordafrika		
Israel	90	0,06 %
Kuwait	158	0,19 %
Saudi-Arabien	2.095	0,70 %
Türkei	714	0,18 %
Vereinigte Arabische Emirate	249	0,24 %
Arabische Unterstützung für die palästinensischen Gebiete	456	–
Lateinamerika		
Argentinien	5-10	0,0025-0,0050 %
Brasilien	356	0,04 %
Chile	3,0-3,3	0,0026-0,0029 %
Venezuela	1.166- >2.500	0,71- >1,52 %
Multilaterale Entwicklungsorganisationen (nicht-OECD)		
Arabische Organisationen (AFESD, OPEC Fund, IsDB & BADEA)	833	–
Gesamt	9.504-12.145	0,16-0,22 %

Quelle: Johnson et al. (2008), S. 10. Dort finden sich auch ausführliche Erläuterungen zu den Berechnungen für die einzelnen Länder. In den Fällen, in denen der Umfang der EZ-Leistungen nicht eindeutig ermittelt werden konnte, wird die Bandbreite der geschätzten Entwicklungshilfemittel angegeben.

Weniger als 50 Prozent der Hilfe für die Programme der Partnerländer

Ein Anstieg der offiziellen ODA-Zahlen bedeutet noch keineswegs, dass im selben Umfang zusätzliche Mittel (*fresh money*) in den Süden fließen, um dort den Regierungen zur Finanzierung ihrer nationalen Entwicklungsstrategien zur Verfügung zu stehen. Die Welthungerhilfe und terre des hommes haben in diesem Zusammenhang gemeinsam mit einer Vielzahl zivilgesellschaftlicher Organisationen seit Jahren die Praxis der OECD kritisiert, nicht nur Schuldenerlasse, sondern auch kalkulatorische Studienplatzkosten für Studierende aus Entwicklungsländern sowie Kosten für Asylbewerber im ersten Jahr ihres Aufenthalts im Gastland als ODA zu deklarieren.⁵ Sie forderten, diese Beträge in den

Statistiken der OECD gesondert auszuweisen, um besser abschätzen zu können, wieviel der als „Hilfe“ deklarierten Mittel tatsächlich in den Ländern des Südens ankommt.

Die OECD hat darauf reagiert und 2008 ein neues Maß für die Entwicklungshilfe eingeführt, das sie „länderprogrammierbare Hilfe“ nennt (*country programmable aid, CPA*).⁶ Länderprogrammierbar ist derjenige Teil der öffentlichen Entwicklungsförderung, den die Regierungen der Partnerländer in ihren Entwicklungsprogrammen und den entsprechenden Budgets tatsächlich einplanen können. Nach OECD-Definition ist dies die ODA (brutto) abzüglich der Schuldenerlasse, der humanitären Hilfe, der Verwaltungskosten, der Kosten für Asylbewerber, der finanziellen Unterstützung

⁵ Vgl. z.B. Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes (2006), S. 28 und CONCORD (2008), S. 8ff.

⁶ Vgl. OECD-DAC (2008b), S. 7ff.

von Nichtregierungsorganisationen, der kalkulatorischen Studienplatzkosten von Studierenden aus Entwicklungsländern sowie einiger kleinerer Ausgabenposten.⁷ Im Jahr 2005 waren von der bilateralen Brutto-ODA⁸ der westlichen Geber in Höhe von 102 Milliarden US-Dollar nur 47 Milliarden, und damit 46 Prozent, länderprogrammierbare Hilfe.

Zur Klarstellung: Die Abgrenzung der CPA von der ODA bedeutet keineswegs, dass humanitäre Hilfe, Schuldenerlasse oder die Ausgaben für NRO und die Mitarbeiter der Entwicklungsministerien keinen entwicklungspolitischen Wert haben. Der reale Finanzbedarf, der in den Ländern des Südens besteht, um die internationalen Entwicklungsziele zu verwirklichen, lässt sich aber nur durch zusätzliche und langfristig berechenbare Finanzflüsse in diese Länder decken. Das Kriterium der Länderprogrammierbarkeit sagt allerdings nichts über die Verwendung der Mittel und die Qualität der Programme. Der Anteil länderprogrammierbarer Hilfe an der ODA ist daher allein kein hinreichender Indikator für die Wirksamkeit der EZ.

Verstärkter Blick auf die Qualität: Die Aktionsagenda von Accra

Quantitative Steigerungen der Entwicklungszusammenarbeit sind eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Voraussetzung für die Bekämpfung der Armut und die Verwirklichung der MDGs. Diese Erkenntnis hat in den letzten Jahren dazu geführt, dass die Regierungen ihr Augenmerk stärker auf die Qualität der EZ gerichtet haben.⁹ Als Konsequenz verabschiedeten sie im März 2005 die Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. In ihr verpflichten sich die Regierungen, die Eigenverantwortung (*Ownership*) der Entwicklungsländer zu stärken, die EZ mehr nach den Prioritäten und Verfahren der Partner auszurichten, die Zusammenarbeit der Geber zu verbessern, die Berechenbarkeit der Hilfe zu steigern sowie die gegenseitige Rechenschaftspflicht von Gebern und Empfängern zu erhöhen.

⁷ Vgl. für die genaue Definition von „länderprogrammierbarer Hilfe“ OECD-DAC (2008b), S. 18.

⁸ Unter Brutto-ODA versteht man die öffentliche Entwicklungshilfe, von der die Schuldendienstrückzahlungen aus Entwicklungshilfekrediten an die Geberländer noch nicht abgezogen wurden. Wenn normalerweise von „ODA“ die Rede ist, ist die Netto-ODA, d.h. Brutto-ODA minus Schuldendienstrückzahlungen, gemeint.

⁹ Vgl. dazu z.B. UN-Millenniumkampagne/Global Policy Forum Europe (2008).

Vom 2. bis 4. September 2008 trafen sich die Regierungen zum dritten Hochrangigen Forum über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Accra, der Hauptstadt Ghanas, um die bisherige Umsetzung der Pariser Erklärung zu bilanzieren und einen neuen Aktionsplan, die Accra Agenda for Action (AAA), zur weiteren Verwirklichung der Erklärung zu beschließen.¹⁰ Die Aktionsagenda fasst ihre Empfehlungen zu folgenden drei Themenbereichen zusammen:

- Stärkung eigenverantwortlicher Entwicklungsprozesse
- Aufbau stärkerer und umfassenderer Entwicklungspartnerschaften
- Ergebnisorientierung und Rechenschaftspflicht in der EZ.

Die Bundesentwicklungsministerin wertete die Accra-Konferenz als „Meilenstein für die internationale Entwicklungszusammenarbeit“.¹¹ Dagegen beurteilten Welthungerhilfe und terre des hommes gemeinsam mit zahlreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen das Abschlussdokument von Accra kritischer. Das Dokument werde dem eigenen Anspruch einer „Aktions“-Agenda nicht gerecht, da es zu wenige handlungsorientierte und zeitgebundene Ziele formuliere.¹² Selbst die MDGs werden in dem Dokument ohne das Zeitziel 2015 genannt. Positiv beurteilt werden dagegen die Aussagen der Aktionsagenda, zivilgesellschaftliche Organisationen als „unabhängige und eigenständige Entwicklungsakteure“ zu stärken.

Die Hoffnungen richteten sich nach dem Forum in Accra auf die Doha-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, von der neue Impulse für die internationale Entwicklungszusammenarbeit ausgehen sollten (s. Kasten 1).

Neue Impulse durch die Doha-Konferenz?

Bei der zweiten Weltkonferenz der UN über Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development, FfD), die vom 29. November bis 2. Dezember 2008 in Doha, der Hauptstadt des Arabischen Emirats Katar, stattfindet, steht das gesamte ent-

¹⁰ Vgl. High-level Forum on Aid Effectiveness (2008).

¹¹ BMZ, Pressemeldung vom 5. September 2008.

¹² Siehe dazu die diversen Stellungnahmen zivilgesellschaftlicher Organisationen und Bündnisse auf der gemeinsamen Homepage www.betteraid.org.

[Kasten 1] Kernaussagen der Aktionsagenda von Accra

Entwicklungshilfe ist nur ein Element der Entwicklungsagenda. Demokratie, Wirtschaftswachstum, Umweltschutz, Geschlechtergerechtigkeit und Menschenrechte sind wichtige Grundlagen und Motoren von Entwicklung.

Die ausdrückliche **Stärkung von Zivilgesellschaft, Parlamenten und lokalen Regierungen** soll durch den Aufbau von Kapazitäten unterstützt werden.

Die **Eigenverantwortung der Länder muss gestärkt** und die EZ an deren Entwicklungsprioritäten ausgerichtet werden.

Die **Zersplitterung der Hilfe** soll reduziert und die **Arbeitsteilung** zwischen den Gebern verbessert werden.

Die **Lieferaufbindung** soll ausgeweitet werden.

Die **öffentlichen Beschaffungssysteme** sollen transparenter gestaltet werden und die Mitbewerbung lokaler Firmen ermöglichen.

Mindestens 50 Prozent der bilateralen EZ sollen über die **öffentlichen Finanzverwaltungssysteme** der Partnerländer abgewickelt werden.

Die **Transparenz** der Entwicklungshilfeflüsse und die **gegenseitige Rechenschaftspflicht** sollen gestärkt werden, u.a. mit Hilfe von Länderprüfungen (*Peer Reviews*), an denen auch Entwicklungsländer beteiligt werden.

Konditionalitäten sollen reduziert werden und stärker an die Entwicklungspolitik der Partnerländer angepasst werden.

Die **Planbarkeit** der EZ für die Entwicklungsländer soll durch drei- bis fünfjährige Zahlungszusagen der Geberländer verstärkt werden.

wicklungspolitische Themenspektrum auf der Agenda. Es reicht von der Mobilisierung heimischer Ressourcen und der klassischen Entwicklungszusammenarbeit über die Rolle von Auslandsinvestitionen und Handel bis zur Frage weiterer Schuldenerlasse und der Reform der internationalen Finanzarchitektur. Auf der Konferenz soll überprüft werden, ob die Regierungen ihre Zusagen der ersten FfD-Konferenz von Monterrey 2002 eingelöst haben. Darüber hinaus wollen die Regierungen aber auch gemeinsam Antworten auf neue Herausforderungen der Entwicklungsfinanzierung formulieren. Dazu zählen die Krisentendenzen auf den globalen Finanzmärkten, der rapide Anstieg der Weltmarktpreise für Grundnahrungsmittel und Erdöl sowie die Kosten des Klimawandels für die Länder des Südens.¹³

Politischen Rückenwind erhofften sich die Vereinten Nationen für die Doha-Konferenz von dem

Hochrangigen Treffen zu den MDGs, das am 25. September 2008 in New York stattfand (s. Kasten 2). Das Treffen, an dem fast 100 Staats- und Regierungschefs teilnahmen, sollte die politische Marschrichtung für die spätere Doha-Konferenz vorgeben.

Die Vorbereitungen auf die Doha-Konferenz haben bereits unabhängig von den eigentlichen Ergebnissen Bewegung in die entwicklungspolitischen Auseinandersetzungen gebracht. Fortschritte zeichnen sich unter anderem beim Thema Steuerkooperation und der Bekämpfung von Kapitalflucht ab – Themen, denen in diesem Bericht aufgrund ihrer wachsenden Bedeutung ein eigenes Kapitel gewidmet ist (s. Kapitel 4). Auch den Bemühungen um die Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente wird allmählich mehr politische Unterstützung zuteil. In der Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development, dem zentralen internationalen Forum für dieses Thema, arbeiten inzwischen 55

Länder zusammen.¹⁴ Der UN-Generalsekretär hat im Februar 2008 den ehemaligen französischen Außenminister Philippe Douste-Blazy zum Sonderberater für innovative Entwicklungsfinanzierung ernannt. Regierungen, von denen in der Vergangenheit keine Finanzierungsinitiativen ausgingen, traten in jüngerer Zeit aktiv in Erscheinung. So unterstützte der damalige österreichische Bundeskanzler Gusenbauer im Januar 2008 ausdrücklich Vorschläge zur Einführung einer internationalen Finanztransaktionssteuer.¹⁵ Der japanische Premierminister Yasuo Fukuda sprach sich im Vorfeld des G8-Gipfels von Hokkaido dafür aus, die Einführung globaler Umweltsteuern näher zu untersuchen.¹⁶

Auch für die deutsche Regierung bot der Vorbereitungsprozess der Doha-Konferenz die Gelegenheit, Fragen der Entwicklungsfinanzierung aktiver zu bearbeiten und eigene Positionen gezielt in die internationalen Diskussionen einzubringen (s. Kapitel 2). Erleichtert wurde dies durch die Entscheidung von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon im April 2008, Bundesentwicklungsministerin Heidemarie Wiecek-Zeul gemeinsam mit dem südafrikanischen Finanzminister Trevor Manuel zu Sondergesandten für die Doha-Konferenz zu ernennen. Ihre Aufgabe war es, in den Hauptstädten politische Unterstützung für die Konferenz zu mobilisieren.

¹⁴ Vgl. www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/groupe_pilote.pdf (Stand 5. August 2007).

¹⁵ Vgl. www.oesfo.at/osf/osf:cid=23279#id4

¹⁶ Vgl. www.kantei.go.jp/foreign/hukudaspeech/2008/06/09speech_e.html

[Kasten 2] Der New Yorker MDG-Gipfel 2008

Im Juli 2007 hatte der britische Premierminister Gordon Brown angesichts mangelnder Fortschritte bei der Verwirklichung der MDGs Regierungschefs und Unternehmensführer zu einem Notstandsgipfel (*„Emergency Summit“*) für die MDGs aufgerufen. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon griff diese Initiative auf und lud für den 25. September 2008 zu einem Hochrangigen Treffen der UN-Generalversammlung zu den MDGs nach New York ein. Der Einladung folgten fast hundert Staats- und Regierungschefs bzw. ihre Stellvertreter, Repräsentanten zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie über 20 Vertreter der weltweit größten gemeinnützigen Stiftungen. Deutschland wurde durch den Bundesaußenminister vertreten.

Das Treffen hatte in erster Linie politische Symbolkraft. *„It is my firm hope that we will be able to look back on this day as the moment when the world got back on track to reaching the Goals“*, stellte der UN-Generalsekretär am Vorabend des Treffens fest.¹ Gemeinsame Beschlüsse oder auch eine gemeinsame Gipfelerklärung gab es jedoch nicht. Das Treffen diente vor allem der Ankündigung neuer Initiativen, darunter u.a.:

- **Der Global Malaria Action Plan.** Der Plan hat das Ziel, Malaria bis zum Jahr 2015 faktisch auszurotten. Er hat eine finanzielle Anfangsausstattung von knapp drei Milliarden US-Dollar. An der Präsentation des Plans beteiligt waren neben dem UN-Generalsekretär der Weltbankpräsident Robert Zoellick, der Präsident Ruandas Paul Kagame, Milliardär Bill Gates und der Rockstar Bono.
- **Die Task Force on Maternal Mortality.** Sie steht unter dem gemeinsamen Vorsitz des britischen Premierministers Gordon Brown und des Weltbankpräsidenten Robert Zoellick und soll bis zum G8-Gipfel 2009 in Italien Vorschläge zur Senkung der Müttersterblichkeit formulieren. Ziel ist es, dadurch bis 2015 zusätzliche zehn Millionen Mütter und Neugeborene vor dem Tod zu bewahren.

Weitere Informationen zum MDG-„Notstandsgipfel“:
www.un.org/millenniumgoals/2008highlevel

¹ UN-Pressmitteilung „Global leaders set to meet at UN to chart progress towards development goals“ vom 24. September 2008.

¹³ Vgl. zu den Themen der Doha-Konferenz den ausführlichen Report von Martens (2008).

Kapitel 2 Die Hauptthemen deutscher Entwicklungspolitik 2008

Im Zentrum der entwicklungspolitischen Auseinandersetzungen in Deutschland standen 2008 vor allem zwei Fragen: Erstens, ob und wie Deutschland seine Verpflichtungen zur ODA-Erhöhung, die sich aus dem EU-Stufenplan ergeben, erfüllen kann; und zweitens, in welcher Form (Projekt- vs. Budgethilfe) und für welche Länder die EZ-Mittel künftig bereitgestellt werden sollen.

Daneben war auch auf Bundesebene die globale Ernährungskrise eines der zentralen entwicklungspolitischen Themen. Das Bundeskabinett reagierte auf die Krise im Juni 2008 mit der Verabschiedung des Berichts „Globale Ernährungssicherung durch nachhaltige Entwicklung und Agrarwirtschaft“.¹⁷ Dieser formuliert ein Bündel kurz-, mittel- und langfristiger Maßnahmen zur Stärkung der globalen Ernährungssicherung. Dazu zählen u.a. die Aufstockung der Nahrungsmittelförderung, verstärkte Investitionen in eine nachhaltige Landwirtschaft sowie die Intensivierung der Agrarforschung.

Neues Weißbuch zur Entwicklungspolitik

Die grundsätzliche Programmatik ihrer Entwicklungspolitik hat die Bundesregierung im Juli 2008 erstmals in einem „Weißbuch zur Entwicklungspolitik“ zusammengefasst.¹⁸ Hinter diesem Titel verbirgt sich der 13. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Dass er auf Initiative des BMZ den Titel „Weißbuch“ erhielt, der in Deutschland traditionell den sicherheitspolitischen Strategiedokumenten der Bundeswehr vorbehalten war, soll den politischen Stellenwert des Reports und seine strategische Bedeutung betonen.

Inhaltlich bietet der 244-seitige Bericht allerdings nichts Neues. Er ist gleichsam der Rechenschaftsbericht des BMZ über die Entwicklungspolitik der vergangenen drei Jahre.¹⁹ Relevant ist er vor allem deswegen, weil er nicht allein ein Produkt des Entwicklungsministeriums ist, sondern vom gesamten Bundeskabinett verabschiedet wurde. Ex-

plizit betont der Report den ressortübergreifenden Kohärenzanspruch der Entwicklungspolitik, indem er feststellt:

„Die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik ist Teil ihrer auf globale Struktur- und Friedenspolitik ausgerichteten Gesamtpolitik. Um Entwicklung weltweit voranzutreiben und globale öffentliche Güter wie Klima und Gesundheit zu sichern, müssen die politischen und wirtschaftlichen Strukturen funktionieren – in den Entwicklungsländern, bei uns in Deutschland und auf globaler Ebene. In diesem Sinne stimmen die Bundesministerien Entscheidungen mit entwicklungspolitischer Bedeutung sorgfältig untereinander ab. Maßnahmen aller deutschen Politikbereiche sollten sich entwicklungsfördernd auswirken.“²⁰

Streit um die Budgethilfe

Die Bundesregierung hat sich mit der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit verpflichtet, bis zum Jahr 2010 66 Prozent ihrer EZ-Mittel im Rahmen sogenannter programmorientierter Ansätze zur Verfügung zu stellen. Dazu gehören Budgethilfen sowie alle anderen Formen von Programmfinanzierung (s. Kasten 3).²¹

Befürworter dieser nicht projektgebundenen Unterstützung argumentieren, dass auf diese Weise der Zersplitterung der EZ in viele Einzelprojekte entgegengewirkt wird. Da die Mittel in den öffentlichen Haushalten der Partnerländer verbucht werden sollen, steigt die Planungssicherheit für die dortigen Regierungen. Die inländische Kontrolle durch Parlamente und Rechnungshöfe kann gefördert und die Eigenverantwortung der Partnerländer insgesamt gestärkt werden. Dies setzt allerdings funktionierende staatliche Institutionen in diesen Ländern voraus.

Auf der anderen Seite lassen sich bei allen Formen von Programmorientierter Gemeinschafts-

[Kasten 3] Was ist PGF?

Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF) sind die allgemeine und sektorale Budgethilfe sowie die sogenannte Korbfinanzierung.

- Bei der **allgemeinen Budgethilfe** leisten die Geber nach umfassenden Verhandlungen mit der Partnerregierung über die entwicklungspolitischen Ziele und Maßnahmen einen direkten Beitrag zum Haushalt des Partnerlandes. Das BMZ leistet Budgethilfe nur in Partnerländern, in denen bestimmte Mindestkriterien guter Regierungsführung eingehalten werden. Auf diese Weise soll das Risiko, dass Mittel veruntreut werden, reduziert werden.
- Bei der **sektoralen Budgethilfe** müssen die Beiträge, die in den Haushalt eingezahlt werden, für vorher vereinbarte Sektorprogramme verwendet werden, beispielsweise in den Bereichen Wasser, Grundbildung oder Gesundheit.
- Bei der **Korbfinanzierung** unterstützen mehrere Geber gemeinsam ein Entwicklungsprogramm über einen Fonds („Korb“) außerhalb des Staatshaushalts.¹

¹ Nach BMZ (2008a), S. 203.

finanzierung (PGF) die Beiträge einzelner Geber nicht mehr spezifischen Ausgaben zuordnen. Die direkten Kontrollmöglichkeiten für die Geber nehmen ab. Dies erklärt die grundsätzliche Skepsis, mit der vor allem Haushaltspolitiker dem Instrument der Budgethilfe begegnen.

Diese Skepsis spiegelte sich im Oktober 2007 in der Entscheidung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wider, den Bundesrechnungshof mit einer Untersuchung zum Thema „Budgethilfen im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“ zu beauftragen. Bis zur Vorlage dieses Berichts verhängte der Ausschuss eine Haushaltssperre für alle PGF-Vorhaben.

Der Bundesrechnungshof legte seinen Bericht im Februar 2008 vor.²² Er nennt darin die Hinwendung der Entwicklungspolitik zu Formen der Budgethilfe einen „Paradigmenwechsel“, der den Kernbereich der parlamentarischen Finanzkontrolle berühre.²³ Eine „gesonderte Überprüfung der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Bundesmittel auf Grundlage der Bundeshaushaltsordnung“ sei nicht möglich.²⁴ Dennoch lehnt der Bericht Budgethilfen nicht grundsätzlich ab, sondern spricht sich für ein Nebeneinander von Projekthilfe und Budgethilfe aus. Zugleich bedürfen Budgethilfen aber der „ausdrücklichen generellen

oder einzelfallbezogenen Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers“.²⁵

Der Haushaltsausschuss hat diese Empfehlung aufgegriffen und entschieden, dass Zusagen für Budgethilfen und alle anderen PGF-Vorhaben künftig von ihm ausdrücklich bewilligt werden müssen. Damit wächst potentiell der Einfluss der Haushaltspolitiker auf die Vergabe der EZ-Mittel. Die Bundesentwicklungsministerin sah ihre Politik durch den Rechnungshofbericht dennoch gestützt. Sie stellte fest:

„Die Ergebnisse bestätigen die gegenwärtige Förderpolitik und strategische Ausrichtung des Ministeriums. Budgethilfen sind ein sinnvolles und wirksames Instrument, das vom Bundesentwicklungsministerium nach genauer Prüfung der Empfängerländer mit Umsicht eingesetzt wird. Die Botschaft des Berichts ist eindeutig: Die entwicklungs- und strukturpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten durch Budgethilfe sollten fortgesetzt und zukünftig stärker genutzt werden.“²⁶

Das BMZ plant einen stetigen Ausbau der PGF-Mittel. Auf der Liste der Empfänger stehen bereits heute 35 Länder und Gebiete (vgl. Tabelle 2). Im Jahr 2006 waren dafür 300 Millionen Euro vorgesehen, im Jahr darauf 350 Millionen und 2008 bereits 400 Millionen. Für 2009 sind 549 Millionen Euro eingeplant. Von der 66-Prozent-Zielgröße der Pariser Erklärung ist die deutsche EZ damit aber noch

¹⁷ Vgl. Bundesregierung (2008b).

¹⁸ Vgl. BMZ (2008a).

¹⁹ Der zwölfte Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung war 2005 erschienen.

²⁰ BMZ (2008a), S. 15.

²¹ S. zum Thema Budgethilfe auch die ausführliche Analyse im 14. Bericht über die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe, Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes (2006).

²² Vgl. Bundesrechnungshof (2008).

²³ Ebd., S. 8.

²⁴ Ebd., S. 7f.

²⁵ Ebd., S. 8.

²⁶ Vgl. BMZ, Pressemitteilung vom 2. März 2008.

immer weit entfernt. Diese pauschale quantitative Zielvorgabe ist allerdings ohnehin problematisch, da die Ausweitung von PGF nur sinnvoll ist, wenn in den betreffenden Ländern Mindestkriterien hinsichtlich der Transparenz, der demokratischen Mitsprache der Zivilgesellschaft und der Parlamente

sowie der unabhängigen Kontrolle der Mittelverwendung erfüllt sind. Ob PGF tatsächlich der Armutsbekämpfung und der Verwirklichung der MDGs wirksam dienen kann, muss daher für jedes Land individuell und im Vergleich zu anderen entwicklungspolitischen Instrumenten entschieden werden.

[Tabelle 2] Empfängerländer deutscher PGF-Mittel

(Stand: Ende 2007)

Subsahara-Afrika	Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Ghana, Guinea, Kamerun, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mosambik, Namibia, Niger, Ruanda, Sambia, Senegal, Tansania, Togo, Uganda
Asien	Afghanistan, Bangladesch, Indien, Kirgistan, Philippinen, Vietnam
Lateinamerika/Karibik	Bolivien, Brasilien, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Peru
Europa/Nordafrika/Nahost	Jemen, Kaukasus, Palästinensische Gebiete, Sudan

Quelle: Bundesrechnungshof (2008), Anlage 6

Mehr Geld für weniger Länder

Grundsätzlich verfolgt die Bundesregierung die Strategie, die wachsenden Mittel der Entwicklungszusammenarbeit auf einen kleineren Kreis von Partnerländern zu konzentrieren. Sie will auf diese Weise ihre Sichtbarkeit und ihre politischen Einflussmöglichkeiten auf Länderebene erhöhen. Zugleich will sie, ganz im Sinne der Pariser Erklärung, dazu beitragen, die Arbeitsteilung unter den Geberländern zu verbessern. Dadurch sollen Geberkonkurrenz und Doppelarbeit vermieden und Transaktionskosten gesenkt werden. In diesem Sinne war die Bundesregierung bereits während ihrer EU-Präsidentschaft 2007 die treibende Kraft bei der Verabschiedung des „EU-Verhaltenskodex über die Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik“.²⁷ Im Anschluss daran machte sie sich dafür stark, das Thema auf die Agenda des Accra-Forums im September 2008 zu setzen, und hat dort gemeinsam mit Uganda einen Roundtable zu dem Thema geleitet.

Die Bundesregierung hatte bereits in ihrem Koalitionsvertrag 2005 angekündigt, die bilaterale Zusammenarbeit mittelfristig auf 60 Partnerländer zu reduzieren.²⁸ Nach langwierigen kabinetsinter-

nen Verhandlungen veröffentlichte das BMZ im Februar 2008 die neue Liste der Partnerländer. Sie umfasst nun 58 Länder, mit denen die Zusammenarbeit im Rahmen von Länderprogrammen vorgesehen ist, sowie weitere 21 Länder, mit denen regionale oder sektorale Programme durchgeführt werden sollen (siehe Tabelle 8 im Anhang). Unter den insgesamt 79 Ländern befinden sich 27 Länder Subsahara-Afrikas. Von der bisherigen Liste gestrichen wurden aus Afrika lediglich Eritrea, Lesotho und der Tschad. Daneben hat das BMZ folgende Länder von der Liste genommen: Türkei, Thailand, Chile, Kasachstan, Weißrussland, Mazedonien, Bulgarien, Kroatien und Rumänien.

Ob die beschlossene Reduzierung der Zahl von Partnerländern auch in der Praxis umgesetzt wird, wird sich erst zeigen, wenn die derzeit laufenden Projekte und Programme abgeschlossen sind. Die tatsächliche Zahl der Länder, in denen die deutsche EZ mit ihren Vorfelddorganisationen aktiv ist, war jedenfalls schon bisher wesentlich größer, als es die alte Liste der Kooperationsländer vermuten ließ. Allein die GTZ ist mit Projekten in mehr als 120 Ländern aktiv und verfügt über 69 eigene Länderbüros. KfW und DEG führen gegenwärtig rund 1.700 Vorhaben der finanziellen Zusammenarbeit in über 100 Ländern durch.

²⁷ Vgl. Council of the European Union (2007).

²⁸ Bis 2007 umfasste die Liste der Kooperationsländer der deutschen EZ insgesamt 92 Länder, darunter 65 Partnerländer, 9 potentielle Partnerländer sowie 18 sog. Transformländer in Ost- und Südosteuropa und Zentralasien (vgl. Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes (2007), Tabelle 8).

Prioritäten Deutschlands für die Doha-Konferenz

Die Vorbereitung auf die Doha-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung war in Deutschland zunächst geprägt von den Auseinandersetzungen über die Höhe des BMZ-Etats. In diesem Zusammenhang erneuerten sowohl die Bundesentwicklungsministerin als auch die Bundeskanzlerin mehrfach ihre Zusage, die deutsche ODA bis zum Jahr 2010 auf 0,51 Prozent und bis 2015 auf 0,7 Prozent des BNE zu erhöhen. Sie betonten aber zugleich, dass die notwendigen Steigerungen nicht allein durch zusätzliche Haushaltsmittel realisiert werden könnten, sondern nur durch die gleichzeitige Anrechnung weiterer Schuldenerlasse und die Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente.

Dabei erteilte die Bundeskanzlerin im Gegensatz zu ihrer Entwicklungsministerin den Forderungen nach Einführung einer Flugticketabgabe eine klare Absage. Sie favorisiert stattdessen die Nutzung der Erlöse aus dem Verkauf bzw. der Versteigerung von CO₂-Emissionszertifikaten (s. dazu Kapitel 3). In einem Interview im Vorfeld des G8-Gipfels 2008 sagte sie:

„Die Flugticketabgabe steht im Augenblick nicht auf der Tagesordnung. Wir haben mit den CO₂-Zertifikaten ein innovatives Finanzierungsinstrument, das in den nächsten Jahren ein steigendes Aufkommen generieren wird.“²⁹

Im Vorfeld der Doha-Konferenz warb die Bundesregierung dafür, dass auch andere Länder ihrem Beispiel folgen und einen Teil der Erlöse aus dem Emissionshandel für den Klimaschutz in Entwicklungsländern zur Verfügung stellen. Auf diese Weise soll auch eine Brücke zwischen Doha und Kopenhagen geschlagen werden, wo 2009 auf der 15. Vertragsstaatenkonferenz zur Klimarahmenkonvention die politischen Weichen für den globalen Klimaschutz nach 2012 gestellt werden.

Neben der Finanzierung des Klimaschutzes betont das BMZ als Prioritäten für die Doha-Konferenz unter anderem folgende Themen:³⁰

- Die Verbesserung der Mobilisierung heimischer Ressourcen, einschließlich der Bekämpfung von Steuervermeidung und Kapitalflucht (s. dazu ausführlicher Kapitel 4).
- Gezielte Maßnahmen zur Erreichung der MDGs, deren Erfüllung besonders gefährdet ist (Gender, Kinder- und Müttersterblichkeit).
- Nutzung neuer Indizes zur entwicklungspolitischen Kohärenz, um die Geberleistungen umfassender zu messen.

Als Antwort auf die steigenden Ölpreise und die akute Welternährungskrise schlug die Bundesentwicklungsministerin schließlich die Einrichtung einer „Agrarfazilität“ vor. Sie soll sich vor allem aus Überschusseinnahmen der erdölexportierenden Länder speisen und die Landwirtschaft in den Entwicklungsländern unterstützen.³¹

Die entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen haben in Deutschland unter dem Dach von VENRO ihre Erwartungen an die Doha-Konferenz in einem umfangreichen Positionspapier zusammengefasst.³² Zu ihren Handlungsempfehlungen zählen internationale Maßnahmen gegen Geldwäsche, den Transfer von Korruptionsgeldern und Steuerflucht (vgl. Kapitel 4), ein nationaler Stufenplan zur Verwirklichung des 0,7-Prozentziels, die substantielle Erhöhung der Mittel für Maßnahmen für Geschlechtergerechtigkeit und die Stärkung der Rolle der Frau sowie die Einführung zusätzlicher innovativer Finanzierungsinstrumente im Klimabereich.

³⁰ Vgl. BMZ (2008d), S. 2.

³¹ Rede von Heidemarie Wiecek-Zeul am 9. September 2008, Berlin (www.bmz.de/de/presse/reden/ministerin/2008/september/rede_20080909.html)

³² Vgl. VENRO (2008).

²⁹ Interview von Associated Press mit Bundeskanzlerin Angela Merkel, 4. Juli 2008 (www.pr-inside.com/de/das-ap-interview-merkel-nennt-g-8-gipfel-wichtigen-r685252.htm).

Kapitel 3 Anspruch und Wirklichkeit: Zahlen und Fakten

Gemessen in absoluten Zahlen hat sich der Aufwärtstrend in der deutschen EZ auch 2007 fortgesetzt. Aber wie schon in den Vorjahren flossen nicht in gleicher Höhe deutsche Entwicklungshilfegelder tatsächlich in den Süden. Einen erheblichen Teil der deutschen ODA machten anrechenbare Schuldenerlasse und kalkulatorische Studienplatzkosten für Studierende aus Entwicklungsländern aus. Der Anteil der deutschen ODA, den die Länder des Südens direkt zur Umsetzung ihrer Entwicklungsprogramme verwenden konnten, lag dagegen nach Berechnungen der OECD nur bei knapp 21 Prozent (2005).

Immer mehr ODA-Mittel werden außerhalb des BMZ-Etats ausgegeben. Dazu zählen sowohl die internationalen Klimaschutzvorhaben des Bundesumweltministeriums (BMU) als auch die humanitäre Hilfe, die über das Auswärtige Amt (AA) abgewickelt wird. Bundeskanzlerin Merkel hat sich darüber hinaus dafür ausgesprochen, dass künftig auch Militäreinsätze unter bestimmten Bedingungen als Entwicklungshilfe angerechnet werden können. Dies würde die deutsche ODA-Quote steigern, ist aber heftig umstritten.

Absolut auf Platz 2 – relativ auf Platz 12

Die öffentliche Entwicklungshilfe Deutschlands stieg 2007 nach vorläufigen Angaben der OECD auf 12,267 Milliarden US-Dollar (8,978 Milliarden Euro).³³ Im Jahr zuvor waren es noch 10,435 Milliarden (8,313 Milliarden Euro). Inflations- und wechselkursbereinigt bedeutete dies eine Erhöhung um 5,9 Prozent. Aufgrund des Einbruchs der japanischen und britischen Entwicklungshilfeszahlen (s. oben) belegte Deutschland damit in absoluten Größen Rang 2 unter allen Geberländern (vgl. Tabelle 2 im Anhang). Gemessen an seiner wirtschaftlichen Leistungskraft liegt Deutschland aber nur auf Rang 12 und bewegt sich damit im Mittelfeld der DAC-Mitglieder. Die deutsche ODA-Quote stieg zwischen 2006 und 2007 lediglich um

0,01 Prozentpunkte auf 0,37 Prozent (siehe Grafik 2 oben).

Rund ein Viertel der deutschen ODA (2,2 Milliarden Euro) entfiel 2007 auf Schuldenerlasse, unter anderem gegenüber dem Irak. Im Jahr 2005 waren es sogar 34 Prozent (s. Tabelle 3). Dieser Anteil wird in den kommenden Jahren weiter zurückgehen, auch wenn nach Angaben des BMZ noch immer für 21 Länder Schuldenerlasse möglich sind. Dabei wird es aber um wesentlich geringere Beträge gehen. Zudem handelt es sich teilweise um Erlasse von Entwicklungshilfeschulden, die nicht ODA-anrechenbar sind.³⁴ Angekündigt wurden bereits Schuldenerlasse gegenüber Kamerun (800 Millionen Euro, vereinbart im Dezember 2007) und Liberia (268 Millionen Euro, vereinbart im Juni 2008). Erwartet werden darüber hinaus bis Ende 2009 Schuldenerlasse für Guinea, die Zentralafrikanische Republik und Togo.³⁵

Darüber hinaus hat die Bundesregierung im September 2007 unter dem Motto „Debt2Health“ eine neue Initiative zur Schuldenumwandlung gestartet, die Schuldenerlasse mit der Finanzierung von Gesundheitsprogrammen verknüpft. Im Rahmen dieser Initiative gewährt die Bundesregierung einen Schuldenerlass unter der Bedingung, dass das Schuldnerland die Hälfte der erlassenen Summe in Gesundheitsmaßnahmen investiert. Dies geschieht allerdings nicht direkt, sondern über den Umweg des Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria (GFATM).

In einem ersten Pilotvorhaben hat Deutschland Indonesien im September 2007 50 Millionen Euro Schulden erlassen. Im Gegenzug hat sich die indonesische Regierung verpflichtet, 25 Millionen Euro (in fünf jährlichen Raten à 5 Millionen Euro zwischen 2008 und 2012) an den Globalen Fonds zu überweisen. Von dort fließen die Mittel allerdings nicht automatisch in indonesische Gesundheitsprojekte, sondern müssen im Rahmen des regulären Bewilligungsverfahrens von der indonesischen Regierung beantragt werden. Ende 2007 wurde

³³ Vgl. OECD, Pressemitteilung 4. April 2008 und www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/Mittelherkunft_der_bi-_und_multilateralen_ODA_2006-2007.pdf.

³⁴ Zur Frage der ODA-Anrechenbarkeit von Schuldenerlassen vgl. Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes (2006), S. 16.

³⁵ Vgl. BMF (2008a), Antwort auf Frage 4.

[Tabelle 3] Anteil der Schuldenerlasse an der deutschen ODA (in Tausend Euro)

Jahr	ODA (netto)	ODA-Quote	Davon: ODA-erhöhende Schuldenerlasse	ODA ohne Schuldenerlasse	ODA-Quote ohne Schuldenerlasse	Anteil der Schuldenerlasse an der ODA-Quote (in %)
1990	5.221.926	0,41 %	1.204.601	4.017.325	0,31 %	23 %
1991	5.852.541	0,39 %	371.281	5.481.260	0,36 %	6 %
1992	6.046.465	0,37 %	497.899	5.548.567	0,34 %	8 %
1993	5.882.194	0,35 %	28.074	5.854.121	0,35 %	0 %
1994	5.653.582	0,33 %	154.411	5.499.171	0,32 %	3 %
1995	5.515.435	0,31 %	285.630	5.229.805	0,29 %	5 %
1996	5.847.696	0,32 %	550.056	5.297.640	0,29 %	9 %
1997	5.192.849	0,28 %	299.266	4.893.583	0,26 %	6 %
1998	5.020.198	0,26 %	160.724	4.859.474	0,25 %	3 %
1999	5.176.567	0,26 %	82.554	5.094.013	0,26 %	2 %
2000	5.458.150	0,27 %	209.074	5.249.076	0,26 %	4 %
2001	5.571.329	0,27 %	27.351	5.543.978	0,27 %	0 %
2002	5.649.754	0,27 %	673.239	4.976.515	0,24 %	12 %
2003	6.004.675	0,28 %	1.096.490	4.908.185	0,23 %	18 %
2004	6.064.288	0,28 %	443.743	5.620.545	0,26 %	7 %
2005	8.112.107	0,36 %	2.768.552	5.343.555	0,24 %	34 %
2006	8.313.414	0,36 %	2.169.000	6.144.414	0,25 %	26 %
2007	8.978.400	0,37 %	2.186.951	6.791.449	0,28 %	23 %

Quelle: BMF (2008a), Anhang 3 und www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/Bilaterale_ODA_nach_Instrumenten_und_Laendern_2007_im_Detail.pdf (Zahlen für 2007).

der indonesische Antrag mit der Begründung, er habe qualitative Mängel, vom Expertengremium des Globalen Fonds abgelehnt.³⁶ Damit sind die Debt2Health-Mittel dem Land bislang nicht zugute gekommen.

Eine zweite Vereinbarung zur Schuldenumwandlung im Umfang von 40 Millionen Euro wird zurzeit mit Pakistan vorbereitet. Insgesamt sieht die Bundesregierung im Rahmen der Debt2Health-Initiative bis 2010 Schuldenerlasse von bis zu 200 Millionen Euro vor.

Aufgebläht werden die offiziellen deutschen ODA-Zahlen weiterhin durch die Anrechnung der kalkulatorischen Studienplatzkosten für Studierende aus Entwicklungsländern. Sie betragen im Jahr 2007 701 Millionen Euro (s. Tabelle 4 und Ausführungen in Kapitel 1). Diese Kosten werden als Entwicklungshilfeleistungen der Bundesländer verbucht und machen inzwischen rund 94 Prozent ihrer „Entwicklungshilfe“ aus.³⁷ Deutschland gehört zusammen mit Frankreich, Portugal und Österreich zu der Minderheit unter den 22 DAC-Mitgliedern, die ihre ODA-Zahlen auf diese Weise aufstocken.

³⁶ Vgl. Winkelmann (2008), S. 10.

³⁷ Vgl. dazu auch Reuke/Albers (2008), S. 10f.

[Tabelle 4] Kalkulatorische Studienplatzkosten für Studierende aus Entwicklungsländern in Deutschland

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
In Mio. Euro	350,17	391,90	440,67	557,02	623,26	744,63	716,97	700,80
In Prozent der deutschen ODA	6,4	7,0	7,8	9,3	10,3	9,2	8,6	7,8

Quelle: OECD Datenbank und www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/ODA-Leistungen_der_Bundeslaender_2002-2007.pdf

Ohne die Schuldenerlasse, die kalkulatorischen Studienplatzkosten und die Leistungen für Flüchtlinge im ersten Jahr ihres Aufenthalts in Deutschland (2007: 10,3 Millionen Euro) lag die deutsche ODA 2007 rund 32 Prozent unter dem ausgewiesenen Wert.

Fragt man, in welchem Umfang bilaterale EZ-Mittel Deutschlands tatsächlich in die Partnerländer fließen und dort den Regierungen für die Umsetzung ihrer nationalen Entwicklungsprogramme kalkulierbar zur Verfügung stehen, kommt man zu wesentlich geringeren Beträgen. Die Mittel, die die OECD als „länderprogrammierbare Hilfe“ bezeichnet (s. Kapitel 1), machten 2005 nur 20,9 Prozent der gesamten bilateralen ODA (brutto) Deutschlands aus (s. Grafik 4). Deutschland lag damit an vorletzter Stelle aller DAC-Länder und erheblich unter dem DAC-Durchschnitt von 46,1

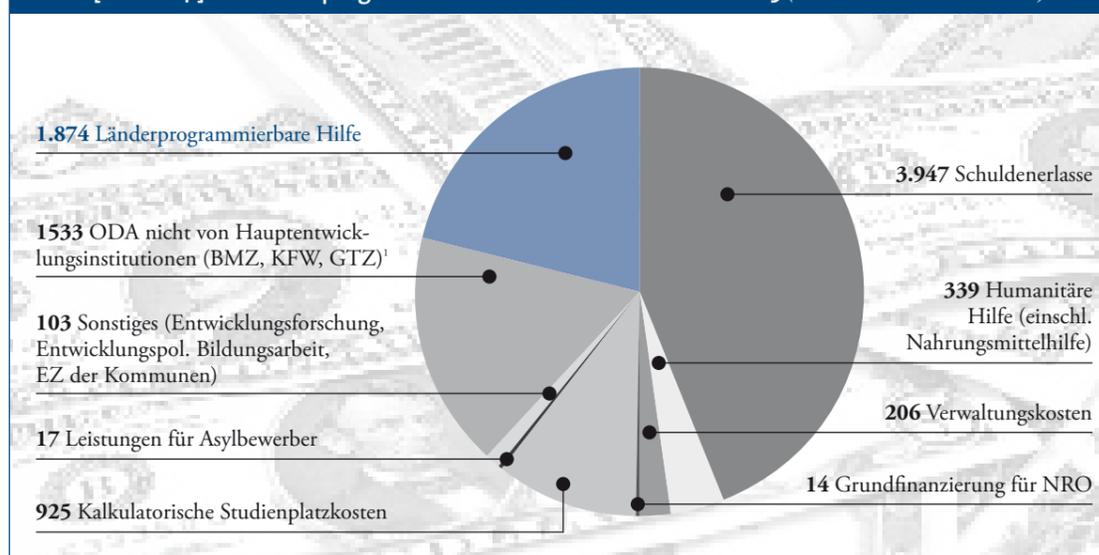
Prozent.³⁸ Nur aus Österreich floss mit 5,5 Prozent ein geringerer Anteil der ODA in die staatlichen Programme der Partnerländer. Grund dafür war in Deutschland wie Österreich vor allem der hohe Anteil der Schuldenerlasse, die 2005 auf die ODA angerechnet wurden.

Fortgesetzter Aufwärtstrend im BMZ-Etat

Die Mittel, die die Bundesregierung für ihre Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen des BMZ-Etats (des Einzelplans 23) zur Verfügung stellt, sind 2008 massiv gestiegen. Als Folge ihrer Ankündigungen beim G8-Gipfel in Heiligendamm hat sie die ODA-Mittel im gesamten Bundeshaushalt

³⁸ Vgl. OECD-DAC (2008b), S. 18.

[Grafik 4] Die länderprogrammierbare Hilfe Deutschlands 2005 (in Millionen US-Dollar)



¹ Dabei handelt es sich um die Mittel staatlicher Stellen, die nicht Teil der Regierungsabkommen zwischen Deutschland und dem jeweiligen Partnerland sind, z.B. die Mittel von InWEnt, DED und CIM.

Quelle: OECD-DAC (2008b), S. 18.

[Tabelle 5] Die mittelfristige Finanzplanung für den BMZ-Etat 2008-2012

(in Millionen Euro)

	2008	2009	2010	2011	2012
	5.135	5.772	5.837	5.841,5	5.841,5

Quelle: BMF (2008c).

um 750 Millionen Euro erhöht.³⁹ Davon entfielen auf das Budget des BMZ 641 Millionen. Es stieg damit gegenüber 2007 um 14,3 Prozent. Für 2009 hat das Kabinett in seinem Haushaltsentwurf eine weitere Erhöhung der ODA-relevanten Ausgaben um 800 Millionen Euro vorgesehen. Davon entfallen auf den BMZ-Etat 637 Millionen Euro. Er wächst damit um 12,4 Prozent auf 5,772 Milliarden Euro (vgl. Tabelle 1 im Anhang).

Auch die Mittel, die nach Afrika fließen sollen, sind erneut gestiegen. Im Jahr 2009 soll Subsahara-Afrika mit 1,115 Milliarden Euro 50 Prozent der geplanten regionalen Zusagen erhalten. 2008 liegt der Anteil bei 40 Prozent (vgl. Tabelle 4 im Anhang). Dies hat auch Folgen für die Zusagen, die für die Gruppe der ärmsten Länder (Least Developed Countries, LDCs) vorgesehen sind. Sie sollen 2009 auf 827 Millionen Euro steigen. Das sind 50,5 Prozent der zurechenbaren Mittelzusagen – ein historischer Höchststand (vgl. Tabelle 5 im Anhang). Unter den zehn Hauptempfängerländern deutscher bilateraler EZ werden sich 2009 mit Mosambik, Tansania und Ghana drei afrikanische Länder befinden. An der Spitze der Liste stehen aber weiterhin Afghanistan, Indien und China (s. Tabelle 9 im Anhang).

In ihrer mittelfristigen Finanzplanung hat die Bundesregierung die jüngsten Steigerungsraten für den Einzelplan 23 aber nicht fortgeschrieben. Im Gegenteil: Ab 2009 ist faktisch Nullwachstum vorgesehen (s. Tabelle 5).

Zwar sind die Entwicklungshilfeausgaben des BMZ nicht gleichbedeutend mit der deutschen ODA. Sie machen im Durchschnitt lediglich 50 Prozent aus (2005: 43,2 Prozent, 2006: 51,1 Prozent, 2007: 53,9 Prozent). Auf die deutsche ODA anrechenbar sind daneben eine Vielzahl zusätzlicher

Ausgaben, insbesondere die anteiligen Beiträge zur Entwicklungszusammenarbeit der EU und die Ausgaben anderer Ministerien (s. Tabelle 6). Dennoch ist die mittelfristige Finanzplanung ein wichtiger Indikator für die Gesamthöhe künftiger EZ-Aufwendungen und steht im krassen Widerspruch zu den Verpflichtungen aus dem ODA-Stufenplan der EU. Nach den aktualisierten Schätzungen der Europäischen Kommission müsste Deutschland seine ODA bis 2010 auf 13,8 Milliarden Euro steigern, um die anvisierte ODA-Quote von 0,51 Prozent zu erreichen.

Bei stagnierenden Haushaltszahlen und rückläufigen Schuldenerlassen bliebe der Bundesregierung lediglich die Möglichkeit, andere ODA-relevante Ausgaben zu steigern – insbesondere durch die Nutzung innovativer Finanzierungsinstrumente.

Die Aufsplitterung der deutschen ODA auf eine Vielzahl von Institutionen bedeutet eine zusätzliche Herausforderung für die Kohärenz der deutschen EZ. Denn an den Bemühungen um bessere Geberkoordination, Harmonisierung und Einbettung in die Entwicklungsstrategien der Partnerländer ist lediglich das BMZ mit seinen Vorhaben direkt beteiligt. Mit anderen Worten: Ein erheblicher Teil der deutschen ODA ist in die Umsetzung der Pariser Erklärung, und damit in die Bestrebungen um die Erhöhung der Wirksamkeit der EZ, nicht direkt einbezogen.

³⁹ Zusätzlich sollen 2008 aus den Erlösen des Emissionshandels (s. unten) 120 Millionen Euro für internationale (ODA-anrechenbare) Klimaschutzvorhaben des Bundesumweltministeriums eingesetzt werden.

[Tabelle 6] Woher kommt die deutsche ODA?

Herkunft der Mittel 2007	Millionen €	%
ODA insgesamt	8.978,4	100,0
BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	4.839,3	53,9
Auswärtiges Amt (AA) (u.a. humanitäre Hilfe)	359,9	4,0
Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien	45,8	0,5
BM für Bildung und Forschung (BMBF)	52,2	0,6
BM der Verteidigung (BMVG)	9,2	0,1
BM für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)	25,4	0,3
BM der Finanzen (BMF)	16,4	0,2
BM für Gesundheit (BMG)	21,6	0,2
BM für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)	15,6	0,2
BM des Innern (BMI)	7,9	0,1
BM für Wirtschaft und Technologie (BMWi)	7,1	0,1
BM für Arbeit und Soziales (BMAS)	3,0	0,0*
BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)	2,4	0,0*
BM der Justiz (BMJ)	1,9	0,0*
BM für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)	0,6	0,0*
ODA-anrechenbarer Anteil aus dem EU-Haushalt	1.122,1	12,5
Bundesländer (v.a. kalkulatorische Studienplatzkosten)	745,7	8,3
Bundesvermögen (Schuldenerlasse)	2.187,0	24,4
Marktmittel (Kredite zu Marktkonditionen)	279,9	3,1
Sonstige	255,1	2,8
Tilgungen	-1.019,7	-11,4

Quelle: www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/Mittelherkunft_der_bi-_und_multilateralen_ODA_2006-2007.pdf

*0,0 = 0 - 0,049

Wachsende ODA-Relevanz internationaler Umweltschutzausgaben

Die Mittel, die aus dem Etat des Bundesumweltministeriums für entwicklungspolitisch relevante Ausgaben verwendet werden, machen einen wachsenden Anteil der deutschen ODA aus. Besonders relevant sind die Erlöse aus dem Verkauf bzw. der Versteigerung von CO₂-Emissionsberechtigungen. Daneben stellt die Bundesregierung ab 2008 zusätzliche Mittel für den internationalen Schutz von Wäldern und Ökosystemen bereit.

Deutschland hat im Rahmen der EU 2005 den Emissionshandel eingeführt. Nach der ersten Phase

2005-2007, in der die Emissionsrechte gratis vergeben wurden, können in der zweiten Phase 2008-2012 nun bis zu 10 Prozent der Emissionsberechtigungen veräußert werden. Die Bundesregierung erwartet dadurch 2008 Verkaufserlöse in Höhe von 800 Millionen Euro.⁴⁰ Davon fließen 400 Millio-

⁴⁰ Die KfW, die in Deutschland den Verkauf der Emissionsberechtigungen abwickelt, erzielte in der ersten Jahreshälfte 2008 einen Erlös von 525 Millionen Euro. Die Verkaufsmenge entsprach 55,8 Prozent der für 2008 insgesamt zur Veräußerung vorgesehenen Menge. Wenn sich der bisherige Trend fortsetzt, könnten die Gesamteinnahmen für das Jahr 2008 damit um rund 140 Millionen Euro über den ursprünglich kalkulierten 800 Millionen Euro liegen. Vgl. dazu www.bmu.de/emissionshandel.

nen Euro direkt an das Bundesfinanzministerium, die anderen 400 Millionen erhält das Bundesumweltministerium. Davon sollen 120 Millionen für internationale (ODA-anrechenbare) Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden. Im Jahr 2009 sind dafür 230 Millionen Euro (von insgesamt 600 Millionen Euro BMU-Einnahmen) vorgesehen.

Zusätzlich hat die Bundeskanzlerin bei der Vertragsstaatenkonferenz der Konvention über biologische Vielfalt im Mai 2008 in Bonn angekündigt, in den Jahren 2009 bis 2012 insgesamt 500 Millionen Euro, d.h. 125 Millionen Euro pro Jahr, zur Verfügung zu stellen, um Projekte zum internationalen Schutz von Regenwäldern und anderen gefährdeten Ökosystemen zu fördern. Dies soll im Rahmen der von Deutschland ins Leben gerufenen LifeWeb-Initiative geschehen. Ab 2013 will die Bundesregierung diese Initiative mit jährlich 500 Millionen Euro unterstützen.

Mit der Aufstockung der Mittel für Umweltschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern hat die Bundesregierung auf die drängenden Appelle von Zivilgesellschaft und UN reagiert. Problematisch ist allerdings, diese Mittel auf die Erfüllung der deutschen ODA-Verpflichtungen anzurechnen. Denn diese Mittel dienen der Deckung zusätzlicher Kosten, die über die bisherigen entwicklungspolitischen Aufgaben, insbesondere die Finanzierung der MDGs, hinausreichen.

Darüber hinaus wächst mit dem verstärkten entwicklungspolitischen Engagement des Bundesumweltministeriums der Abstimmungsbedarf zwischen BMU und BMZ. Denn nur durch eine intensive Koordination können Doppelarbeit und Parallelaktivitäten vermieden werden, beispielsweise wenn das BMU Waldschutzprojekte im Kongo unterstützt, wo das BMZ bereits aktiv ist.

Schließlich stellt sich bei den internationalen Klimaschutzaktivitäten des BMU die Frage der entwicklungspolitischen Konsistenz. Denn gemäß der Programmatik des BMZ soll die deutsche EZ primär der Armutsbekämpfung dienen und vorrangig in die armen Länder, insbesondere Afrikas, fließen. Die Klimaschutzinitiative des BMU konzentriert sich aber explizit auf Transformations- und Schwellenländer wie Russland, China, Indien, Südafrika, Brasilien, Mexiko und die Türkei. Von den 120 Millionen Euro, die 2008 zur Finanzierung internationaler Klimaschutzprojekte vorgesehen sind, sollen zudem bis zu 20 Millionen Euro in die vom Bundeswirtschaftsministerium koordinierte „Exportinitiative Energieeffizienz“ fließen.

Mit dieser Initiative sollen nach dem Willen der Bundesregierung

„die Absatzmöglichkeiten deutscher Produkte, Technologien und Dienstleistungen im Bereich Energie- und Ressourceneffizienz in den Zielmärkten verbessert werden (...)“.⁴¹

Mit der Pariser Erklärung hatte sich die Bundesregierung eigentlich verpflichtet, derartige Formen von Lieferbindung sukzessive zu beseitigen.

Anrechenbarkeit von Militäreinsätzen als ODA?

Weitaus umstrittener als die Anrechnung von Umweltschutzausgaben auf die ODA sind die Bemühungen, Militärausgaben unter bestimmten Bedingungen als Entwicklungshilfe zu verbuchen. Die Diskussionen darüber sind nicht neu, erhielten aber durch Äußerungen der Bundeskanzlerin neue Nahrung. Im Vorfeld des G8-Gipfels in Japan forderte sie in einem Interview:

„Man muss aber auch mit dem zuständigen OECD-Ausschuss über die Maßstäbe sprechen, was im Einzelnen als Entwicklungshilfe angerechnet werden kann. Wenn wir zum Beispiel mit einem Militäreinsatz unter UN-Mandat im Kongo die Abhaltung demokratischer Wahlen ermöglichen, bedeutet das genauso einen Beitrag für die Entwicklungshilfe, als wenn wir dort eine Straße bauen oder ein Wasserprojekt fördern, was ohne sicheres Umfeld nicht möglich wäre. Hierüber werden wir mit der OECD sprechen.“⁴²

Allein die Anrechnung der deutschen Beiträge zu den Blauhelmeinsätzen der UN würde die deutsche ODA um mehrere hundert Millionen Euro pro Jahr steigern. Im Jahr 2007 summierten sich die Beiträge auf rund 380 Millionen Euro (521 Millionen US-Dollar).⁴³

Bislang haben sich innerhalb der OECD vor allem diejenigen Länder vehement gegen eine weitere Aufweichung der ODA-Kriterien ausgesprochen, die das 0,7-Prozentziel bereits erreicht haben. Die Ankündigung der Bundeskanzlerin lässt vermuten, dass sich die Auseinandersetzungen darüber verschärfen werden.

⁴¹ BMU (2008), S. 23.

⁴² Interview von Associated Press mit Bundeskanzlerin Angela Merkel, 4. Juli 2008, veröffentlicht u.a. unter www.pr-inside.com/de/das-ap-interview-merkel-nennt-g-8-gipfel-wichtigen-r685252.htm.

⁴³ Vgl. Bundesregierung (2008a), S. 62.

Kapitel 4 Stärkung der öffentlichen Finanzen als Aufgabe deutscher Entwicklungspolitik

0,7 Prozent allein reichen nicht

Die Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe und die Verbesserung ihrer Wirksamkeit sind notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingungen für die Verwirklichung der international vereinbarten Entwicklungsziele, allen voran der MDGs. Selbst wenn Deutschland das 0,7-Prozentziel gemeinsam mit allen anderen Geberländern unverzüglich erreichte, würden die zusätzlichen Mittel in den meisten Ländern des Südens nicht ausreichen, um die nationalen Entwicklungsstrategien zur Bekämpfung von Armut und Hunger zu finanzieren und öffentliche Güter und Dienstleistungen in ausreichendem Umfang bereitzustellen. Den überwiegenden Teil der erforderlichen Mittel müssen die Länder des Südens aus eigener Kraft mobilisieren – und viele tun dies schon heute.

Die ODA-Zuflüsse tragen in den meisten Ländern nur in geringem Umfang zur Finanzierung ihrer Entwicklung bei. Im globalen Durchschnitt machte die ODA 2005 gerade einmal 0,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Entwicklungsländer aus.⁴⁴ Allerdings sind eine Reihe von Ländern, insbesondere die ärmeren Länder Afrikas und einige kleine Inselstaaten, weiterhin in erheblichem Maße von ausländischen Finanzzuflüssen abhängig. So trägt beispielsweise in Burundi die ODA 45,6 Prozent zum BIP bei, in Eritrea sind es 36,6 Prozent und in Sierra Leone 28,8 Prozent.⁴⁵ Für die Regierungen dieser Länder stellt sich besonders dringlich die Frage, wie sie die Abhängigkeit von den reichen Gebern reduzieren und die inländische Einnahmefähigkeit stärken können.

Das Millenniumsprojekt der Vereinten Nationen hat in seinem Bericht 2005 geschätzt, wie viel zusätzliche Mittel benötigt werden, um die MDGs bis zum Jahr 2015 zu realisieren.⁴⁶ Das Ergebnis: Allein in den 53 ärmsten Ländern müssen die öffentlichen Haushalte Mittel, die für MDG-Zwecke verwendet werden, bis 2015 auf 394 Milliarden US-Dollar steigern. Das bedeutet eine Verdreifachung der Mittel gegenüber dem Jahr 2002. Zu-

sätzlich benötigten diese Länder 135 Milliarden US-Dollar pro Jahr an öffentlicher Entwicklungshilfe. So fehleranfällig und ungenau derartige Kostenschätzungen auch sind, sie machen deutlich, dass für die Verwirklichung der MDGs beides notwendig ist: Sowohl die substantielle Aufstockung der Entwicklungshilfe als auch eine massive Erhöhung der öffentlichen Ausgaben, die in den Entwicklungsländern selbst für die Bekämpfung von Armut und Hunger und die soziale Grundversorgung der Bevölkerung verwendet werden.

In den meisten Entwicklungs- und Schwellenländern besteht ein erhebliches Potential, zusätzliche Staatseinnahmen zu generieren. Denn nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zu ihrer Wirtschaftskraft liegen die öffentlichen Haushaltsmittel dort weit unter den entsprechenden Durchschnittswerten der Industrieländer. Während in der EU der Anteil der Einnahmen der Zentralregierung am BIP bei durchschnittlich etwa 35 Prozent liegt, sind es in vielen ärmeren Ländern des Südens nur 20 Prozent und weniger.⁴⁷ Besonders gering ist der Anteil der inländischen Staatseinnahmen in Krisenregionen wie Afghanistan (6,2 Prozent) und der Demokratischen Republik Kongo (7,9 Prozent), aber zum Beispiel auch in Kambodscha (9,8 Prozent), Bangladesch (10,0 Prozent), Guatemala (10,1 Prozent) und Uganda (12,1 Prozent).

Im Zuge von Steuerreformen, beschleunigtem Wirtschaftswachstum und gestiegenen Rohstoffpreisen hat sich die Einnahmesituation in manchen Ländern in den letzten Jahren verbessert. Als Paradebeispiel gilt Ghana, das den Anteil seiner Staatseinnahmen am BIP zwischen 1990 und 2005 von 12,5 auf 23,8 Prozent fast verdoppelt hat. Das Einnahmepotential ist aber in vielen anderen Ländern bei weitem noch nicht ausgeschöpft.

Die Gründe für die „öffentliche Armut“ der Entwicklungsländer sind vielfältig.⁴⁸ Viele Länder verfügen noch immer nicht über leistungsfähige Steuersysteme, ihre Finanzverwaltungen sind schlecht ausgestattet, korrupte Eliten schaffen un-

terschlagenes Staatsvermögen außer Landes, um es in Steueroasen anzulegen, ausländische Investoren erhalten langjährige Steuervergünstigungen (*tax holidays*) oder vermeiden durch diverse Tricks der Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerränder Zahlungen an den Fiskus. Die Summen, die den Ländern des Südens dadurch Jahr für Jahr verloren gehen, sind immens.

Kapitalflucht und Steuervermeidung als Entwicklungshindernis

Über das Ausmaß der Gelder, die allein infolge von kriminellen Aktivitäten, Unterschlagung und Steuerflucht aus den Entwicklungsländern abfließen, gibt es bislang nur grobe Schätzungen. Sie liegen in der Größenordnung von 500 bis 800 Milliarden US-Dollar pro Jahr.⁴⁹ Die Länder des Südens verlieren damit in jedem Jahr ein Vielfaches dessen, was sie an öffentlicher Entwicklungshilfe erhalten.

Besonders spektakulär sind die Fälle von Unterschlagung öffentlicher Gelder durch korrupte Staatsführer.⁵⁰ So hat der indonesische Präsident Suharto in den 31 Jahren seiner Herrschaft (1967-1998) öffentliche Gelder im Umfang von 15 bis 35 Milliarden US-Dollar ins Ausland geschafft. Ferdinand Marcos, Staatschef der Philippinen von 1965 bis 1986, hat zwischen fünf und zehn Milliarden US-Dollar veruntreut. Und der nigerianische Militärdiktator Sani Abacha hat in den fünf Jahren seiner Herrschaft (1993-1998) bis zu fünf Milliarden US-Dollar an gestohlenem Volksvermögen auf ausländische Konten transferiert.

Weniger spektakulär, aber volkswirtschaftlich weitaus gravierender sind die alltäglichen Formen von Steuerhinterziehung, die im internationalen Handel praktiziert werden. Durch die Manipulation konzerninterner Verrechnungspreise und die falsche Deklaration von Import- oder Exportpreisen lassen transnational agierende Unternehmen Kosten und Gewinne dort anfallen, wo es für sie steuerlich vorteilhafter ist. Nach groben Schätzungen des US-Ökonomen Raymond Baker fließen auf diese Weise jährlich zwischen 200 und 350 Milliarden US-Dollar aus den Entwicklungs- und Übergangsländern

in Steueroasen und Industrieländer ab.⁵¹ Den öffentlichen Haushalten entgehen dadurch Zoll- und Steuereinnahmen in Milliardenhöhe.

Auch die Länder Afrikas sind Leidtragende dieser Praktiken. Sie haben allein im Handel mit den USA durch zu niedrig deklarierte Exportpreise und zu hoch deklarierte Importpreise zwischen 2000 und 2005 mindestens 20,6 Milliarden US-Dollar verloren – und damit fast exakt die Summe, die die USA für diesen Zeitraum als öffentliche Entwicklungshilfe an Afrika ausgewiesen haben (21,0 Milliarden US-Dollar).⁵² Am größten waren die Kapitalabflüsse aus Südafrika (7,0 Milliarden US-Dollar), gefolgt von Ägypten (3,6 Milliarden), Algerien (1,7 Milliarden), Nigeria (1,3 Milliarden) und Marokko (1,2 Milliarden).

Der US-amerikanische Wissenschaftler Simon Pak und seine Kollegen haben unzählige Fälle von manipulierten Import- oder Exportpreisen aufgedeckt. Sie reichen von einem elektrischen Haarfön (Marktpreis 25 US-Dollar), der zum Preis von 3.800 US-Dollar nach Nigeria importiert wurde, bis zu Diamantexporten aus Ghana, die um 311 Millionen US-Dollar zu niedrig bewertet wurden. Diese Untersuchungen beschränkten sich wohlge- merkt nur auf den Handel zwischen den USA und Afrika. Im Handel mit allen Ländern der Erde hat nach Schätzungen von Simon Pak allein Subsahara-Afrika durch manipulierte Import- und Exportpreise im Jahr 2005 16 Milliarden US-Dollar und im Jahr darauf 18,3 Milliarden US-Dollar an Kapital verloren.⁵³

Den Regierungen des Südens entgehen aber nicht nur Staatseinnahmen infolge von Unterschlagung, Kapitalflucht und Steuervermeidung. Nicht selten tragen sie selbst dazu bei, dass ihre Kassen leer bleiben, indem sie beispielsweise ausländischen Investoren umfassende Steuervergünstigungen gewähren. Dies geschieht insbesondere in den mehr als 3.500 Sonderwirtschaftszonen, die es in unterschiedlichsten Formen weltweit gibt. In vielen von ihnen genießen ausländische Firmen in der Regel langjährige Steuerbefreiungen. Der Großteil dieser Produktionszonen liegt in exportorientierten Ländern wie China, Indien und Mexiko. In den letzten Jahren sind aber auch in Afrika mehr als 150 derartige Zonen entstanden, davon allein 43 in Kenia.⁵⁴

⁴⁴ Vgl. UNDP (2007), Tabelle 18.

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ Vgl. UN Millennium Project (2005), Tab. 17.2 und 17.3.

⁴⁷ Vgl. World Bank (2007), Tabelle 4.10. Zahlen für 2005.

⁴⁸ Vgl. dazu ausführlich Martens (2006), S. 10ff.

⁴⁹ Vgl. UN Office of Drugs and Crime/World Bank (2007), S.9. Aufgrund der mangelhaften Datenlage haben die norwegische Regierung und die Weltbank eine empirische Untersuchung in Auftrag gegeben, die den Umfang der weltweiten illegalen Finanzflüsse abschätzen soll. Sie soll bei einer gemeinsamen Konferenz im April 2009 präsentiert werden.

⁵⁰ Vgl. Transparency International (2004), S. 13.

⁵¹ Vgl. Baker (2005), S. 172.

⁵² Vgl. De Boyrie et al. (2007), S. 483f.

⁵³ Vgl. Pak (2008).

⁵⁴ Vgl. International Labour Office (2007), S. 3ff.

Nach Ansicht von David Nalo, bis 2008 Staatssekretär im kenianischen Handels- und Industrieministerium, hätten diese Zonen aber nicht zur industriellen Entwicklung des Landes beigetragen.⁵⁵ Der kenianische Ökonom Thomas Kibua forderte gar die Schließung dieser Exportförderzonen, da durch sie die ausländischen Investoren zwar subventioniert würden, ihre Gewinne aber ins Ausland flössen und nicht der inländischen Wirtschaft zugute kämen.⁵⁶

Gravierende Einnahmeverluste mussten jahrelang auch viele rohstoffreiche Länder des Südens hinnehmen. Denn die großen Erdöl- und Bergbaukonzerne hatten mit den dortigen Regierungen oft Förderverträge ausgehandelt, die ihre Abgabenlast auf ein Minimum beschränkten. Nach Angaben von UNCTAD mussten Rohstoffkonzerne in Ländern wie Mali, Sambia, Tansania, Chile und Peru häufig weit weniger als zehn Prozent ihrer Exporterlöse an Steuern und Lizenzgebühren abführen.⁵⁷ Mit dem Boom der Rohstoffpreise begannen zahlreiche Regierungen in den vergangenen zwei Jahren, die Verträge mit den Rohstoffkonzernen neu zu verhandeln (z.B. in Ecuador, Sambia und der DR Kongo), Steuersätze zu erhöhen, neue Steuern und Lizenzgebühren einzuführen (z.B. in Chile, China, Mongolei und Peru) oder die Öl- und Gasindustrie wieder zu verstaatlichen (Venezuela, Bolivien).⁵⁸ Ob dies zu einer nachhaltigen Erhöhung der öffentlichen Einnahmen dieser Länder führt, wird allerdings maßgeblich von der weiteren Entwicklung der Rohstoffpreise und der Funktionsfähigkeit der staatlichen Finanzsysteme abhängen.

Die Hauptverantwortung für die Stärkung der öffentlichen Einnahmen, den Aufbau eines leistungsfähigen und gerechten Steuersystems und die Beseitigung von Steuerprivilegien liegt bei den Regierungen und Parlamenten der betroffenen Länder. Ihr Handlungsspielraum ist allerdings begrenzt. Denn die Bekämpfung der Kapitalflucht, die Rückführung veruntreuter Gelder von ausländischen Konten und effektive Maßnahmen gegen die Steuervermeidungstricks transnationaler Unternehmen sind nur im Rahmen verstärkter multilateraler Zusammenarbeit möglich. Vor allem diejenigen Länder, die Unternehmen und Banken

beheimaten, die von Kapitalflucht und Steuervermeidungspraktiken profitieren, tragen Mitverantwortung für die Beseitigung dieser Missstände.

Gerade die ärmeren Länder sind zudem beim Aufbau von Steuerbehörden, Finanzverwaltungen und Rechnungshöfen auf externe Beratung und technische Hilfe angewiesen. Nach Angaben der OECD floss bisher nur ein Bruchteil der Entwicklungshilfe in diesen Bereich. 2006 wurden lediglich 0,073 Prozent der weltweiten ODA (88 Millionen US-Dollar) für Projekte zur Unterstützung staatlicher Steuer- und Einnahmensysteme ausgegeben.⁵⁹ Hier bieten sich auch für die deutsche Entwicklungspolitik Ansatzpunkte für verstärktes Engagement.

Wachsendes globales Problembewusstsein

Die Erkenntnis, dass mangelnde Transparenz und Kooperationsbereitschaft in Steuerfragen und bei der Bekämpfung illegaler Finanztransaktionen zu erheblichen volkswirtschaftlichen Schäden und Einnahmeverlusten der Regierungen führen, hat in den letzten Jahren zu einer Reihe von zwischenstaatlichen Initiativen und Abkommen geführt. Dazu zählen unter anderem:

■ **Die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF).**⁶⁰ Sie wurde von der G7 bereits bei ihrem Gipfeltreffen 1989 in Paris gegründet und versteht sich selbst als international führendes Gremium zur Bekämpfung der Geldwäsche. Nach den Anschlägen des 11. September 2001 wurde ihr Mandat um die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung erweitert. Der FATF gehören 34 Staaten an, darunter neben fast allen Mitgliedern der OECD u.a. auch China und Südafrika. Hauptziel der FATF ist die Entwicklung und Förderung von Grundsätzen zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung. Hierzu hat sie 40 Mindeststandards und neun Sonderempfehlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung verabschiedet. In Deutschland hat das Bundesfinanzministerium die Federführung für die FATF.

■ **Die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).**⁶¹ Die Initiative setzt sich für die Offenlegung der Zahlungsflüsse zwischen Unternehmen

und Regierungen im Erdöl-, Erdgas- und Bergbau-sektor ein. Auf diese Weise will sie dazu beitragen, dass die Rohstoffeinnahmen nicht in dunklen Kanälen versickern, sondern den Menschen in den Abbauländern zugute kommen. EITI wurde 2002 als Antwort auf die zivilgesellschaftliche Kampagne Publish What You Pay (PWYP) vom damaligen britischen Premierminister Tony Blair ins Leben gerufen. Im Gegensatz zu den Forderungen von PWYP setzt die Initiative allerdings auf Freiwilligkeit und klammert sensible Themen wie Veröffentlichungspflichten für einzelne Unternehmen, die Vergabe von Konzessionen und die Verwendung der Rohstoffeinnahmen aus ihrer Arbeit aus. Seit 2006 ist EITI eine eigenständige Organisation, in der neben Regierungen auch Rohstoffunternehmen und NRO mitarbeiten. Bisher haben 23 Rohstoffländer, darunter 16 afrikanische, ihre Bereitschaft zur Umsetzung der EITI-Prinzipien erklärt. Elf Länder unterstützen die Initiative politisch und finanziell, darunter auch Deutschland. Mittlerweile zeigt die Initiative erste Resultate. In Nigeria wurde bei einem Vergleich der verbuchten Zahlungen durch die dortigen Erdölkonzerne und der ausgewiesenen Einnahmen im nigerianischen Staatshaushalt eine Einnahmefehlleistung von 232 Millionen US-Dollar aufgedeckt.

■ **Die Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC).**⁶² Um die Veruntreuung öffentlicher Gelder und die daraus resultierenden Verluste für die öffentlichen Haushalte zu reduzieren, haben die Vereinten Nationen im Oktober 2003 die erste global ausgehandelte Konvention gegen Korruption verabschiedet. Sie enthält Regelungen zur Korruptionsprävention, zur strafrechtlichen Verfolgung, zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit und zur Rückführung veruntreuter Gelder aus dem Ausland. Vor allem die Passagen zur Wiederbeschaffung illegal erworbener Vermögenswerte (*asset recovery*) wurden als politischer Durchbruch angesehen. Die Konvention wurde bisher (Stand: September 2008) von 140 Ländern unterzeichnet und von 122 ratifiziert. Deutschland hat die Konvention bislang nicht ratifiziert (s. unten).

■ **Die Stolen Assets Recovery (StAR) Initiative.** Zur speziellen Unterstützung der Abschnitte

in der Anti-Korruptionskonvention der UN, die sich mit der Rückführung veruntreuten Vermögens befassen, haben das Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung der Vereinten Nationen (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) und die Weltbank 2007 die StAR-Initiative ins Leben gerufen.⁶³ Ihr Ziel: „*By signaling to corrupt leaders that there will be no safe haven for stolen assets, StAR would constitute a formidable deterrent to corruption in developing countries. StAR would also serve to bring in the other side of the corruption equation, as stolen assets tend to be stashed in developed country financial centers.*“⁶⁴ Die Initiative zielt zum einen darauf, die politische Unterstützung in den Industrieländern für die Rückführung veruntreuter Gelder zu stärken, zum anderen die Entwicklungsländer mit technischer Hilfe zu unterstützen. Ihr Fokus ist damit allerdings begrenzt. Die eigentliche Erkundung und Wiederbeschaffung gestohlenen Vermögens zählt nicht zu ihren Aufgaben.

■ **Der Aktionsplan der G8 für Good Financial Governance in Afrika.** Im Vorfeld des G8-Gipfels von Heiligendamm haben die Finanzminister der G8 im Mai 2007 einen Aktionsplan verabschiedet, mit dem sie die afrikanischen Länder in im Bereich „Good Financial Governance“ unterstützen wollen.⁶⁵ Dabei geht es der G8 schwerpunktmäßig um die Förderung effektiver und transparenter Haushaltsverfahren, die Etablierung fairer Steuersysteme und die Steigerung der Transparenz der Staatseinnahmen. Anders als der Titel suggeriert, kündigt der Aktionsplan selbst allerdings keine neuen Aktivitäten an, sondern formuliert eher allgemeine Absichtserklärungen und verweist auf bereits laufende Vorhaben wie EITI. Zudem beschränkt sich die G8 mit diesem Aktionsplan auf die Governance-Probleme in den betroffenen Ländern Afrikas und blendet den Reformbedarf in den eigenen Ländern bewusst aus, etwa in Hinblick auf wirksame Transparenz- und Offenlegungspflichten für transnational agierende Banken und Unternehmen.

■ **Das UN-Expertenkomitee zur internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen.** Im Abschlussdokument der Monterrey-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, dem Monterrey-Konsens vom März 2002, vereinbarten die Regie-

⁵⁵ Vgl. „Is this the end for export processing zones?“ In: Daily Nation, 23.9.2006.

⁵⁶ Ebd.

⁵⁷ Vgl. UNCTAD (2007), S. 137.

⁵⁸ Ebd. S. 163ff.

⁵⁹ Vgl. OECD-DAC (2008c), S. 3.

⁶⁰ Vgl. www.fatf-gafi.org

⁶¹ Vgl. www.eitransparency.org

⁶² Vgl. www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html

⁶³ Vgl. UN Office on Drugs and Crime/World Bank (2007).

⁶⁴ Ebd., 2. Umschlagseite.

⁶⁵ Vgl. G8 (2007).

rungen, die internationale Zusammenarbeit im Bereich Besteuerung zu verstärken.⁶⁶ Einzige Folge auf UN-Ebene war im Jahr 2004 die Umwandlung der damaligen Ad Hoc-Expertengruppe zur internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen in ein ständiges Expertenkomitee der UN.⁶⁷ Weitergehende Schritte, wie der Vorschlag des Zedillo-Reports (2001)⁶⁸ zur Gründung einer Internationalen Steuerorganisation, fanden dagegen in Monterrey und danach wenig Unterstützung. Dem aufgewerteten Expertenkomitee gehören Steuerfachleute aus 25 Ländern an, die einmal im Jahr für fünf Tage zusammenkommen. Es befasst sich unter anderem mit einem Modell für Doppelbesteuerungsabkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Die Ressourcen und Kompetenzen des Gremiums, und damit auch sein politischer Einfluss, sind allerdings eng begrenzt. Deutschland ist in dem Komitee nicht vertreten und nimmt lediglich als Beobachter an den Sitzungen teil.

Trotz des wachsenden Problembewusstseins blieben die internationalen Antworten auf die mangelhafte Steuerkooperation und die massive Kapitalflucht aus den Entwicklungsländern bisher bruchstückhaft. Dies veranlasste die norwegische Regierung im Jahr 2007, die Initiative zur Einrichtung einer Internationalen Task Force zu ergreifen, die sich systematisch mit den Entwicklungswirkungen illegaler Finanzflüsse befassen sollte (International Task Force on the Development Impact of Illicit Financial Flows). Sie ist bei der Pilotgruppe zu Solidaritätsabgaben für Entwicklungsfinanzierung (Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development) angesiedelt, die 2006 auf Initiative des französischen Präsidenten Jacques Chirac und des brasilianischen Präsidenten Lula da Silva gegründet wurde. In ihr arbeiten mittlerweile mehr als 50 Länder, darunter auch Deutschland, mit. Die Task Force soll politisches Bewusstsein für die Probleme illegaler Finanzflüsse schaffen, das Wissen über das Ausmaß und die Folgen dieser Finanzflüsse verbessern und bis zur Doha-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung konkrete Politikempfehlungen formulieren. Ob die norwegische Initiative in Doha Erfolg hat, wird von der politischen Unterstützung durch andere Regierungen abhängen – auch der deutschen.

⁶⁶ Vgl. UN Dok. A/CONF.198/11, Pkt. 64.

⁶⁷ Vgl. dazu Gurtner (2007).

⁶⁸ Vgl. UN (2001), S. 27f.

Der Beitrag Deutschlands zur Stärkung der öffentlichen Finanzen im Süden

Für die deutsche Entwicklungspolitik war die Stärkung der öffentlichen Finanzen in den Partnerländern und die Bekämpfung von Kapitalflucht und Steuervermeidung lange Jahre nur ein Randthema. Zwar gab es bereits in den 1970er Jahren deutsche EZ-Projekte zur Unterstützung von Steuerverwaltungen, und seit Anfang der 1980er Jahre bildete die Beratung bei Reformen der öffentlichen Finanzen einen Arbeitsbereich der GTZ. Vor allem in den 1980er und 1990er Jahren hatten diese Themen aber keine politische Konjunktur. Dies hatte verschiedene Gründe.

Zum einen passten die Ausweitung der Besteuerung, die Stärkung staatlicher Strukturen und die bessere Kontrolle grenzüberschreitender Kapitalflüsse nicht in den neoliberalen Mainstream dieser Jahre, der eher auf Entstaatlichung, Privatisierung und Deregulierung setzte. Zum anderen waren (und sind) Entwicklungsprojekte, die die Erhöhung der Steuereinnahmen oder den Aufbau öffentlicher Verwaltungsstrukturen zum Ziel haben, gegenüber Öffentlichkeit und Medien wesentlich schlechter kommunizierbar als etwa der Bau von Schulen oder die Durchführung von Impfprogrammen für Kleinkinder. Und schließlich hatte die Mobilisierung heimischer Ressourcen auch für entwicklungspolitische NRO keine Priorität. Manche begegneten diesem Thema eher mit Argwohn. Als die Geberregierungen vor der Monterrey-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung 2002 die Eigenverantwortung der Länder des Südens für die Ressourcenmobilisierung betonten, sahen NRO darin eher den Versuch, vom Versagen bei der Erfüllung der eigenen entwicklungspolitischen Verpflichtungen (Stichwort: 0,7-Prozentziel) abzulenken.

Mit dem Wandel des entwicklungspolitischen Diskurses hin zur Betonung von Eigenverantwortung (*Ownership*) und guter Regierungsführung (*Good Governance*) in den Entwicklungsländern gerieten auch die öffentlichen Haushalts- und Finanzsysteme wieder stärker in den Blick der internationalen und deutschen Entwicklungszusammenarbeit. In ihrem Aktionsprogramm 2015 kündigte die Bundesregierung im Jahr 2001 an:

„Die Bundesregierung fördert Maßnahmen zur Verbesserung der Einnahmesituation, der Orientierung auf Armutsminderung und der Transparenz

öffentlicher Haushalte, insbesondere durch die Unterstützung sozial gerechter Reformen des Steuerwesens, armutsorientierter Haushaltsplanung sowie der Analyse der Armutswirkungen von Staatsausgaben.“⁶⁹

In den Folgejahren kam es zu einer graduellen Aufstockung der technischen Zusammenarbeit in diesem Bereich. Gleichzeitig beteiligte sich die Bundesregierung an den internationalen Initiativen zur Bekämpfung der Korruption (UNCAC) und der Verbesserung der Transparenz (EITI). Insgesamt blieb das deutsche Engagement in diesem Bereich aber fragmentiert und ohne klares politisches Profil.⁷⁰ Die Zuständigkeiten für bestimmte Teilspekte der Gesamtproblematik „öffentliche Finanzen der Entwicklungsländer“ sind auf unterschiedliche Ressorts verteilt, die ohne sichtbare Gesamtkoordination agieren. Für die entwicklungspolitische Beratung im Steuer- und Haushaltsbereich und die Mitarbeit bei EITI sind verschiedene Organisationseinheiten bei BMZ und GTZ zuständig. Fragen der internationalen Steuerkooperation, der Bekämpfung der Geldwäsche und der Regelung unternehmensinterner Verrechnungspreise werden von mehreren Referaten des Bundesfinanzministeriums bearbeitet, und die Federführung für die Korruptionsbekämpfung und die Rückführung veruntreuter Gelder liegt beim Bundesjustizministerium. Die Auseinandersetzung mit dem wachsenden Problem der Kapitalflucht aus den Entwicklungsländern blieb in der deutschen Politik lange Zeit unterbelichtet.

Ein umfassendes Konzept zum Thema „öffentliche Finanzen der Entwicklungsländer“, das die Grundsätze, Leitlinien und Ziele deutscher Entwicklungspolitik für diesen Bereich formuliert, gibt es – im Gegensatz zu vielen anderen Themenfeldern⁷¹ – bis heute nicht. Erst im Vorbereitungsprozess zur zweiten UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung begann das BMZ, sich intensiver und systematischer mit der Thematik zu befassen. In seinem Argumentationspapier zur Doha-Konferenz bildet die Mobilisierung heimischer Ressourcen eine der politischen Prioritäten. Dazu heißt es in dem Papier:

⁶⁹ BMZ (2001), S. 36.

⁷⁰ Zu einer ähnlichen Bewertung der deutschen EZ im Bereich des Public Finance Management (PFM) kommen Leiderer/Wolff (2007), S. 18f.

⁷¹ Sektorkonzepte existieren unter anderem für die Bereiche berufliche Bildung, biologische Vielfalt, Gesundheit, Gleichberechtigung der Geschlechter, nachhaltige Energie, Wald, Wasser, Straßenwesen und Finanzsystementwicklung.

„Auf Seiten der Entwicklungsländer müssen die Anstrengungen verstärkt werden, Staatseinnahmen zu mobilisieren; auch um langfristig die Abhängigkeit von externen Quellen zu reduzieren. Wichtig ist dafür ein breitenwirksames, sozial ausgeglichenes Wachstum. (...)“

Verantwortliche Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung sind ebenso zentral, auch bei der Verwendung von Staatseinnahmen aus Rohstoffproduktion. Initiativen wie die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) oder Publish What You Pay (PWYP) müssen weiter ausgebaut und die Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern gestärkt werden.

Gemeinsam mit den Industrieländern sollte darüber hinaus der Kampf gegen Steuervermeidung und Kapitalflucht verstärkt in Angriff genommen werden. Das erfordert zum einen gezielte Unterstützung (*capacity building*) beim Aufbau gerechter und effizienter Steuersysteme in den Entwicklungsländern und zum anderen eine verstärkte internationale Kooperation in Steuerfragen, die auch die Interessen der Entwicklungsländer berücksichtigt. Entsprechende internationale Initiativen, wie z.B. die Stolen Assets Recovery Initiative (StAR) müssen unterstützt werden.⁷²

Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Aussagen in der zukünftigen Programmatik und der materiellen Entwicklungszusammenarbeit des BMZ widerspiegeln werden.

Potential der technischen Zusammenarbeit nicht ausgeschöpft

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat sich bisher vor allem im Rahmen von Beratungsprojekten mit der Stärkung der öffentlichen Einnahmen in den Entwicklungsländern befasst. Zu diesem Zweck startete das BMZ im Jahr 2003 ein spezielles Sektorvorhaben „Öffentliche Finanzen und Verwaltungsreform“, das bei der GTZ angesiedelt ist. Die dortige Arbeitsgruppe fungiert quasi als Think Tank der deutschen Entwicklungspolitik für diese Thematik. Sie soll Methoden und Konzepte entwickeln, die das Ziel haben, staatliche Finanzsysteme in den Partnerländern transparenter, effizienter und entwicklungsorientiert zu gestalten.⁷³

⁷² BMZ (2008d), S. 3f.

⁷³ Umfassende Informationen zum Sektorvorhaben „Öffentliche Finanzen und Verwaltungsreform“ und den Aktivitäten der zuständigen GTZ-Arbeitsgruppe sind verfügbar unter www.gtz.de/public-finance.

Die Liste der derzeit laufenden Projekte von GTZ, KfW, DED und InWEnt im Bereich öffentliche Finanzen umfasst über 80 Vorhaben in mehr als 40 Ländern und Regionen (vgl. Tabelle 7). Das Spektrum reicht von der Beratung der Steuerverwaltungen in Nepal und Mazedonien über die Unterstützung von genderorientierten Haushaltsprozessen in Lateinamerika bis hin zum Aufbau von staatlichen Rechnungshöfen in Vietnam und Kambodscha (s. Tabelle 7).

Als Paradebeispiel gilt ein Projekt zur Verbesserung der Steuererhebung in Ghana. Die GTZ hat seit 2003 die dortige Regierung darin unterstützt, ein langfristiges Konzept für ihre Steuerpolitik zu erarbeiten und die Steuerverwaltung leistungsfähiger, transparenter und bürgernäher zu gestalten. Dies hat nach Angaben der GTZ in kurzer Zeit zu sichtbaren Erfolgen beigetragen. Zwischen 2003 und 2006 sind in Ghana die Einnahmen aus direkten Steuern um 79 Prozent und die Körperschaftssteuereinnahmen sogar um 86 Prozent gestiegen.⁷⁴

„Effizienzgewinne, gezielte Personalschulung, ein professioneller Kundendialog sowie eine Aufweichung des Steuerwiderstandes“ waren laut GTZ „die ent-

⁷⁴ Vgl. Bundesrechnungshof (2008), Anlage 11.

scheidenden Ursachen, weshalb trotz sinkender Steuersätze der Beitrag der größten Steuerzahler dramatisch gestiegen ist.“⁷⁵

In absoluten Zahlen konnten allein die Einnahmen aus direkten Steuern zwischen 2003 und 2006 um umgerechnet 244 Millionen Euro gesteigert werden. Dem stehen bisher ausgezahlte EZ-Mittel in Höhe von 1,2 Millionen Euro (gesamtes Projektvolumen: 4 Millionen Euro) gegenüber. Auch wenn keine vollständige Kausalität zwischen den eingesetzten EZ-Mitteln und den erhöhten Steuereinnahmen nachweisbar ist, kann man davon ausgehen, dass die Hebelwirkung der Entwicklungshilfegelder enorm war.

Ähnliche Beispiele gibt es auch aus anderen Ländern. So haben sich in Ruanda infolge der Unterstützung der dortigen Finanzverwaltung durch die britische Entwicklungsbehörde DFID die Steuereinnahmen zwischen 1998 und 2006 vervierfacht. Laut DFID entsprechen die dafür eingesetzten Entwicklungshilfemittel von insgesamt rund 26 Millionen Euro (20,5 Millionen britische Pfund) den Steuereinnahmen, die die ruandische Finanzverwaltung heute alle vier Wochen erzielt.⁷⁶

⁷⁵ GTZ (2006).

⁷⁶ Vgl. www.dfid.gov.uk/casestudies/files/africa/rwanda-tax.asp

[Tabelle 7] Projekte der deutschen EZ zur Unterstützung öffentlicher Finanzsysteme

Projektbereiche (Auswahl)	Partnerländer
GTZ Steuerpolitik, Finanzverwaltung, Zollpolitik und -verwaltung, öffentliche Haushaltsführung, Finanzkontrolle und Rechnungshöfe, Korruptionsbekämpfung, Finanzplanung	Mazedonien, Serbien, Ghana, Chile, Jordanien, Kenia, Montenegro, Armenien, Madagaskar, Ukraine, Sambia, Georgien, Jemen, Peru, Vietnam, Kambodscha, Mauretanien, Sierra Leone, Indonesien, Bangladesch, Nicaragua, Afghanistan, Malawi, Burkina Faso, Mali, Südafrika, Benin, Palästinensische Gebiete, Regionalorganisationen (EAC, ECOWAS, SADC, ECLAC)
KfW Unterstützung kommunaler Verwaltungen im Bereich öffentlicher Finanzen	Äthiopien, Benin, Burkina Faso, El Salvador, Ghana, Niger, Peru, Ruanda, Senegal, Tansania
InWEnt Öffentliches Budgetmanagement, Zollpolitik und Zollverwaltung, Steuerreformen, Kommunales Finanzmanagement, Dezentralisierung	Mosambik, Malawi, Türkei, Indonesien, Bolivien, Peru, Ecuador, Kolumbien, Chile, Regionalorganisationen (u.a. CABRI, EAC, SADC), Regionen (Südosteuropa, Kaukasus, Zentralasien, Lateinamerika)
DED Kommunale Finanzverwaltungen, Distriktverwaltungen, Finanzmanagement, Haushaltsplanung	Lesotho, Mosambik, Malawi, Tansania, Südafrika, Sambia, Benin, Burkina Faso, Ghana, Mali, Guatemala

Quelle: BMZ, Ref. 211, Stand: September 2008

[Tabelle 8] Deutsche ODA zur Unterstützung der öffentlichen Finanzen in Entwicklungsländern

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
(Bruttoauszahlungen in Millionen Euro)	5,5	1,1	5,8	6,9	6,5	6,5

Quelle: OECD-Datenbank (Förderbereichsschlüssel Nr. 15120, Finanzverwaltung).

Trotz derartiger Erfolgsgeschichten blieben die Finanzmittel, die die deutsche Entwicklungspolitik in diesem Bereich investierte, gering. Zwischen 2001 und 2006 flossen insgesamt nur 32,2 Millionen Euro in Projekte zur direkten Unterstützung der öffentlichen Finanzen in den Entwicklungsländern (s. Tabelle 8).⁷⁷

Mit durchschnittlich rund 5,4 Millionen Euro jährlich lag der finanzielle Beitrag im Promillebereich der deutschen Gesamt-ODA. Unter den zehn größten Gebern in diesem Bereich lag Deutschland im Zeitraum 2001-2006 auf Rang 9. Aus Großbritannien flossen mehr als fünfmal so viele Mittel in die Stärkung öffentlicher Finanzsysteme (s. Grafik 5).

Im Zuge der deutschen G8-Präsidentschaft 2007 entstand unter Federführung der Bundesregierung der G8-Aktionsplan „Good Financial Governance in Africa“ (s. oben). Die Bundesregierung will die Umsetzung des Aktionsplans in den Jahren 2008-

2010 mit insgesamt neun Millionen Euro an technischer Hilfe unterstützen.⁷⁸

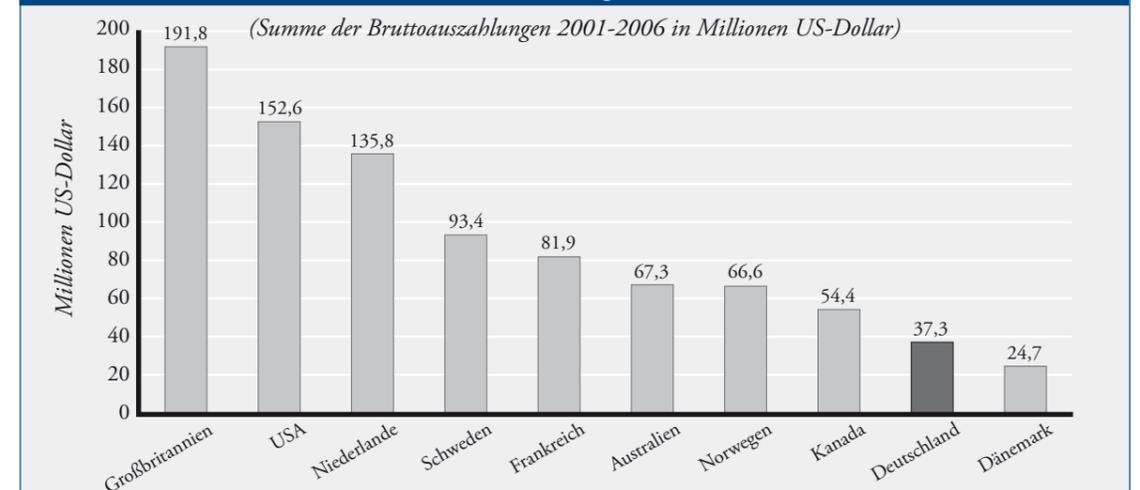
Die Neuzusagen für den gesamten Bereich sind bereits 2007 deutlich auf 14,3 Millionen Euro gestiegen.⁷⁹ Ein Großteil dieser Mittel dient der Unterstützung von Projekten zur Planung, Kontrolle und größeren Transparenz der öffentlichen Haushalte. Zum Teil handelt es sich dabei um flankierende Maßnahmen, die die Voraussetzungen für deutsche Budgethilfe verbessern sollen. Dagegen sind die Maßnahmen zur Stärkung von Steuer- und Zollverwaltungen in Afrika, und damit zur Erhöhung der dortigen Staatseinnahmen, rückläufig. Gerade vor dem Hintergrund der ungelösten Probleme von Kapitalflucht und Steuerhinterziehung ist das Potential der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in diesem Bereich bei weitem noch nicht ausgeschöpft.

Ähnliches galt lange auch für die Unterstützung öffentlicher Systeme sozialer Sicherung in Entwicklungsländern. Zwar war die deutsche EZ spätestens seit dem Weltsozialgipfel von Kopenhagen 1995 in diesem Bereich verstärkt aktiv und hat eine Viel-

⁷⁸ Vgl. G8 (2008), S. 41.

⁷⁹ Information des BMZ vom Juli 2008.

[Grafik 5] Die Top 10-Geber bei der Unterstützung der öffentlichen Finanzen in Entwicklungsländern



Quelle: OECD-Datenbank (Förderbereichsschlüssel Nr. 15120, Finanzverwaltung).

zahl von Projekten der technischen Zusammenarbeit durchgeführt. So berät die GTZ allein rund 30 Länder bei der Einführung sozialer oder gemeindebasierter Krankenversicherungssysteme.⁸⁰ Hohe politische Priorität hatte dieses Thema aber lange Zeit nicht. Vor diesem Hintergrund verabschiedete der Deutsche Bundestag am 13. März 2008 eine EntschlieÙung, in der die Bundesregierung unter anderem aufgefordert wird, ihr Engagement im Bereich der sozialen Sicherung zu verstärken und das Thema zu einem Schwerpunkt deutscher Entwicklungspolitik zu machen.⁸¹ Das BMZ hat daraufhin in seiner Planung für 2009 für dieses Thema einen separaten Zusagerahmen im Umfang von 70 Millionen Euro definiert. Eine vergleichbare Initiative von Bundestag und BMZ steht für den Themenbereich „öffentliche Finanzen der Entwicklungsländer“ noch aus.

Verhaltensunterstützung für EITI

Neben der bilateralen Zusammenarbeit beteiligt sich Deutschland auch auf multilateraler Ebene an Initiativen gegen Korruption und die Veruntreuung öffentlicher Gelder. Im Zentrum stehen dabei die Transparenzinitiative EITI und die UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC).

Die Bundesregierung arbeitet bei EITI seit 2003 mit und hat sich immer wieder, unter anderem im G8-Kontext, für diese Initiative politisch stark gemacht. Ihre finanzielle Unterstützung blieb im Gegensatz dazu eher bescheiden. Deutschland gehört zwar zu den bislang elf Unterstützern des bei der Weltbank angesiedelten EITI-Treuhandfonds (EITI Multi Donor Trust Fund), mit 642.000 US-Dollar leistete es bisher aber nur 3,8 Prozent der Beiträge – weit weniger als zum Beispiel Großbritannien, Spanien, die Niederlande oder Norwegen.⁸² Allerdings unterstützt das BMZ zusätzlich nationale EITI-Prozesse in Ghana und der DR Kongo sowie das internationale EITI-Sekretariat in Oslo (100.000 Euro pro Jahr im Zeitraum 2007-2009).

Im Rahmen ihrer G8-Präsidentschaft veranstaltete die Bundesregierung im Dezember 2007 eine

internationale Konferenz, auf der eine Zwischenbilanz der Transparenzinitiative gezogen und über weitere Schritte diskutiert wurde.⁸³ Dabei ging es unter anderem um die Ausweitung der Initiative auf andere Sektoren jenseits des Erdöl- und Bergbausektors sowie um Schritte hin zur größeren Verbindlichkeit der Offenlegungsstandards.

Denn ein gravierendes Handicap von EITI ist ihre Abhängigkeit von der freiwilligen Kooperationsbereitschaft von Regierungen und Rohstoffunternehmen. Stefan Leiderer und Peter Wolff vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik ziehen mit Blick auf die EITI-Prinzipien daher den Schluss:

„Je größer die ‚Windfall-Profits‘ aus dem Abbau von Rohstoffen ausfallen, desto geringer ist tendenziell die Bereitschaft der Länder, sich den letztlich unverbindlichen Konventionen und Leitlinien zu unterwerfen. Für eine effektive Umsetzung der Prinzipien wird sich die internationale Gemeinschaft daher auf rechtsverbindliche Normen und Standards für Unternehmen, Banken, institutionelle Investoren und Regierungen sowohl auf Seiten der Produzenten als auch der Abnehmer verständigen müssen.“⁸⁴

Zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse wie die Kampagne Publish What You Pay und das Netzwerk Steuergerechtigkeit fordern aus diesem Grund international verbindliche Regeln, die Unternehmen und Banken verpflichten, ihre Rechnungslegung (Umsatz, Gewinn, Steuerzahlungen etc.) länderbezogen offen zu legen (*Country-By-Country Reporting*).⁸⁵ Im Vorbereitungsprozess der Doha-Konferenz hat die Bundesentwicklungsministerin grundsätzliche Unterstützung für diese Forderung signalisiert. Die Federführung haben bei diesem Thema allerdings das Wirtschafts- und Finanzministerium.

Korruptionsbekämpfung: Mehr Schein als Sein

Ein besonders zwiespältiges Bild gibt die deutsche Politik im Bereich der internationalen Korruptionsbekämpfung ab.

Auf der einen Seite zählt die Bundesregierung zu den 140 Unterzeichnern der UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC) und unterstützt die

Umsetzung im Rahmen ihrer technischen Zusammenarbeit. Bei der GTZ hat sie dazu ein spezielles Beratungsvorhaben, das deutsche UNCAC-Projekt, ins Leben gerufen.⁸⁶ Zwischen 2005 und Mitte 2008 war sie an 21 Pilotprojekten beteiligt und hat zahlreiche Factsheets, Arbeitspapiere und Handbücher veröffentlicht. Ihr Zweck ist es, Entwicklungsländer bei der Korruptionsbekämpfung und der Umsetzung der UN-Konvention zu unterstützen. Dazu zählt auch die rechtliche Beratung in der Frage, wie veruntreute Gelder aus dem Ausland in das jeweilige Entwicklungsland zurückgeführt werden können.

Auf der anderen Seite hat Deutschland die Anti-Korruptionskonvention der UN fünf Jahre nach ihrer Unterzeichnung im Gegensatz zu Ländern wie Frankreich, Großbritannien, Russland und den USA noch immer nicht ratifiziert. Deutschland gehört damit zur Minderheit der derzeit 18 von 140 Ländern, in denen die Konvention bisher nicht in Kraft getreten ist. Ein Hauptgrund für die Nicht-Ratifizierung durch den Deutschen Bundestag ist die unzureichende strafrechtliche Regelung der Abgeordnetenbestechung. Notwendig wäre eine Verschärfung des entsprechenden Paragraphen 108e des Strafgesetzbuches, um das deutsche Recht in Einklang mit der UN-Konvention zu bringen. Die Bundesregierung hat dazu erst im Oktober 2007 einen Gesetzentwurf eingebracht.⁸⁷ Die Mehrheit der Bundestagsabgeordneten hat die Verabschiedung des Entwurfs aber bislang blockiert. Die Bundesregierung muss sich deshalb auf internationalem Parkett nicht zu Unrecht den Vorwurf der Unglaubwürdigkeit gefallen lassen. Denn im Rahmen der G8 forderte sie wiederholt, zuletzt beim Gipfel in Japan im Juli 2008, die Ratifizierung von UNCAC durch alle Länder, im eigenen Land ist sie dazu aber nicht in der Lage.⁸⁸

Fazit: Stärkung der öffentlichen Finanzen als Zukunftsthema deutscher EZ

Insgesamt vermittelt die deutsche (Entwicklungs-) Politik im Bereich der Bekämpfung von Kapitalflucht und Steuervermeidung sowie der Stärkung der öffentlichen Finanzen in den Entwicklungsländern ein ambivalentes Bild. In der Vergangenheit

hatten diese Themen in der deutschen Entwicklungspolitik keine Priorität. Ein Konzept, das die Leitlinien und Ziele deutscher Politik für diesen Bereich formuliert, existiert bis heute nicht. An den entsprechenden internationalen Prozessen ist Deutschland zwar beteiligt, hat aber bisher meist keine aktive Rolle gespielt. In der technischen Zusammenarbeit begann sich dies in den letzten fünf Jahren sukzessive zu ändern. Eine Vorreiterrolle spielte dabei das Sektorvorhaben der GTZ zum Thema „öffentliche Finanzen“.

Dies war jedoch nicht mit einer substantiellen Aufstockung der Mittel verbunden. Die deutsche Entwicklungshilfe für diesen Bereich blieb im Vergleich zur deutschen Gesamt-ODA verschwindend gering. Und dabei zeigen zahlreiche Beispiele, dass Entwicklungshilfe hier besonders effizient sein kann. Ein Euro, der in den Aufbau staatlicher Finanzsysteme oder die Stärkung von Steuer- und Zollverwaltungen fließt, kann dort ein Vielfaches an Einnahmen generieren. Dies senkt langfristig die Abhängigkeit von externer Unterstützung und kann die Rechenschaftspflicht von Regierungen und Parlamenten erhöhen – vorausgesetzt die Grundbedingungen von Transparenz, gesellschaftlicher Partizipation und unabhängiger Budgetkontrolle sind gegeben. Zudem ist die massive Erhöhung der öffentlichen Haushaltsmittel in den Entwicklungsländern eine Grundvoraussetzung für die Verwirklichung der MDGs – zusätzlich zur notwendigen Aufstockung der externen Mittel.

In jüngster Zeit gibt es Anzeichen dafür, dass die deutsche Entwicklungspolitik der Stärkung heimischer Einnahmen und dem Kampf gegen Kapitalflucht und Steuervermeidung größere Bedeutung beimisst. Angesichts der Größenordnung von Hunderten von Milliarden US-Dollar, die den Entwicklungsländern jedes Jahr verloren gehen, plädiert das BMZ nun für mehr bilaterale Unterstützung und eine verstärkte multilaterale Zusammenarbeit in Steuerfragen. Dies ist zweifellos ein Schritt in die richtige Richtung. Als nächste Schritte sollten eine klarere konzeptionelle Profilierung, das verstärkte Engagement auf internationaler Ebene (UN, Leading Group) und eine deutliche Aufstockung der FZ-Mittel für diesen Bereich folgen. Denn die Stärkung der öffentlichen Finanzen ist ein wesentliches Zukunftsthema der Entwicklungszusammenarbeit – auch deswegen, weil sie dazu beiträgt, diese langfristig überflüssig zu machen.

⁸⁰ Vgl. dazu www.gtz.de/de/themen/soziale-entwicklung/soziale-sicherheit/12244.htm

⁸¹ Vgl. Deutscher Bundestag (2008). Die EntschlieÙung geht auf eine Initiative von Walter Riester zurück und wurde mit den Stimmen von CDU/CSU, SPD, Linke und Bündnis 90/Die Grünen verabschiedet. Lediglich die FDP-Fraktion enthielt sich der Stimme.

⁸² Vgl. <http://go.worldbank.org/OJY9QNZW0> (Stand: Mai 2008).

⁸³ Vgl. Zur Position des BMZ gegenüber EITI www.bmz.de/EN/EU_G8/Blickpunkte/blickpunkt_eiti/index.html sowie zur internationalen Konferenz „Transparency in the Extractive Sector“ www.transparency-extractive-sector-conference-2007.info

⁸⁴ Leiderer/Wolff (2007), S. 15.

⁸⁵ Vgl. Tax Justice Network (2008).

⁸⁶ Vgl. Dazu www.gtz.de/de/themen/politische-reformen/korruption/19075.htm

⁸⁷ Vgl. dazu Bundestagsdrucksache 16/6558 vom 4. Oktober 2007.

⁸⁸ Vgl. G8 Hokkaido Toyako Summit Leaders Declaration, Pkt. 19 (www.g8summit.go.jp/eng/doc/doc080714__en.html).

Kapitel 5 Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen

Welthungerhilfe und terre des hommes ziehen 2008, wie schon im vergangenen Jahr, eine zwiespältige Bilanz der deutschen Entwicklungspolitik. Auf der einen Seite gelang es der Bundesentwicklungsministerin, die Entwicklungshilfeausgaben im Bundeshaushalt das zweite Jahr in Folge substantiell zu steigern. Andererseits reicht der Anstieg bei weitem nicht aus, um Deutschlands internationale Entwicklungshilfeverpflichtungen zu erfüllen. Gemessen an der Wirtschaftskraft liegt Deutschland bei der ODA-Quote nur auf Rang 12 in Europa. Zudem war der Anteil der ODA, den die Partnerländer direkt zur Umsetzung ihrer Entwicklungsprogramme nutzen können, in Deutschland bisher geringer als in fast allen anderen Geberländern.

Beim Hochrangigen Forum in Accra machte sich die Bundesregierung erneut dafür stark, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu steigern. Aber ein wachsender Anteil der deutschen ODA wird über Ressorts wie das Bundesumweltministerium und das Auswärtige Amt abgewickelt, die in die Umsetzung der Pariser Erklärung und der Aktionsagenda von Accra nicht direkt einbezogen sind. Das bedeutet eine besondere Herausforderung für die Koordination und Kohärenz der deutschen Entwicklungspolitik. Besorgniserregend sind darüber hinaus die Überlegungen der Bundeskanzlerin, die Kosten von Bundeswehreinräsen in Krisenregionen des Südens als öffentliche Entwicklungshilfe zu verbuchen.

Im Vorfeld der Doha-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung hat die Bundesentwicklungsministerin der Bekämpfung von Kapitalflucht und Steuervermeidung hohe Priorität eingeräumt. Angesichts der Dimension des Problems – jährliche Verluste für die Länder des Südens in dreistelliger Milliardenhöhe – besteht hier in der Tat erheblicher Handlungsbedarf. Denn nur wenn die Kapitalflucht aus den Entwicklungsländern eingedämmt und die öffentlichen Finanzen dort gestärkt werden, lassen sich die zusätzlichen heimischen Ressourcen mobilisieren, die für die Armutsbekämpfung und die Verwirklichung der MDGs unerlässlich sind.

Angesichts der verschärften Welternährungskrise und der ungelösten Armutsprobleme in vielen

Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas steht die deutsche Entwicklungspolitik vor einer doppelten Herausforderung: Zum einen muss sie den realen Transfer an öffentlichen Mitteln, die in den betroffenen Ländern zur Bekämpfung von Armut und Hunger eingesetzt werden können, erheblich steigern. Zum anderen muss sie die Regierungen des Südens im Rahmen von bilateraler EZ und multilateraler Zusammenarbeit darin unterstützen, mehr eigene Einnahmen zur Finanzierung der MDGs zu mobilisieren. Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, halten die Welthungerhilfe und terre des hommes u.a. die folgenden zehn Schritte für erforderlich:

1. Mit deutschem ODA-Stufenplan Farbe bekennen

Um ihre Verpflichtungen aus dem ODA-Stufenplan der EU zu erfüllen, muss die Bundesregierung ihre öffentliche Entwicklungshilfe nach neuesten Schätzungen der Europäischen Kommission um 1,6 Milliarden Euro pro Jahr erhöhen. Bis 2010 muss die deutsche ODA von rund neun Milliarden Euro (2007) auf 13,8 Milliarden Euro steigen, um das anvisierte Zwischenziel von 0,51 Prozent des BNE zu erreichen. Die angekündigte Erhöhung der ODA-relevanten Ausgaben im Bundeshaushalt 2009 um 800 Millionen Euro ist ein Schritt in die richtige Richtung, reicht aber bei weitem nicht aus. Besonders problematisch ist die mittelfristige Finanzplanung des Bundes, die für den BMZ-Etat zwischen 2009 und 2012 nahezu Nullwachstum vorsieht. Mit einer solchen Finanzplanung setzt die Bundesregierung ihre entwicklungspolitische Glaubwürdigkeit aufs Spiel.

»» Die Bundesregierung muss in ihrer Finanzplanung Farbe bekennen und endlich einen nationalen ODA-Stufenplan vorlegen, in dem sie darlegt, auf welche Weise sie die notwendige ODA-Steigerung um 1,6 Milliarden Euro pro Jahr realisieren will. Die Europäische Kommission und der Europäische Rat haben im Frühjahr

2008 die einzelnen Mitgliedsstaaten der EU aufgerufen, bis zur Doha-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung entsprechende mehrjährige Zeitpläne zu erstellen. Dies entspricht auch den Verpflichtungen aus dem Aktionsplan von Accra, die mittelfristige Vorhersehbarkeit der Entwicklungshilfe zu erhöhen.

2. Anteil der länderprogrammierbaren Hilfe steigern

Selbst eine massive Aufstockung der ODA wäre für die Menschen im Süden nur von geringem Nutzen, wenn sie nicht mit echten Finanztransfers verbunden wäre. Denn zur Verwirklichung ihrer nationalen Entwicklungsstrategien brauchen die Regierungen des Südens zusätzliche Mittel, die sie in ihrer Programmplanung verlässlich berücksichtigen können. Die OECD schätzt, dass diese „länderprogrammierbare Hilfe“ bisher weniger als 50 Prozent der ODA ausmacht, in Deutschland waren es 2005 nur knapp 21 Prozent. Der Anteil länderprogrammierbarer Hilfe an der ODA ist allerdings kein hinreichender Indikator für die Wirksamkeit der EZ. Sie hängt vor allem davon ab, in welche Sektoren die Mittel fließen, für welche Programme sie im Einzelnen verwendet werden und ob die betroffene Bevölkerung in ausreichendem Maße einbezogen wird.

»» Die Bundesregierung sollte ihre länderprogrammierbare Hilfe deutlich steigern. Denn nur so erhalten die Regierungen der Partnerländer die zusätzlichen Mittel, die sie eigenverantwortlich für die Verwirklichung ihrer nationalen Entwicklungsstrategien einsetzen können. Dies darf allerdings nicht auf Kosten der weiterhin notwendigen Unterstützung von NRO und der entwicklungspolitischen Bildungs- und Forschungsarbeit geschehen.

Zudem sollte die Bundesregierung in ihrer länderprogrammierbaren Hilfe, und dazu zählen auch die Budgethilfe und andere Formen programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung, darauf achten, dass Mindestkriterien hinsichtlich der Transparenz, der demokratischen Mitsprache der Zivilgesellschaft und der Parlamente und der unabhängigen Kontrolle der Mittelverwendung erfüllt sind. Dies sind Grundvoraussetzungen, um die Wirksamkeit der Hilfe sicherzustellen.

3. Prinzipien der Pariser Erklärung in deutscher Politik ernst nehmen

Die Bundesregierung hat sich wiederholt zu den Prinzipien der Pariser Erklärung bekannt, zuletzt beim dritten Forum über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Accra. In der Praxis erfolgt die deutsche ODA aber häufig nicht im Einklang mit diesen Prinzipien. Ein Großteil der ODA (Schuldenerlasse, kalkulatorische Studienplatzkosten für Studierende aus Entwicklungsländern, ODA-anrechenbare Ausgaben anderer Ministerien, EZ der Kommunen etc.) wird bei der Umsetzung der Pariser Erklärung nicht berücksichtigt. Die Fragmentierung der entwicklungspolitischen Institutionenlandschaft in Deutschland erschwert die bessere Geberkoordination. Der gezielte Einsatz von Entwicklungshilfe zur Förderung deutscher Unternehmen (z.B. im Rahmen der Exportinitiative Energieeffizienz) widerspricht dem Ziel, Lieferbindungen abzubauen.

»» Um die Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Sinne der Pariser Erklärung und der Aktionsagenda von Accra zu steigern, sollte die federführende Koordinationsfunktion des BMZ – auch im Sinne entwicklungspolitischer Kohärenz – gestärkt werden. Außerdem sollte die Bundesregierung ihre Verpflichtung zum Abbau von Lieferbindungen ernst nehmen. Vorrangiges Ziel der Entwicklungszusammenarbeit muss die Armutsreduzierung und Entwicklungsförderung sein, nicht die Verbesserung der Absatzmöglichkeiten für deutsche Produkte in den Entwicklungsländern.

4. Keine weitere Aufweichung der ODA-Kriterien: Bundeswehreinräse nicht auf ODA anrechnen

In den letzten zwei Jahrzehnten haben die westlichen Geberländer in der OECD die Liste der Ausgaben, die als ODA angerechnet werden können, kontinuierlich erweitert. Die ursprüngliche Zielgröße von 0,7 Prozent des BNE ist dagegen konstant geblieben. Um ihre internationalen Verpflichtungen zur Erhöhung der ODA zu erfüllen, bemühen sich einige Regierungen derzeit um eine weitere Aufweichung der ODA-Kriterien. Problematisch ist in diesem Zusammenhang die Forde-

zung der Bundeskanzlerin, Militäreinsätze unter UN-Mandat als Entwicklungshilfe anzurechnen.

Die Bundesregierung sollte auf alle Versuche verzichten, die ODA-Definition weiter aufzuweichen, um auf diese Weise die Kosten von Bundeswehreinheiten unter UN-Mandat auf die ODA anrechnen zu können. Blauhelmeinsätze der UN können für die betroffenen Entwicklungsländer zweifellos eine wichtige Rolle bei der Überwindung von Konflikten spielen und eine notwendige Grundlage für die Friedenskonsolidierung schaffen. Sie sind aber kein Instrument der Entwicklungszusammenarbeit.

Die Bundesregierung sollte stattdessen der Empfehlung des UN-Generalsekretärs folgen und einen gemeinsamen Diskussionsprozess von Industrie- und Entwicklungsländern über die Definition von „Entwicklungshilfe“ starten. Denn was unter ODA zu verstehen ist, sollte nicht länger allein der Definitionsmacht der westlichen Geberländer im OECD-DAC überlassen bleiben. Dabei sollten auch zivilgesellschaftliche Organisationen, insbesondere aus den Ländern des Südens, aktiv beteiligt werden.

5. Zusätzliche Aufgaben erfordern zusätzliche Mittel: Erlöse des Emissionshandels für den internationalen Klimaschutz nutzen

Die von den Industrieländern ausgelösten globalen Klimaveränderungen führen in den Entwicklungsländern zu erheblichen Anpassungskosten. Die Hauptverursacher des Klimawandels tragen auch die Hauptverantwortung, diese Kosten zu tragen. Der Handel mit Emissionsrechten ist eine pragmatische Möglichkeit, zusätzliche Mittel für den internationalen Klimaschutz zu mobilisieren. Die Bundesregierung ist mit ihrer Entscheidung, einen Teil der Erlöse des Emissionshandels für Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern zu nutzen, mit gutem Beispiel vorangegangen. Im Jahr 2008 sind dafür mit 120 Millionen Euro aber nur 15 Prozent der geschätzten Gesamteinnahmen von mindestens 800 Millionen Euro vorgesehen, 2009 sind es 230 Millionen Euro bei voraussichtlichen Gesamterlösen von über einer Milliarde Euro.

Die Bundesregierung sollte den Anteil der Erlöse aus dem Handel mit Emissionsrechten, der für internationale Klimaschutzaufgaben verwendet wird, dauerhaft auf mindestens 50 Prozent steigern. Für 2009 bedeutet das eine Aufstockung der geplanten Mittel von 230 auf mindestens 500 Millionen Euro. Die Mittel sollten vorrangig den ärmsten Ländern zugute kommen, die von den Klimaveränderungen am stärksten betroffen sein werden.

6. Bekämpfung von Kapitalflucht und Stärkung öffentlicher Finanzen zur entwicklungspolitischen Priorität machen

Die Bekämpfung von Kapitalflucht und Steuervermeidung und die Erhöhung der heimischen Einnahmen der Länder des Südens bilden ein entscheidendes Zukunftsthema der Entwicklungszusammenarbeit. Denn nur wenn die öffentlichen Finanzen in diesen Ländern substantiell gesteigert werden, können die Regierungen die notwendigen Ausgaben zur Verwirklichung der MDGs tätigen. Die Länder, die heute in erheblichem Umfang auf externe Hilfe angewiesen sind, können sich nur dadurch langfristig aus der Abhängigkeit von den reichen Gebern befreien. Für die deutsche Entwicklungspolitik hatte dieses Thema in der Vergangenheit niedrige Priorität. Dies beginnt sich angesichts der zunehmenden Brisanz dieses Themas nun zu ändern. Die erhöhte politische Aufmerksamkeit für dieses Thema spiegelt sich aber bisher noch nicht in der Programmatik der deutschen Entwicklungspolitik wider.

Bundesregierung und Bundestag sollten den Problemen von Kapitalflucht und Steuervermeidung und der Unterstützung der Entwicklungsländer beim Aufbau effektiver und gerechter Finanzsysteme einen höheren politischen Stellenwert als bisher einräumen. Das BMZ sollte zu diesem Zweck ein umfassendes Konzept zum Thema „öffentliche Finanzen in den Entwicklungsländern“ ausarbeiten, das die Grundsätze, Leitlinien und Ziele deutscher Entwicklungspolitik formuliert. Die bisherige Bearbeitung des Themas im Rahmen des sektoralen Schwerpunkts „Demokratie, Zivilgesellschaft

und öffentliche Verwaltung“ ist der Bedeutung des Themas nicht angemessen und behindert seine Sichtbarkeit. Stattdessen sollte das Thema zum eigenständigen Programmschwerpunkt der deutschen EZ aufgewertet werden. Der Bundestag könnte, ähnlich wie beim Thema „soziale Sicherungssysteme“, die politische Aufwertung dieses Themenbereichs durch eine eigene Initiative unterstützen.

7. Die Hebelwirkung nutzen: Mehr EZ-Mittel zur Unterstützung öffentlicher Finanzsysteme

Bislang floss nur ein Bruchteil der deutschen ODA in die Unterstützung öffentlicher Finanzsysteme in den Entwicklungsländern. Dabei können Entwicklungshilfegelder in diesem Bereich besonders effizient eingesetzt werden. Denn jeder Euro, der in den Ausbau von Steuersystemen und die Stärkung von Finanz- und Zollbehörden investiert wird, kann ein Vielfaches an Steuereinnahmen generieren und die Verluste durch Kapitalflucht und Steuerhinterziehung reduzieren.

Das BMZ sollte die Hebelwirkung der Entwicklungshilfe für die Stärkung öffentlicher Finanzsysteme nutzen und seine technische Zusammenarbeit in diesem Bereich substantiell ausbauen. Einen Schwerpunkt sollten dabei Projekte im Bereich von Steuerpolitik und -verwaltung bilden. Daneben sollten verstärkt zivilgesellschaftliche Aktivitäten zur Begleitung von Haushaltsprozessen (*Budget Monitoring*) sowie zur geschlechter- und sozialpolitischen Analyse und Gestaltung öffentlicher Haushalte (*Gender und Children Budgeting*) unterstützt werden.

8. Transparenz nicht dem guten Willen überlassen – länderbezogene Berichtspflichten für Unternehmen verbindlich verankern

Die Transparenz von Haushalten und Zahlungsflüssen ist eine Grundvoraussetzung, um Unterschlagung, Korruption und Steuerhinterziehung in den Entwicklungsländern zu verhindern. Für den Rohstoffsektor spielt die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Diese Initiative sollte

von Deutschland weiterhin aktiv unterstützt werden. Aufgrund ihres Freiwilligkeitscharakters hat EITI aber klare Grenzen. Da einzelnen Unternehmen durch die Offenlegung von Informationen Wettbewerbsnachteile entstehen können, ist es nicht sinnvoll, allein auf die Freiwilligkeit der Offenlegung zu setzen.

Die Bundesregierung sollte sich aktiv dafür einsetzen, international verbindliche Regeln zu schaffen, die Unternehmen dazu verpflichten, sämtliche Informationen über Steuern, Erträge, Lizenzgebühren und andere Zahlungsbewegungen zwischen ihnen und öffentlichen Institutionen in allen Ländern, in denen sie operieren, offen zu legen. Ein Schritt in diese Richtung wäre die Einführung eines neuen internationalen Rechnungslegungsstandards, der länderbezogene Berichtspflichten (*Country-by-Country Reporting*) verbindlich festschreibt. Ein solcher Standard könnte vom International Accounting Standard Board eingeführt werden.

9. Anti-Korruptionskonvention ratifizieren und Rückführung veruntreuter Gelder in die Entwicklungsländer ermöglichen

Die UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC) ist das wichtigste internationale Instrument zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Rückführung veruntreuter Gelder aus dem Ausland. Dass das BMZ im Rahmen seiner technischen Zusammenarbeit (deutsches UNCAC-Projekt) die Umsetzung der Konvention unterstützt, ist daher ausdrücklich zu begrüßen. Skandalös ist dagegen, dass fünf Jahre nach Unterzeichnung der Konvention durch die Bundesregierung der Deutsche Bundestag UNCAC noch immer nicht ratifiziert hat.

Der Deutsche Bundestag sollte umgehend die rechtlichen Hindernisse für die Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption aus dem Weg räumen, indem er insbesondere die strafrechtliche Regelung der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB) verschärft und damit in Einklang mit der UN-Konvention bringt. Die UN-Konvention sollte anschließend noch in dieser Legislaturperiode ratifiziert werden. Erst dies schafft die Grundlage für eine aktive Mitarbeit Deutschlands in der Vertragsstaatenkonferenz und die vollständige Umsetzung der Konvention in Deutschland. Flankierend dazu sollte die

Bundesregierung die technische Unterstützung auf bilateraler und multilateraler Ebene, u.a. im Rahmen der StAR-Initiative, ausbauen.

10. Globale Steuerkooperation aktiv unterstützen

Effektive Maßnahmen gegen Kapitalflucht und die Steuervermeidungstricks transnational agierender Unternehmen und reicher Individuen sind nur auf multilateraler Ebene möglich. Entsprechende Institutionen, in denen Industrie- und Entwicklungsländer gleichberechtigt zusammenarbeiten, existieren bislang jedoch nur in Ansätzen. Aus diesem Grund ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass sich das BMZ im Vorfeld der Doha-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung für eine verstärkte internationale Kooperation in Steuerfragen, die auch die Interessen der Entwicklungsländer berücksichtigt, ausgesprochen hat. Diese Haltung muss sich nun auch in der praktischen Politik der Bundesregierung widerspiegeln.

Die Bundesregierung sollte sich auf internationaler Ebene für eine institutionelle Stärkung der internationalen Steuerkooperation einsetzen. Ein erster Schritt wäre die Aufwertung des UN-Expertenkomitees zur internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen zu einem zwischenstaatlichen UN-Gremium. Deutschland sollte in einem solchen Gremium aktiv mitarbeiten. Darüber hinaus sollte sich die Bundesregierung an Vorreiter-Initiativen einzelner Länder, beispielsweise der von Norwegen initiierten Task Force on Illicit Financial Flows bzw. ihrem Nachfolgegremium, politisch hochrangig beteiligen.

Zu diesem Zweck rufen Welthungerhilfe und terre des hommes die Bundesregierung auf, bei der Doha-Konferenz gemeinsam mit gleichgesinnten Partnerregierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen eine **Internationale Initiative für Finanztransparenz und den Kampf gegen Kapitalflucht und Steuervermeidung** ins Leben zu rufen.

Literatur

- Action for Global Health (2008):** Bericht Zwei. Gesunde Hilfe. Warum Europa mehr Hilfe leisten und die Mittel effektiver einsetzen muss, um die Millenniumsentwicklungsziele für Gesundheit zu retten. Brüssel/Berlin/London/Paris/Rom.
- Action for Global Health (2007):** Gesundheit in Gefahr. Warum Europa jetzt handeln muss, um die gesundheitsbezogenen Millenniumsentwicklungsziele zu retten. Bonn/Osnabrück.
- Baker, Raymond W. (2005):** Capitalism's Achilles Heel. Dirty Money and How to Renew the Free-Market System. Hoboken: John Wiley & Sons.
- BMF (2008a):** Antwort auf die Kleine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion „Haushaltskohärenz hinsichtlich erlassener Schulden an Drittländer und deren Anrechenbarkeit auf die ODA-Quote.“ (BT-Drucksache 16/10212). Berlin.
- BMF (2008b):** Deutscher Schuldenerlass. Stand: 31.12.2007. Berlin.
- BMF (2008c):** Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2009. (Kabinettsvorlage vom 26.6.2008). Berlin.
- BMF (2008d):** Forderungen des Bundes gegenüber dem Ausland. Stand: 31.12.2007. Berlin.
- BMF (2007):** Bundeshaushaltsplan 2008. Berlin.
- BMU (2008):** Eckpunkte der Klimaschutzinitiative. Bericht an den Haushaltsausschuss. 12. März 2008. Berlin (Ausschussdrucksache 16-4287).

- BMZ (2008a):** Auf dem Weg in die Eine Welt. Weißbuch zur Entwicklungspolitik. 13. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung. Berlin.
- BMZ (2008b):** Informationsvermerk für den Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu den Vertraulichen Erläuterungen 2009 für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Bonn.
- BMZ (2008c):** Soll-Ist-Vergleich 2007 zu Kapitel 2302 Titel 86601 und 89603 – Bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Bonn.
- BMZ (2008d):** Überprüfungskonferenz zu Entwicklungsfinanzierung in Doha, Katar. Argumentationspapier. Bonn (Juni).
- BMZ (2008e):** Vertrauliche Erläuterungen 2008 zu Kapitel 2302, Titel 86601 und 89603. Bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Bonn.
- BMZ (2001):** Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut. Bonn (BMZ-Materialien 106).
- Bundesrechnungshof (2008):** Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zum Thema: „Budgethilfen im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“. Potsdam.

Bundesregierung (2008a): Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen und einzelnen, global agierenden, internationalen Organisationen und Institutionen im Rahmen des VN-Systems in den Jahren 2006 und 2007. Berlin (BT-Drucksache 16/10036).

Bundesregierung (2008b): Globale Ernährungssicherung durch nachhaltige Entwicklung und Agrarwirtschaft. Bericht der Ressortarbeitsgruppe „Welternährungslage“ an das Bundeskabinett. Berlin.

Commission of the European Communities (2008a): Commission Staff Working Paper: The Monterrey process on Financing for Development – the European Union's contribution to Doha and beyond. Annual progress report 2008. Brüssel (SEC(2008) 432/2).

Commission of the European Communities (2008b): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The EU – a global partner for development. Speeding up progress towards the Millennium Development Goals. Brüssel (COM(2008) 177/3).

CONCORD (2008): No Time to Waste: European governments behind schedule on aid quantity and quality. Brüssel.

CONCORD (2007): Hold the Applause! EU governments risk breaking aid promises. Brüssel.

Council of the European Union (2007): EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy. Brüssel. (Dok. 9558/07 vom 15. Mai 2007)

De Boyrie, Maria E./Nelson, James A./Pak, Simon J. (2007): Capital Movement through Trade Misinvoicing: The Case of Africa. In: Journal of Financial Crime 14, Nr. 4, S. 474-489.

Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes (2007): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Fünfzehnter Bericht 2006/2007. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik. Bonn/Osnabrück. (erscheint jährlich seit 1993)

Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes (2006): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Vierzehnter Bericht 2005/2006. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik. Bonn/Osnabrück.

Deutscher Bundestag (2008): Entwicklungs- und Schwellenländer verstärkt beim Aufbau und bei Reformen von sozialen Sicherungssystemen unterstützen und soziale Sicherung als Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit implementieren. Berlin (BT-Drucksache 16/7747 vom 16.01.2008).

DGB-Bildungswerk/Global Policy Forum Europe/terre des hommes (2007): Steuergerechtigkeit und Unternehmensverantwortung. Bonn/Düsseldorf/Osnabrück.

Europäische Union (2006): Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“. Brüssel. (Dokument 2006/C46/01)

G8 (2008): Accountability Report: Implementation Review of G8 on Anti-Corruption Commitments. (www.g8.utoronto.ca/summit/2008hokkaido/2008-corruptionreport.pdf)

G8 (2007): G8 Action Plan for Good Financial Governance in Africa. (www.g8.utoronto.ca/finance/g8finance-africa.pdf)

GTZ (2006): Verbesserung der Steuererhebung – Ghana. Factsheet, August 2006. Eschborn.

Gurtner, Bruno (2007): Das UN-Expertenkomitee zur internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen. In: DGB-Bildungswerk/Global Policy Forum Europe/terre des hommes (2007), S. 19-21.

High-level Forum on Aid Effectiveness (2008): Accra Agenda for Action. Paris: OECD.

International Labour Office (2007): ILO Database on Export Processing Zones (Revised). Genf: ILO.

Johnson, Alison/Versailles, Bruno/ Martin, Matthew (2008): South-South and Triangular Development Cooperation. Background Study for the 2008 Development Cooperation Forum, United Nations. London: Development Finance International.

Leiderer, Stefan/Wolff, Peter (2007): Public Financial Management als Beitrag zu Good Financial Governance. Bonn: DIE (Discussion Paper 10/2007).

Martens, Jens (2008): Kassensturz in der Entwicklungszusammenarbeit. Kosten und Finanzierung der internationalen Entwicklungsziele. Bonn/Osnabrück: Global Policy Forum Europe/terre des hommes.

Martens, Jens (2007): Armutszeugnis. Die Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen. Halbzeitbilanz – Defizite – Perspektiven. Bonn/Osnabrück: Global Policy Forum Europe/terre des hommes.

Martens, Jens (2006): Die öffentliche Armut der Entwicklungsländer. Was die Regierungen des Südens daran hindert, Armutsbekämpfung und MDGs aus eigener Kraft zu finanzieren – und was dagegen getan werden kann. Bonn/Düsseldorf/Osnabrück: DGB-Bildungswerk/Global Policy Forum Europe/terre des hommes.

OECD-DAC (2008a): Development Co-operation 2007 Report. Paris.

OECD-DAC (2008b): Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability. Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans. Paris.

OECD-DAC (2008c): Taxation, State Building and Aid. Policy Brief, March 2008. Paris.

Pak, Simon J. (2008): Trade Mis-Pricing as a Channel for Illicit Financial Flows. Presentation at the Meeting of the Task Force on the Development Impact of Illicit Financial Flows, 1-2 April 2008, Oslo.

Reuke, Ludger/Albers, Sandra (2008): Alles in ODA, [o: da]? Wider die Unordnung in der Anrechnung „offizieller Entwicklungsunterstützung“ 2003 bis 2006/07. Bonn: Germanwatch.

Tax Justice Network (2008): Country-by-Country Reporting. Rechnungslegung nach Ländern. Für mehr Steuertransparenz Transnationaler Konzerne. London/Aachen. (www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Bilanzierungsregeln_Country-by-Country_deutsch_08.pdf)

Transparency International (2004): Global Corruption Report 2004. London: Pluto Press.

UN (2001): Report of the High-level Panel on Financing for Development. New York (UN Dok. A/55/1000 vom 26. Juni 2001).

UN Office on Drugs and Crime/World Bank (2007): Stolen Assets Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities and Action Plan. Wien/Washington, D.C.

UNCTAD (2007): World Investment Report 2007. Transnational Corporations, Extractive Industries and Development. Genf.

UNDP (2007): Bericht über die menschliche Entwicklung 2007/2008. Den Klimawandel bekämpfen: menschliche Solidarität in einer geteilten Welt. Berlin: DGVN.

UN-Millenniumkampagne/Global Policy Forum Europe (2008): Entwicklungshilfe, die bei den Ärmsten ankommt. Die Millenniumsentwicklungsziele und die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn.

UN Millennium Project (2005): Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. New York.

VENRO (2008): Nachhaltige Finanzierung für Entwicklung und Armutsbekämpfung. VENRO-Positionspapier zur zweiten Weltkonferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Doha, 29. November bis 2. Dezember 2008. Bonn.

von Soest, Christian (2008): Donor Support for Tax Administration Reform in Africa. Experiences in Ghana, Tanzania, Uganda and Zambia. Bonn: DIE (Discussion Paper 2/2008).

Winkelmann, Christine (2008): 'Aid-effectiveness' falsch verstanden? Das Beispiel der Zusammenarbeit von Deutschland und Indonesien im Gesundheitssektor. Fallstudie von Action for Global Health. Bonn/Osnabrück: terre des hommes/Welthungerhilfe.

World Bank (2008): Global Monitoring Report 2008. Washington, D.C.

Abkürzungsverzeichnis

AAA	Accra Agenda for Action	IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (Weltbank)
AA	Auswärtiges Amt	IDA	International Development Association
ADB	African Development Bank	IMF	International Monetary Fund
AFESD	Arab Fund for Economic and Social Development	InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung
AKP	Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifik	IsDB	Islamic Development Bank
BADEA	Arab Bank for Economic Development in Africa	KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
BHO	Bundeshaushaltsordnung	LDC	Least Developed Country
BM	Bundesministerium	MDGs	Millennium Development Goals
BMF	Bundesministerium der Finanzen	MOE	Mittel- und Osteuropa
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	NRO	Nichtregierungsorganisation
BNE	Bruttonationaleinkommen	NUS	Neue unabhängige Staaten (Nachfolgestaaten der Sowjetunion)
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung	n.v.	Nicht verfügbar
CPA	Country Programmable Aid	ODA	Official Development Assistance
DAC	Development Assistance Committee (der OECD)	OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
DED	Deutscher Entwicklungsdienst	OPEC	Organisation of Petroleum Exporting Countries
DFID	Department for International Development	PEPFAR	President's Emergency Plan For AIDS Relief
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe	PFM	Public Finance Management
EAC	East African Community	PGF	Programmierorientierte Gemeinschaftsfinanzierung
ECOWAS	Economic Community Of West African States	PPP	Public-Private Partnerships
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds	PwC	PricewaterhouseCoopers
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative	StAR	Stolen Assets Recovery (Initiative)
EL	Entwicklungsländer	tdh	terre des hommes
EU	European Union	TZ	Technische Zusammenarbeit
EZ	Entwicklungszusammenarbeit	UN	United Nations
FAO	Food and Agriculture Organization	UNCAC	United Nations Convention Against Corruption
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering	UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
FfD	Financing for Development	UNDP	United Nations Development Programme
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit	UNEP	United Nations Environment Programme
G8	Gruppe der 8	UNFPA	United Nations Population Fund
GCAP	Global Call to Action against Poverty	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
GFATM	Globaler Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria	UNICEF	United Nations Children's Fund
GTZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit	UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
		UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
		WFP	World Food Programme
		WHO	World Health Organization

Tabellenanhang

[Tabelle 1] Grunddaten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

(in Mio. Euro bzw. in Prozent)

	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
										Soll	Plan
Bundshaushalt:											
Einzelplan 23 (Haushalt des BMZ) (1)	4.067	3.675	3.790	3.759	3.756	3.741	3.926	4.131	4.494	5.135	5.772
BMZ-Haushalt in % des Bundshaushalts	2,01	1,50	1,56	1,57	1,46	1,47	1,51	1,58	1,65	1,81	2,00
Anteil multilateraler Ausgaben inkl. EU n.v. im Einzelplan 23	32,3	33,1	33,5	32,5	35,9	37,8	37,1	36,5	37,4	38,1	
Nur buchhalterisch: Einnahmen des BMZ, v.a. aus Schuldendienst (2)	595	809	796	791	720	709	696	863	981	694	726
Personal im BMZ (Planstellen gemäß Bundshaushalt) (3)	541	561,5	555,8	603,3	606,9	600,5	597,3	587,8	574,8	577,3	600,8
ODA-Leistungen (4)	5.222	5.458	5.571	5.650	6.005	6.064	8.112	8.313	8.978	*	
ODA-Quote (5)	0,41	0,27	0,27	0,27	0,28	0,28	0,36	0,36	0,37	*	
Multilateraler Anteil an der gesamten ODA inkl. EU (6)		46,6	42,8	37,5	40,2	49,3	26,1	32,6	35,3	*	

Quellen: Zahlen bis 2005: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe 2007; Zahlen 2006-2009; Bundshaushaltspläne 2006-2009 (Einzelplan 23) und www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/Deutsche_Netto-ODA_2002-2007.pdf

* Ist-Zahlen lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

(1) Für 2007 noch Soll-Wert.

(2) Über die **Einnahmen** des BMZ aus Schuldendienst verfügt der Finanz-, nicht der Fachminister.

(3) Bei den **Personalzahlen** handelt es sich ab 2002 um die Soll-Planstellen.

(4) **ODA-Leistungen:** Official Development Assistance (ODA) ist die Summe der öffentlichen finanziellen Leistungen an Entwicklungsländer, die vom Development Assistance Committee (DAC) der OECD als entwicklungsrelevant anerkannt worden sind.

(5) **ODA-Quote** ist das Verhältnis der ODA-Leistungen zum Bruttonationaleinkommen (BNE), das seit 1998 international an die Stelle des Bruttosozialprodukts (BSP) getreten ist. Die Berechnungen von BNE und BSP sind fast identisch.

(6) Projekt- und programmgebundene Beiträge an multilaterale Organisationen werden seit 2005 ausschließlich als bilaterale ODA erfasst. Der **multilaterale Anteil** an der ODA wurde dadurch um rund 2 Prozentpunkte reduziert (2005: 2,0; 2006: 2,1; 2007: 1,9).

[Tabelle 2] Öffentliche EZ (ODA) aller DAC-Länder
Netto-Auszahlungen in Mio. US-Dollar

	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2007 (ohne Schulden- erlasse)*
1. USA	13.290	16.320	19.705	27.935	23.532	21.753	21.724
2. Deutschland	4.990	5.324	6.784	7.534	10.082	10.351	7.629
3. Frankreich	5.486	7.253	8.473	10.026	10.601	9.940	8.333
4. Großbritannien	4.929	6.262	7.905	10.772	12.459	9.921	9.851
5. Japan	9.283	8.880	8.922	13.147	11.187	7.691	6.115
6. Niederlande	3.338	3.972	4.204	5.115	5.452	6.215	5.823
7. Spanien	1.712	1.961	2.437	3.018	3.814	5.744	5.501
8. Schweden	2.012	2.400	2.722	3.362	3.955	4.334	4.259
9. Italien	2.332	2.433	2.462	5.091	3.641	3.929	3.359
10. Kanada	2.004	2.031	2.599	3.756	3.684	3.922	3.907
11. Norwegen	1.696	2.042	2.199	2.786	2.954	3.727	3.666
12. Dänemark	1.643	1.748	2.037	2.109	2.236	2.563	2.440
13. Australien	989	1.219	1.460	1.680	2.123	2.471	2.459
14. Belgien	1.072	1.853	1.463	1.963	1.978	1.953	1.768
15. Österreich	520	505	678	1.573	1.498	1.798	879
16. Schweiz	939	1.299	1.545	1.772	1.646	1.680	1.621
17. Irland	398	504	607	719	1.022	1.190	1.190
18. Finnland	462	558	680	902	834	973	973
19. Griechenland	276	362	321	384	424	501	501
20. Portugal	323	320	1.031	377	396	403	402
21. Luxemburg	147	194	236	256	291	365	365
22. Neuseeland	122	165	212	274	259	315	315
DAC-Länder insgesamt	58.297	69.065	79.432	107.099	104.421	103.655	94.851
darunter 15 EU-Länder insgesamt	29.974	37.109	42.789	55.750	59.035	62.095	55.043

Quellen: OECD-DAC (2008a) und OECD Pressemitteilung vom 4. April 2008.

* vorläufig

[Tabelle 3] Sektorale Aufteilung der bilateralen deutschen EZ
(Verpflichtungsermächtigungen in Mio. Euro und in Prozent der gesamten FZ und TZ)

	2005	2006	2007	2008 Soll	2009 Plan
Bildung (1)	74,21 (4,1%)	63,85 (3,9%)	116,10 (5,8%)	58,20 (2,9%)	148,50 (6,5%)
Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung	178,25 (9,8%)	186,35 (11,3%)	209,48 (10,5%)	295,50 (14,9%)	290,50 (12,7%)
Energie (1)	115,10 (6,3%)	140,85 (8,5%)	207,15 (10,4%)	176,00 (8,9%)	145,80 (6,4%)
Friedensentwicklung und Krisenprävention	82,10 (4,5%)	14,70 (0,9%)	51,00 (2,6%)	63,00 (3,2%)	68,00 (3,0%)
Gesundheit, Familienplanung, HIV/Aids (1)	131,85 (7,2%)	161,87 (9,8%)	127,33 (6,4%)	65,80 (3,3%)	159,50 (7,0%)
Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung	307,16 (16,8%)	212,85 (12,9%)	353,83 (17,8%)	294,47 (14,8%)	332,70 (14,5%)
Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft	46,80 (2,6%)	47,89 (2,9%)	52,50 (2,6%)	60,90 (3,1%)	121,00 (5,4%)
Transport und Kommunikation	45,00 (2,5%)	10,60 (0,6%)	8,50 (0,4%)	k.A. (k.A.)	13,00 (0,6%)
Trinkwasser, Wassermanagement, Abwasser/Abfallentsorgung	203,65 (11,2%)	224,96 (13,6%)	276,37 (13,9%)	283,10 (14,3%)	314,50 (13,7%)
Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen	193,03 (10,6%)	263,10 (15,9%)	267,00 (13,4%)	326,08 (16,4%)	241,50 (10,5%)
Regionale Konzentration	31,00 (1,7%)	28,00 (1,7%)	30,30 (1,5%)	13,50 (0,7%)	45,00 (2,0%)
Gestaltungsspielraum (2)	418,41 (22,9%)	299,75 (18,1%)	287,36 (14,5%)	418,45 (21,1%)	416,00 (18,1%)
Gesamt	1.826,56	1.654,77	1.986,91	2.055,00	2.296,00

Quellen: BMZ (2008c) und BMZ (2008e) sowie die entsprechenden Ausgaben der Jahre 2005-2007.

(1) Vorhaben in den Bereichen Grundbildung HIV/Aids, Energie u.a. werden nicht nur aus den jeweiligen Schwerpunkten sondern zum Teil aus dem Gestaltungsspielraum finanziert. So sind z.B. für Vorhaben im Bereich Grundbildung im Jahr 2009 129,5 Millionen Euro vorgesehen.

(2) Aus den Mitteln des sogenannten „Gestaltungsspielraums“ werden Vorhaben außerhalb der mit den jeweiligen Partnerländern vereinbarten Schwerpunkte finanziert, denen die deutsche Entwicklungspolitik besondere Bedeutung beizumisst. Dazu zählen unter anderem Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit (HIV/Aids), Bildung sowie erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Außerdem werden im Gestaltungsspielraum die Vorhaben der allgemeinen Budgethilfe erfasst.

[Tabelle 4] Regionale Aufteilung der bilateralen deutschen EZ
(Verpflichtungsermächtigungen in Mio. € und in Prozent der gesamten regional aufteilbaren FZ und TZ)

Förderregion	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 Soll	2009 Plan
Mittelmeerraum/ Naher und Mittlerer Osten	231,9 (14,7%)	298,9 (19,9%)	265,2 (16,9%)	281,2 (17,9%)	243,6 (14,0%)	239,2 (16,4%)	291,5 (15,6%)	253,0 (13,1%)	220,0 (9,9%)
Afrika südlich der Sahara	459,4 (29,2%)	416,0 (27,7%)	446,3 (28,4%)	446,1 (28,4%)	485,7 (28,0%)	468,6 (32,2%)	643,0 (34,4%)	774,0 (40,0%)	1.115,5 (50,0%)
Lateinamerika	232,2 (14,8%)	184,0 (12,3%)	167,2 (10,6%)	178,7 (11,4%)	189,0 (10,9%)	144,8 (9,9%)	187,5 (10,0%)	203,0 (10,5%)	187,0 (8,4%)
Mittel- und Südosteuropa und ehem. Sowjetunion; seit 2002: Südosteuropa, Zentralasien, Südkaukasus (1)	258,1 (16,4%)	239,7 (16,0%)	255,5 (16,5%)	245,7 (15,7%)	240,7 (16,0%)	233, (16,0%)	278,0 (14,9%)	260,0 (13,4%)	228,5 (10,2%)
Ost-/Südasiens und Ozeanien (2)	392,5 (24,9%)	360,9 (24,1%)	437,2 (27,8%)	417,8 (26,6%)	576,1 (33,2%)	369,5 (25,4%)	470,8 (25,2%)	445,0 (23,0%)	480,0 (21,5%)
Regional aufteilbare FZ- und TZ	1.574	1.500	1.571	1.569	1.735	1.455	1.871	1.935	2.231

Quellen: Zahlen 2001-2006: Wirklichkeit der Entwicklungshilfe 2007; Zahlen 2007: BMZ (2008c); Zahlen 2008-2009: BMZ (2008e).

(1) Die Zahl 2003 enthält 2 Millionen Euro TZ-Mittel für andere europäische Länder.

(2) 2006 ohne Berücksichtigung der Tsunami-Mittel. Mit Tsunami-Mitteln insgesamt 470,5 Millionen Euro (30,2%).

[Tabelle 5] Zusagerahmen für die bilaterale FZ und TZ an die wirtschaftlich am wenigsten entwickelten Länder (LDC)

	Bezugsgröße	davon	
	FZ+TZ (Mio. €)	an LDC (Mio. €)	an LDC (prozentual)
1996	1.913	457,2	23,9%
1997	1.642	321,1	19,6%
1998	1.535	436,1	28,4%
1999	1.335	284,8	21,3%
2000	1.316	371,6	28,7%
2001	1.510	400,3	26,5%
2002	1.432	385,1	26,9%
2003	1.500	465,2	31,0%
2004	1.468	377,6	25,7%
2005	1.605	541,8	37,1%
2006	1.403	427,05	30,4%
2007	1.871	688,3	36,8%
2008 (Soll)	1.448	619,0	42,8%
2009 (Plan)	1.637	827,0	50,5%

Quellen: Zahlen 1996-2006: Wirklichkeit der Entwicklungshilfe 2007; Zahlen 2007: BMZ (2008c); Zahlen 2008-2009: BMZ (2008e).

[Tabelle 6] Förderung der Entwicklungszusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Gruppen und der Wirtschaft aus dem Einzelplan 23

(in Tausend €)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
							Soll	Plan
Entwicklungspolitische Bildung (Titel 684 01)	5.197 (1,25%)	8.270 (1,86%)	9.347 (2,12%)	10.375 (2,23%)	10.457 (2,18%)	10.995 (2,22%)	11.000 (2,02%)	12.000 (2,05%)
Ziviler Friedensdienst (Titel 687 02)	10.942 (2,62%)	13.114 (2,95%)	13.617 (3,08%)	14.520 (3,12%)	14.550 (3,04%)	17.050 (3,45%)	19.000 (3,48%)	30.000 (5,13%)
Förderung der Sozialstruktur (Titel 687 03)	22.750 (5,45%)	28.099 (6,31%)	28.168 (6,38%)	29.650 (6,38%)	30.396 (6,35%)	31.020 (6,27%)	33.520 (6,14%)	38.520 (6,59%)
Politische Stiftungen (Titel 687 04)	164.390 (39,39%)	177.700 (39,93%)	171.950 (38,93%)	181.180 (38,98%)	184.818 (38,61%)	189.566 (38,32%)	201.000 (36,85%)	206.000 (35,24%)
Vorhaben privater Träger (Titel 687 06)	23.314 (5,59%)	25.378 (5,70%)	27.005 (6,11%)	29.000 (6,24%)	30.833 (6,44%)	34.430 (6,96%)	33.000 (6,05%)	38.000 (6,50%)
Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft (Titel 687 11)	35.884 (8,60%)	34.460 (7,74%)	36.571 (8,28%)	38.000 (8,17%)	38.000 (7,94%)	41.000 (8,29%)	43.000 (7,88%)	45.000 (7,70%)
Entwicklungspolitischer Freiwilligendienst (Titel 687 14)	-	-	-	-	-	-	25.000 (4,58%)	30.000 (5,13%)
Vorhaben der Kirchen (Titel 896 04)	154.830 (37,10%)	158.038 (35,51%)	155.077 (35,11%)	162.135 (34,88%)	169.635 (35,44%)	170.634 (34,49%)	180.000 (33,00%)	185.000 (31,65%)
Gesamt	417.307	445.059	441.735	464.860	478.689	494.695	545.520	584.520
Anteil am BMZ-Haushalt	11,1 %	11,9 %	11,8 %	12,2 %	11,6 %	11,0 %	10,6 %	10,1 %

Quellen: Zahlen 2002-2006: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe 2007; Zahlen 2007-2009: BMF (2008c).

[Tabelle 7] Akzentsetzungen in der deutschen Entwicklungspolitik 1991-2008

Auswahl auf Basis der bisherigen Berichte zur „Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“ seit 1993

1991	Das BMZ führt fünf Kriterien für die Vergabe von EZ-Mitteln ein: Menschenrechte, Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, soziale und marktorientierte Wirtschaftsordnung, Entwicklungsorientierung der Regierung.
1992	Im Kontext der Rio-Konferenz wird Umweltschutz verstärkt Thema der EZ; Beiträge zur Global Environment Facility (GEF), Umwandlung von FZ-Schulden für Maßnahmen des Umweltschutzes.
1993	Verstärkte Hilfsmaßnahmen für Transformationsländer in Osteuropa.
1994/95	Kopenhagen-Prozess: Verhaltene Unterstützung für 20/20-Initiative; Armutsbekämpfung als zentrales Thema deutscher EZ bekräftigt. In Folge der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking wird „Gender Mainstreaming“ in der deutschen EZ als Prinzip verankert.
1996	Zögerliche Unterstützung für OECD/DAC-Ziele zur Armutsbekämpfung für 2015.
1998	Die ODA-Quote fällt auf 0,26% und damit auf den absoluten Tiefstand seit 1964 (1982 und 1983: 0,47%). Die neue rot-grüne Regierung will den Abwärtstrend umkehren. Sie will Entwicklungspolitik als „Globale Strukturpolitik“ betreiben. Das BMZ erhält Sitz und Stimme im Bundessicherheitsrat.
1999	BMZ setzt sich auf dem G-7-Gipfel mit Erfolg für die Entschuldung der ärmsten Länder ein. Frei werdende Mittel sollen der Armutsbekämpfung dienen. BMZ verstärkt Maßnahmen zur Krisenprävention.
2000	Einschnitte im BMZ-Haushalt. BMZ wählt erstmals „Schwerpunktpartnerländer“ und „Partnerländer“ aus.
2001	Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung wird vom BMZ vorbereitet und vom Kabinett verabschiedet. Armutsbekämpfung wird zur „überwältigenden Aufgabe deutscher Entwicklungspolitik“ erklärt. Nach dem 11. September erhält das BMZ die Verfügungsberechtigung über zusätzliche Mittel aus dem „Anti-Terror-Paket“ im Einzelplan 60.
2002	Die „Anti-Terror-Mittel“ werden für 2003 dem Einzelplan 23 zugeschlagen und führen trotz des ansonsten leicht gekürzten Ansatzes zu einer optischen Erhöhung des BMZ-Haushalts. Die Bundesregierung verpflichtet sich im März auf der EU-Konferenz in Barcelona, die deutsche ODA-Quote bis 2006 auf mindestens 0,33 Prozent zu erhöhen.
2003	Der Sondertitel zum Aktionsprogramm 2015 wird im Haushaltsentwurf für 2004 aufgelöst und in die „Instrumententitel“ umgesetzt.
2004	BMZ und BMU veranstalten gemeinsam die Internationale Konferenz über erneuerbare Energien (Renewables 2004). BMZ kündigt Sonderfonds für erneuerbare Energien und Energieeffizienz an.
2005	Im Rahmen des Stufenplans der EU verpflichtet sich die Bundesregierung, die deutsche ODA bis 2010 auf 0,51 Prozent und bis 2015 auf 0,7 Prozent des BNE zu erhöhen. In Folge der Tsunami-Katastrophe im indischen Ozean stellt die Bundesregierung zusätzliche 500 Mio. Euro für die Jahre 2005-2009 bereit.
2006	Deutsche ODA (2005) erreicht aufgrund der Anrechnungen von Schuldenerlassen für Irak und Nigeria neuen Höchststand von 9,9 Mrd. US-Dollar. BMZ startet nach Kritik im DAC-Prüfbericht für Deutschland Reform der staatlichen EZ-Institutionen.
2007	Im Zuge des G-8-Gipfels von Heiligendamm kündigt die Bundesregierung die Aufstockung der deutschen EZ-Mittel um 750 Millionen Euro an. Die Mittel sollen vor allem der Unterstützung Afrikas und der verstärkten Bekämpfung von HIV und Aids dienen.
2008	Die Zahl der Partnerländer deutscher EZ wird auf 58 reduziert (s. Tabelle 8). Auf Initiative des Bundestages erhält das Thema „soziale Sicherung“ einen höheren Stellenwert in der deutschen EZ. Im Vorfeld der Doha-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung erklärt das BMZ die Bekämpfung der Steuerflucht aus Entwicklungsländern zur politischen Priorität

[Tabelle 8] Partnerländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

(Stand: September 2008)

Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen von Länderprogrammen	
Region	Partnerland
Asien	Afghanistan, Bangladesch, China, Indien, Indonesien, Kambodscha, Kirgisistan, Laos, Mongolei, Nepal, Pakistan, Tadschikistan, Usbekistan, Vietnam
Südosteuropa / Kaukasus	Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Serbien, Ukraine
Lateinamerika und Karibik	Bolivien, Brasilien, Ecuador, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Peru
Nordafrika / Naher Osten	Ägypten, Jemen, Marokko, Palästinensische Gebiete, Syrien
Subsahara Afrika	Äthiopien, Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Ghana, Kamerun, Kenia, Demokratische Republik Kongo, Madagaskar, Mali, Malawi, Mauritien, Mosambik, Namibia, Niger, Nigeria, Ruanda, Sambia, Senegal, Sudan (Südsudan), Südafrika, Tansania, Uganda
Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen regionaler/thematischer Programme	
Region	Partnerland
Asien	Philippinen, Sri Lanka, Timor-Leste
Südosteuropa / Kaukasus	Kaukasus-Initiative (Armenien, Aserbaidshan, Georgien), Moldau
Lateinamerika und Karibik	Karibik-Programm (Dominikanische Republik, Haiti, Kuba), Costa Rica, El Salvador, Paraguay
Nordafrika / Naher Osten	Jordanien, Tunesien, Libanon, Algerien
Subsahara Afrika	Programm „Fragile Staaten Westafrika“ (unter anderem Côte d’Ivoire, Sierra Leone, Liberia, Guinea)

Quelle: www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/laenderkonzentration/tabelle_neu.html

[Tabelle 9] Die zehn Hauptempfängerländer deutscher bilateraler EZ, Rahmenplanung 2009

(FZ- plus TZ-Zusagen, Soll-Werte in Millionen Euro)

	Land	FZ	TZ	Summe
1	Afghanistan (1)	60,00	20,00	80,00
2	Indien	47,00	16,00	63,00
3	China (VR)	42,50	17,50	60,00
4	Mosambik**	43,33	8,17	51,50
5	Tansania**	40,00	9,00	49,00
6	Ägypten*	35,00	8,50	43,50
7	Palästinensische Gebiete	37,50	5,00	42,50
8	Ghana**	33,33	6,66	40,00
9	Vietnam*	28,00	11,00	39,00
10	Indonesien*	25,00	14,00	39,00

Quellen: BMZ (2008e) sowie entsprechende Ausgabe des Vorjahres.

* Zweijahreszusage (aufgelistet sind 50 Prozent der Zusage)

** Dreijahreszusage (aufgelistet ist ein Drittel der Zusage)

(1) Die gesamten Haushaltsmittel für den zivilen Wiederaufbau Afghanistans sind wesentlich höher. Im Jahr 2008 umfassten die Zusagen 170 Millionen Euro, davon 100 Millionen aus dem Etat des BMZ (ursprünglich 70 Millionen zzgl. 30 Millionen, die im September 2008 zusätzlich zugesagt wurden).



Deutsche Welthungerhilfe
Friedrich-Ebert-Straße 1
53172 Bonn
Tel.: 0228/22 88-0
Fax: 0228/22 88-333
E-Mail: info@welthungerhilfe.de
Internet: www.welthungerhilfe.de

terre des hommes Deutschland e.V.
Hilfe für Kinder in Not
Ruppenkampstraße 11 a
49084 Osnabrück
Tel.: 0541/71 01-0
Fax: 0541/70 72 33
E-Mail: info@tdh.de
Internet: www.tdh.de