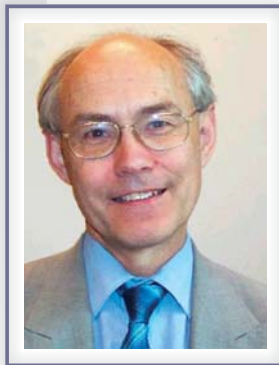


Richard Manning ist als unabhängiger Berater für internationale Entwicklungsfragen tätig. Er ist auch Vorsitzender des Board des Institute of Development Studies an der University of Sussex, stellvertretender Vorsitzender des Board des BBC World Service Trust und Senior Research Associate am Centre for the Study of African Economies an der Oxford University. Er war stellvertretender Vorsitzender der Wiederauffüllungskonferenz 2010 des Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria und Organisator der Beitragsankündigungskonferenz für die GAVI Alliance in London im Juni 2011.

Manning war von 1965-2003 im Ministerium für internationale Entwicklung (Department for International Development – DFID) des Vereinigten Königreichs und für dessen Vorgängerinstitutionen tätig. In diesem Zeitraum gehörten zu seinen Dienstorten Posten in Lagos und Bangkok ebenso wie bei der Ständigen Vertretung des Vereinigten Königreichs bei der Europäischen Union sowie als stellvertretender Exekutivdirektor der Weltbank. Als Generaldirektor des DFID beaufsichtigte er von 1996-2003 die Ausarbeitung der ersten beiden Weißbücher über internationale Entwicklung der Labour-Regierung.

Von Juni 2003 bis Januar 2008 war Manning Vorsitzender des OECD-Entwicklungsausschusses. Er war Ko-Vorsitzender des Hochrangigen Forums über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, bei dem 2005 die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit verabschiedet wurde.



## Kapitel 8

# Die Zukunft von internationalen Leistungen zu vergünstigten Bedingungen

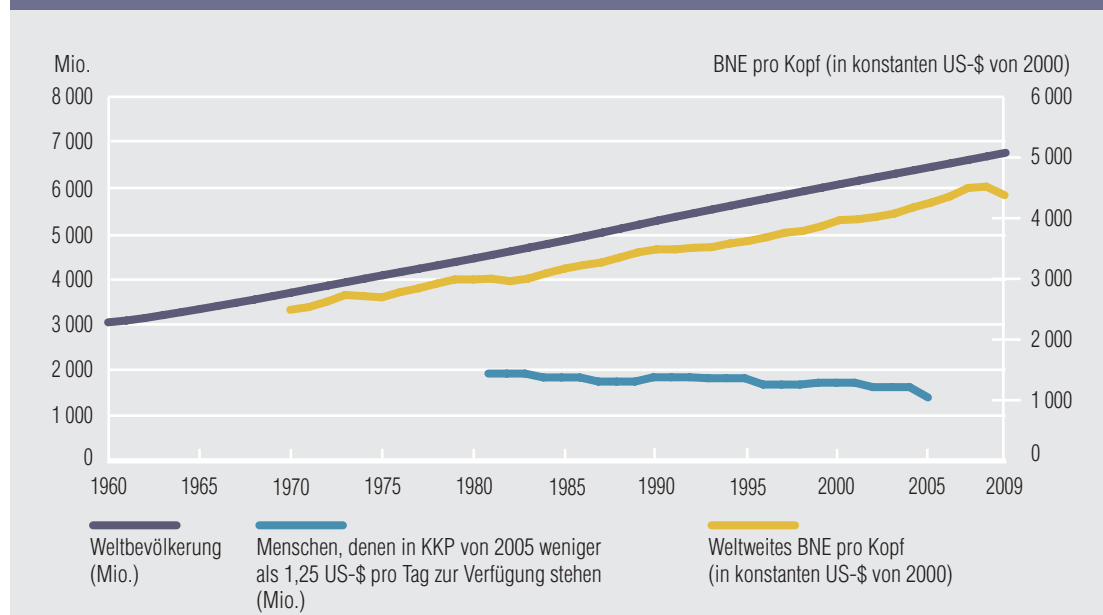
*Richard Manning*

*In diesem Kapitel stellt Richard Manning fest, dass trotz der zahlreichen Fortschritte, die in den vergangenen fünfzig Jahren erzielt wurden, große Ungleichheiten fortbestehen. Auch wenn das bedeutet, dass internationale Leistungen zu vergünstigten Bedingungen über mehrere Jahrzehnte hinweg weiter notwendig sein werden, vertritt er die Ansicht, dass im Rahmen künftiger Entwicklungsprogramme die Verantwortung, die Rechenschaftspflicht und die Transparenz gestärkt werden sollten.*

*Eine bessere EZ-Abwicklung ist auch nach wie vor ein wichtiges Thema, vor allem für Länder, die auf Entwicklungsleistungen angewiesen sind. Der OECD-Entwicklungsausschuss (DAC) kann weiterhin eine Führungsrolle einnehmen, indem er kollektive Selbstdisziplin fördert. Dafür muss aber die Definition der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) kritisch überprüft werden, um sicherzustellen, dass es sich bei allen erfassten ODA-Leistungen auch wirklich um vergünstigte Leistungen handelt. Ferner ist es notwendig, unter allen EZ-Leistungserbringern allgemeines Einvernehmen im Hinblick auf die Messung der Entwicklungsleistungen herzustellen.*

Ein fünfzigjähriges Jubiläum eignet sich als Zeitpunkt, um mit Abstand die Herausforderungen des Augenblicks vor dem Hintergrund der längerfristigen Trends zu bewerten, die für Veränderungen verantwortlich sind. Das hervorstechendste Merkmal der letzten fünfzig Jahre ist, dass die Welt eine Verdopplung ihrer Bevölkerung bewältigt hat und der Lebensstandard insgesamt gestiegen ist (Abb. 8.1). Andererseits hat aber auch die Ungleichheit beträchtlich zugenommen. Mit dem in einigen großen, ärmeren Ländern zu beobachtenden spektakulären Wachstum der jüngsten Zeit geht möglicherweise letzten Endes auch die zwischen den einzelnen Ländern bestehende Ungleichheit zurück. Gleichwohl ist noch immer ein Fünftel der Weltbevölkerung von absoluter Armut betroffen. Darüber hinaus sind zunehmende Belastungen für die natürliche Ressourcenbasis festzustellen.

Abbildung 8.1. Weltbevölkerung, Einkommens- und Armutsniveau, 1960-2008



Quelle: OECD Development Assistance Committee Statistics (2011). [StatLink !\[\]\(a870788d6ed9b8fd294b7654a8c8526b\_img.jpg\) http://dx.doi.org/10.1787/888932512176](http://dx.doi.org/10.1787/888932512176)

In den letzten fünfzig Jahren war auch ein Reifeprozess und eine Entwicklung des internationalen Systems für den Transfer von vergünstigten Finanzmitteln zwischen den Staaten zu beobachten. Viele andere Faktoren sind für die Entwicklungszusammenarbeit und folglich auch für die Arbeit des OECD-Entwicklungsausschusses (DAC) von Bedeutung. Als früherer DAC-Vorsitzender freue ich mich besonders über den neuen Versuch, eine EZ-Strategie für den ganzen OECD-Raum zu definieren, mit der einige dieser Fragen angegangen werden sollen und in deren Rahmen der Entwicklungsausschuss eine zentrale Rolle spielen muss. Gleichwohl bildeten die Arbeiten des DAC zu den finanziellen Leistungen<sup>1</sup> während der letzten fünfzig Jahre eine wesentliche Grundlage seines Mandats, und daher suche ich auch keine Entschuldigung dafür, dass ich mich hier erneut mit diesem Aspekt befasse.

## Öffentliche Entwicklungsleistungen (ODA) und andere Formen der internationalen Finanzierung

Dieser Mix aus Fortschritten und Problemen bildet den Hintergrund für die internationalen EZ-Leistungen. Lässt man die reine Handelsfinanzierung beiseite (seien es Ausleihungen oder ausländische Direktinvestitionen), können solche Leistungen in mindestens dreierlei Hinsicht näher bestimmt werden:

- **Wer zahlt?** (z.B. Steuerpflichtige aus den DAC-Mitgliedsländern oder anderen Ländern, einschließlich Länder der südlichen Hemisphäre, Stiftungen, Beitragszahler anderer Nichtregierungsorganisationen)
- **Zu welchem Zweck?** (z.B. Entwicklung, humanitäre Hilfe, globale öffentliche Güter, kommerzielle Unternehmen, Kulturförderung, militärische/strategische Zwecke usw.)
- **Wie hoch ist der Vergünstigungsgrad?** (z.B. die „Weichheit“ eines Kredits, die den für den Kreditnehmer entstehenden Vorteil gegenüber einem Darlehen zu marktüblichen Konditionen ausdrückt)

ODA-Leistungen sind jedoch nicht isoliert zu betrachten, sie sind vielmehr im allgemeinen Kontext der internationalen Finanzströme und den entsprechenden Schnittstellen zu sehen. Die Süd-Süd-Zusammenarbeit beläuft sich z.B. inzwischen auf insgesamt rd. 15 Mrd. US-\$ pro Jahr, wobei der vergünstigte Anteil dieser Leistungen zahlreiche (in der Tat in vielen Fällen vermutlich sogar alle) Merkmale von ODA<sup>2</sup> aufweist. Darüber hinaus gehören zu den internationalen Finanzströmen auch öffentliche Mittel zu marktüblichen Bedingungen, öffentliche Mittel für Zwecke, die sich von denen unterscheiden, die durch ODA finanziert werden (z.B. einige Elemente globaler öffentlicher Güter), private freiwillige Beiträge sowie Leistungen kommerzieller Art, deren Volumen zunehmend an Bedeutung gewinnt.

In den fünfzig Jahren des Bestehens des DAC ist das ODA-Volumen in etwa mit demselben Tempo gewachsen wie das Bruttonationaleinkommen (BNE) seiner Hauptgeber. In den 1960er Jahren und erneut in den 1990er Jahren waren jedoch beachtliche Rückgänge festzustellen, diese letzte rückläufige Tendenz hat sich aber in der ersten Dekade dieses Jahrhunderts umgekehrt (Anhang B, Abb. B.2). Was das Beitragsvolumen anbelangt, stellten die DAC-Mitgliedsländer aus Westeuropa in der Regel den größten Anteil der ODA-Leistungen, wobei aber Japan Ende der 1990er Jahre für kurze Zeit der größte einzelne öffentliche Geber war und die Vereinigten Staaten in den ersten zehn Jahren dieses Jahrhunderts einige der stärksten Erhöhungen verzeichneten. Die privaten Leistungen auf Zuschussbasis sowohl vom freiwilligen Sektor als auch von Stiftungen sind insgesamt schneller gestiegen als die öffentlichen Leistungen – insbesondere jene aus Nordamerika, die über zwei Drittel der von den DAC-Mitgliedsländern 2009 gemeldeten 22 Mrd. US-\$ ausmachten.

Die länderprogrammierbaren Entwicklungsleistungen (*Country Programmable Aid – CPA*)<sup>3</sup> der DAC-Mitglieder, die Schlüsselkomponente der ODA-Leistungen, sind im Zeitraum 2004-2009 rasch gestiegen, der jüngsten DAC-Erhebung über die Ausgabenpläne der Geber (OECD, 2001)<sup>4</sup> (eine sehr wertvolle Ergänzung zur DAC-Produktlinie) ist aber zu entnehmen, dass die CPA in der Zeit bis 2013 stagnieren könnten.

Andernorts haben die aufstrebenden Volkswirtschaften die große Finanzkrise des Jahres 2008 mit kaum mehr als einer ein oder zwei Jahre währenden Delle in ihren beeindruckenden Wachstumsraten abgetan, die sie im Großteil der vergangenen zwanzig Jahren verzeichneten. Insbesondere Subsahara-Afrika, wo sich zunehmend der harte Kern des Armutproblems konzentriert, scheint in eine Ära des stetigen Wachstums eingetreten zu sein, das die Volkswirtschaften dieser Region über eine Generation hinweg verändern kann.

**„Eine gute Messgröße der Fortschritte in den Nicht-DAC-Mitgliedsländern ist die zunehmende Zahl der Länder, die von der unteren Einkommensgruppe in die mittlere Einkommensgruppe aufsteigen ...“**

Eine gute Messgröße der Fortschritte in den Nicht-DAC-Mitgliedsländern ist die zunehmende Zahl der Länder, die von der unteren Einkommensgruppe in die mittlere Einkommensgruppe aufsteigen: 11 Länder, die früher der unteren Einkommensgruppe angehörten – darunter die Schwergewichte Indien und Indonesien –, sind zwischen 2005 und 2008 in die mittlere Einkommensgruppe aufgestiegen und folgen damit Chinas Aufstieg im Jahr 2003. Heute leben drei Viertel der Ärmsten der Welt in Ländern der mittleren Einkommensgruppe, von denen allerdings einige der bemerkenswertesten im Verhältnis zu ihren inländischen Ressourcen nie umfangreiche ODA-Leistungen erhalten haben. Eine der praktischen Folgen dieser Fortschritte ist, dass Instrumente, wie die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA)<sup>5</sup>, die sich als sehr wirksame Kanäle erwiesen haben, um die Finanzmittel von aufsteigenden Ländern an jene Länder umzuverteilen, die in der unteren Einkommensgruppe verbleiben, ein selbsttragendes Niveau zu erreichen scheinen – zumindest zur Zeit –, da ihre Kernziele zahlenmäßig abnehmen.

Es lohnt sich sicherlich zu untersuchen, welche Folgen diese Tendenzen für die Zukunft von internationalen Leistungen zu vergünstigten Bedingungen haben werden.

### **Ein sich änderndes Gleichgewicht: Was motiviert die Geber?**

Untersuchen wir zunächst, was die „öffentlichen“ Erbringer von internationalen Leistungen zu vergünstigten Bedingungen motiviert, seien es DAC-Mitglieder oder sonstige Geber.

Zu den Motiven der öffentlichen Leistungserbringer gehören typischerweise – unmittelbare oder allgemeinere – nationale Interessen ebenso wie altruistische Anliegen. Unmittelbare nationale Interessen können ihrer Art nach sehr kurzfristig (einen Auftrag erhalten, Überschussprodukte absetzen, ein bestimmtes politisches Ziel sichern) oder längerfristig sein (eine Beziehung aufbauen, eine aufstrebende Demokratie stützen). Zu den allgemeineren nationalen Zielen zählen gewöhnlich z.B. die Stabilität in einer bestimmten Region erhöhen, weniger energieintensive Entwicklungsmethoden einsetzen oder eine erhoffte Verringerung des Migrationsdrucks erreichen. Diese allgemeineren Anliegen verschmelzen mit den Anliegen bezüglich der globalen öffentlichen Güter. Altruistische Motive erstrecken sich im Wesentlichen auf die Armutsbekämpfung und die humanitäre Nothilfe.

Das Gleichgewicht zwischen diesen verschiedenen Motiven scheint sich auf eine Art zu verändern, die sich bis zu einem gewissen Punkt voraussagen lässt. Unmittelbare nationale/gegenseitige Interessen überwiegen mit großer Wahrscheinlichkeit, wenn der Abstand zwischen den nationalen Einkommensniveaus des Geber- und des Empfängerlands verhältnismäßig gering ist (wie bei ODA-Leistungen der DAC-Mitglieder an Länder der mittleren Einkommensgruppe oder Leistungen aus der Süd-Süd-Zusammenarbeit der aufstrebenden Geberländer an Länder der unteren Einkommensgruppe). Altruistische Anliegen scheinen im Gegensatz dazu am stärksten zu sein, wenn der Abstand zwischen den Einkommensniveaus am größten ist (daher auch die explizite „Fokussierung auf die Armutsbekämpfung“ eines Großteils der ODA-Leistungen der DAC-Mitglieder für die am wenigsten entwickelten Länder und die Tatsache, dass es möglich war, die Aufhebung der Lieferbindung der Finanzhilfen an diese Gruppe und die hochverschuldeten armen Länder herbeizuführen, was aber nicht für die Leistungen gilt, die den Ländern der mittleren Einkommensgruppe oder in der Tat allen Ländern der unteren Einkommensgruppe zukommen). Es gibt natürlich offensichtliche Ausnahmen von diesem Muster – z.B. wenn eines der am wenigsten entwickelten Länder strategisch besonders von Belang ist. Es hat auch den Anschein, als seien Länder, wenn sie reicher werden, eher bereit, in vergünstigte Leistungen zu investieren, um allgemeinere nationale Interessen und insbesondere globale öffentliche Güter zu fördern.

## Mit einer ungleichen Welt umgehen

Die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass in einer Welt, in der alle Länder mehr oder weniger dasselbe Einkommen haben, das Volumen der internationalen Leistungen zu vergünstigten Bedingungen nur sehr gering ausfallen würde – wie es der Fall in Ländern ist, die heute ähnliche Einkommensniveaus aufweisen – und dass diese Leistungen in der Regel in Notsituationen bereitgestellt würden. In solch einer Welt würden alle Länder zweifelsohne einen Beitrag zu den globalen öffentlichen Gütern leisten. Solange aber große Einkommensunterschiede zwischen den einzelnen Ländern fortbestehen, ist es wahrscheinlich, dass ODA-Leistungen und andere Formen der öffentlichen Leistungen zu vergünstigten Bedingungen weiterhin notwendig sein werden und die reicheren Länder den größten Anteil der internationalen Finanzierung zu vergünstigten Bedingungen für die globalen öffentlichen Güter aufbringen müssen. Daher lohnt es sich, die Aussichten auf eine Verringerung der internationalen Ungleichheit zu untersuchen.

**„... dass in einer Welt, in der alle Länder mehr oder weniger dasselbe Einkommen haben, das Volumen der internationalen Leistungen zu vergünstigten Bedingungen nur sehr gering ausfallen würde ... und dass diese in der Regel in Notsituationen bereitgestellt würden.“**

Aus den Befunden geht hervor, dass sowohl die zwischen den Ländern als auch die zwischen den einzelnen Menschen bestehenden Ungleichheiten in den letzten 200 Jahren zugenommen haben. In jüngerer Zeit hat die kräftige Expansion in den aufstrebenden Volkswirtschaften zu dem Phänomen geführt, das Martin Wolf als „große Konvergenz“ (Wolf, 2011) bei den Disparitäten zwischen den Ländern bezeichnet. Das Durchschnittseinkommen in China ist heute z.B. im Verhältnis zu dem der OECD-Länder viel höher als vor 20 Jahren. Selbst in Afrika hat das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens vor kurzem das der OECD-Länder überstiegen. Dennoch ist das absolute Niveau der zwischen den einzelnen Staaten bestehenden Ungleichheit noch immer erheblich: 2007 betrug selbst in China das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf nur 5 050 US-\$ (gemessen in Kaufkraftparitäten) gegenüber 43 200 US-\$ in den Vereinigten Staaten. In vielen Ländern und ganz bestimmt in der Mehrzahl der am wenigsten entwickelten Länder wird es mehrerer Generationen bedürfen, um diese Ungleichheiten deutlich zu verringern.

Die zwischen einzelnen Menschen festzustellenden Ungleichheiten sind größer als die zwischen den Ländern zu beobachtenden Ungleichheiten. Neueren Schätzungen zufolge ist das Durchschnittseinkommen der oberen 5% der Bevölkerung trotz des Wachstums der indischen Wirtschaft noch immer niedriger als das Durchschnittseinkommen der unteren 5% der Bevölkerung der Vereinigten Staaten. Weltweit entfallen auf die obersten 5% der Einkommensbezieher 37% des Welteinkommens – und auf die unteren 5% lediglich 0,2% (Milanovic, 2011). Die Sicherung eines grundlegenden Lebensstandards, wie er in den Millenniumsentwicklungszielen (MDG) beschrieben ist, wird auch in den kommenden Jahrzehnten in vielen Ländern der unteren Einkommensgruppe weit über der Finanzierungskapazität der inländischen Steuerzahler liegen.

Zusätzlich zu diesen fortbestehenden Ungleichheiten – trotz eines möglichen Ausgleichs auf der Ebene zwischen den einzelnen Ländern – muss die Welt bis 2050 weitere 2-3 Milliarden Menschen beherbergen und vor allem die Folgen des steigenden Lebensstandards bewältigen. Diese Faktoren werden zusammen mit der Erderwärmung zwangsläufig alle Formen von natürlichen Ressourcen und Lebensräumen gefährden.

Auf globaler Ebene besteht nicht unbedingt ein Konflikt zwischen den Aktionen zur Lösung derartiger globaler Fragen und den Anstrengungen, um den Bedürfnissen armer Menschen gerecht zu werden (die in der Regel am meisten vom Klimawandel und von der Ressourcenknappheit betroffen sind). Es besteht aber die Gefahr, dass die armen Länder angesichts des Klimawandels gedrängt werden, Dinge zu tun, deren größter Nutzen anderen zufällt (wie umfangreiche Investitionen in eine verhältnismäßig

kostenintensive, saubere Energieproduktion zu tätigen), wobei allerdings nicht von ihnen erwartet werden kann, dass sie die anfallenden Zusatzkosten selbst finanzieren. Wenn der Großteil der öffentlichen grenzüberschreitenden Leistungen zu vergünstigten Bedingungen der Förderung spezifischer globaler öffentlicher Güter zugute kommt, würde es zumindest für die von ODA-Leistungen abhängigen Länder schwierig werden, ihre öffentlichen Ausgaben auf ausgewogene Weise zu verwalten. Gleichzeitig ist es unmöglich, eine strenge Unterscheidung zwischen ODA-Leistungen, deren oberstes Ziel die wirtschaftliche Entwicklung und die Verbesserung des Lebensstandards ist, und Finanzierungen in wenigstens einigen Bereichen vorzunehmen, in denen die Nutzeffekte über das Empfängerland selbst hinausreichen.

All das bedeutet, dass auf globaler Ebene vermutlich von einer allmählich abnehmenden Zahl von Ländern der unteren und des unteren Teils der mittleren Einkommensgruppe weiterhin Forderungen nach internationalen Leistungen zu vergünstigten Bedingungen ausgehen werden. Es ist ebenfalls wahrscheinlich, dass die Forderungen nach globalen öffentlichen Gütern zunehmen, die Druck auf die Regierungen der reicheren Länder ausüben werden, einen Beitrag insbesondere in Form von Finanzierungen zu vergünstigten Bedingungen zu leisten. Dies wird vor dem Hintergrund einer ungewöhnlich schwierigen Haushaltslage in vielen OECD-Ländern geschehen, deren Wähler sich in vielen Fällen eher mit Ungewissheit im Hinblick auf ihre eigenen Einkommensaussichten konfrontiert sehen als in dem verhältnismäßig günstigen Zeitraum 2001-2007. Das stellt sowohl für die ODA-Leistungen als auch – zumindest auf kurze Sicht – für die privaten karitativen Spenden ein Szenario voller Herausforderungen dar. Gleichzeitig dürfte die Kapazität der ärmeren Länder, sich Zugang zu Handelsfinanzierung zu verschaffen, weiter steigen, ebenso wie die Kapazität der aufstrebenden Volkswirtschaften, den südlichen Partnerländern vergünstigte Leistungen zur Verfügung zu stellen.

### **Vier Vorschläge für eine effektive Entwicklungsfinanzierung**

Welche Art von Agenda könnte vor diesem Hintergrund dazu führen, dass die knappen öffentlichen internationalen Leistungen zu vergünstigten Bedingungen möglichst wirksam eingesetzt werden, damit sie den nachhaltigsten Effekt auf die Entwicklung und die Armutsreduzierung haben?

#### **1. Vorschlag: Selbstdisziplin, Transparenz und Autonomie**

Auch wenn die nationalen Interessen natürlich völlig legitim sind, führt eine zu starke Fokussierung auf die kurzfristigen nationalen/gegenseitigen Interessen häufig zu Ergebnissen, die nicht nachhaltig sind: Dazu zählen Prestigeprojekte, die zu „Kathedralen in der Wüste“ werden, Technologien, die mehr den Bedürfnissen der Geber als denen der Empfänger entsprechen, obskure Geschäfte mit gefälligen Diktatoren.

Drei Ansätze können und sollten weiter verfolgt werden:

- Förderung kollektiver Selbstdisziplin. Nach vielen schwierigen Diskussionen in den 1980er Jahren ist es der OECD gelungen, durch die Neuen Regeln für die Lieferbindung und die Mischfinanzierung (1991, bekannt als Helsinki-Regeln) kollektive Selbstdisziplin im Wettbewerb, um gemischte Kredite für wirtschaftlich attraktive Projekte zu verankern. Mit diesem Abkommen wurde der Einsatz liefergebundener ODA-Leistungen durch die OECD-Mitgliedsländer für wirtschaftlich lebensfähige Projekte effektiv beendet, mit Ausnahme von Leistungen zu extrem vergünstigten Bedingungen. Diese Maßnahme hat sich als äußerst wirksam erwiesen, um zu verhindern, dass ODA-Leistungen zweckentfremdet und für den „Erwerb von Verträgen“ verwendet werden. Die Ausweitung solcher Abkommen auf andere Geber weicher Kredite und die Schließung bestehender Lücken würden wichtige Fortschritte darstellen.



- Erhöhung der Transparenz. Ein wirksames Mittel, um die Glaubwürdigkeit der einzelnen Institutionen aufrechtzuerhalten, ist es, die Finanzierungsmodalitäten einer Prüfung durch die Öffentlichkeit zu unterziehen, und internationale Transparenzstandards für die Geber von ODA-bezogenen Leistungen sind äußerst wünschenswert. Die bisher im Rahmen der auf diesem Gebiet führenden Internationalen Geber-Transparenz-Initiative (International Aid Transparency Initiative – IATI) gesammelten Erfahrungen zeigen, dass solche Schritte Zeit erfordern, aber auch, dass sie technisch durchführbar sind. Um ein allgemeines Einvernehmen im Hinblick auf die Notwendigkeit spezifischer Transparenzstandards herzustellen und diese umzusetzen, werden jedoch mehr politische Impulse erforderlich sein.
- Unterstützung von Empfängern von EZ-Leistungen, sich selbst zu organisieren, um gegebenenfalls die Entscheidungen der Geber von ODA-bezogenen Leistungen in Frage zu stellen. Dies impliziert z.B., dass die Kapazität der Finanzministerien gestärkt wird, Kapitalinvestitionen zu überprüfen, dass die Erstellung solider Bewertungs- und Evaluierungsmethoden unterstützt wird (internationale Stellen können und sollten dahingehend mehr tun) und dass den Ländern dabei geholfen wird, sich unangemessenen Auflagen zu widersetzen. Das ist umso wichtiger, wenn es um nicht vergünstigte Leistungen geht, wo eine fehlende Rigorosität bei Ausleihungen – und bei der Verwendung der Gegenwerte – leicht zu wiederkehrenden Schuldenkrisen führen kann.

## **2. Vorschlag: Eine neue Ergebnismatrix („results framework“), die lokal geführt, aber global definiert ist**

Die Ministerinnen und Minister, die für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit verantwortlich sind, fordern zu Recht Ergebnisse aus diesen Ausgaben. Es stellt sich die Frage, wie diese Ergebnisse nachgewiesen werden können.

Zwei Dinge sind dafür unerlässlich:

- Auf internationaler Ebene ist eine gemeinsam vereinbarte Ergebnismatrix („results framework“) erforderlich. Dieser Rahmen für Ergebniskontrolle muss sich nach dem Auslaufen des Rahmens der Millenniumsentwicklungsziele (MDG) 2015 auf einen etwa zehner- oder fünfzehnjährigen Zeitraum erstrecken. Trotz seiner Mängel ist der MDG-Rahmen für die Förderung dessen, was als beginnendes „globales Armutsbekämpfungsprojekt“ betrachtet werden kann, wesentlich gewesen. Dieses Projekt, das auf der Millenniumserklärung (2000) und dem Monterrey-Konsens (2002) gründet, wird durch die 2005 in Gleneagles und Brüssel getroffenen Entscheidungen, die ODA-Leistungen aufzustocken, ebenso wie durch die auf den Hochrangigen Foren über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Rom (2003), Paris (2005) und Accra (2008) herbeigeführten Entscheidungen sowie durch die im Hinblick auf das bevorstehende Forum in Busan unternommenen Anstrengungen (die später in diesem Kapitel erörtert werden) unterstützt. Der Nachfolgerahmen könnte entweder ein verbesserter Rahmen zur Armutsbekämpfung oder, was noch ehrgeiziger wäre, ein Rahmen zur Bewältigung der größten globalen Herausforderungen sein. Die Ausmerzung der extremen Armut (die als ein multidimensionales Konzept und nicht nur als ein wirtschaftliches zu sehen ist) würde zusammen mit der Bereitstellung wesentlicher globaler öffentlicher Güter ein wichtiges Element dieses Rahmens darstellen.

Eine neue Ergebnismatrix sollte meiner Ansicht nach sechs wichtige Veränderungen beinhalten:

- Anstatt standardisierter Ziele, die von New York „vorgegeben“ werden, wäre es vorzuziehen, für die Schlüsselp Parameter auf globaler Ebene vereinbarte Mindestziele festzusetzen. Auf dieser Grundlage könnten die einzelnen Länder oder Ländergruppen dann ermutigt werden, ihre eigenen Ziele für diese (oder zusätzliche) Parameter festzulegen. Dies würde die Eigenverantwortung der lokalen Akteure erheblich fördern.
  - Die grundlegenden Ziele sollten auf die zu erreichenden Ergebnisse ausgelegt sein – so würde z.B. ein Mindestbildungsniveau, das bis zu einem bestimmten Alter zu erreichen ist, „Output“-Ziele, wie die Schulbesuchsquote, ersetzen.
  - Eine eindeutiger Fokussierung auf die Armutsbekämpfung sollte mit in das Konzept aufgenommen werden, so dass die Ziele nicht erreicht werden können, indem die Betroffenen einfach nur von knapp unterhalb eines vorgegebenen Werts auf knapp oberhalb dieses Werts gebracht werden. Zu den Optionen gehören: ein Gewichtungssystem, eine systematische Aufschlüsselung der Daten, zumindest nach Geschlecht und Einkommen, oder die Festsetzung expliziter Ziele z.B. für das unterste Quintil der Bevölkerung.
  - Der Eindruck, dass die MDG der Verbesserung des Lebensstandards gegenüber dem nachhaltigen Wirtschaftswachstum und dem Zugang zu Infrastrukturleistungen Vorrang einräumen, sollte widerlegt werden, indem Ziele nicht nur für den Zugang zu Wasser und Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), sondern auch für den Zugang zu Verkehrsleistungen und Energie festgelegt werden.
  - Im Einklang mit der Millenniumserklärung sollten in einem neuen Rahmen die Menschenrechte und die Stärkung der Eigeninitiative (Empowerment) explizit berücksichtigt werden.
  - Das nicht sachgerechte MDG 8 sollte durch eine Reihe „förderlicher Bedingungen“ ersetzt werden (einschließlich der, jedoch nicht beschränkt auf die Bereitstellung von grenzüberschreitenden Leistungen zu vergünstigten Bedingungen), die die Verwirklichung der neuen Ziele erleichtern und sowohl von den Regierungen der reichen als auch der armen Länder Aktionen verlangen würden.
- Die Rechenschaftspflicht bezüglich der Ergebnisse der Geber von ODA-bezogenen Leistungen (unabhängig davon, ob es sich dabei um bilaterale oder multilaterale Leistungen handelt) sollte auf Systemen, die auf lokaler Ebene von den Nutzern der Leistungen eingerichtet werden, und nicht auf einer Vielzahl von geberorientierten Monitoring- und Evaluierungsansätzen gründen, die lokalen Institutionen übermäßige Regeln auferlegen. Dafür ist Folgendes erforderlich: eine große Umstellung hin zu lokalem Datenmonitoring (einschließlich stärkerer und flexiblerer nationaler Statistiksyste me und mehr ländergeführter Erhebungen entsprechend den internationalen Standards), eine auf lokaler Ebene festgelegte und kontrollierte Ergebnismatrix sowie eine auf lokaler Ebene durchgeführte (aber rigorose) Evaluierung, die durch Institutionen wie die International Initiative for Impact Evaluation (3IE) unterstützt wird. Es ist ermutigend, dass auf der Tagung hochrangiger Entwicklungsexperten des DAC von April 2011 die Notwendigkeit solcher Ansätze anerkannt worden ist.

### **3. Vorschlag: Bessere Abwicklung – durch und für alle**

Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um die Wirksamkeit der Abwicklung der ODA-bezogenen Leistungen zu erhöhen und so wirkliche Ergebnisse für die Armen zu erzielen. Dies bedeutet



insbesondere, dass u.a. folgende Probleme bewältigt werden müssen: mangelnde Eigenverantwortung der lokalen Akteure, mangelnde Orientierung an den lokalen Prioritäten, unzureichende Rechenschaftspflicht gegenüber den Parlamenten und den Bürgern (im Vergleich zu den Gebern), die Umgehung lokaler Systeme (im Gegensatz zu entschlossenen Maßnahmen, die zu ihrer Verbesserung beitragen), die Überbewertung von staatsgeführten Aktionen (im Gegensatz z.B. zur Förderung von Aktionen des privaten Sektors und von Gemeindegruppen) sowie das Fehlen von wirklicher gegenseitiger Rechenschaftspflicht (einschließlich der Rechenschaftspflicht der Geber im Hinblick auf eine angemessene Vorhersehbarkeit ihrer Finanzierung). Diese Probleme sind umso gravierender je abhängiger ein Land von ODA-bezogenen Leistungen ist.

All das steht natürlich voll und ganz mit den Aktionsprogrammen im Einklang, die auf den Hochrangigen Foren in Rom, Paris und Accra erstellt wurden, sowie mit den Fragen, die auf dem bevorstehenden Hochrangigen Forum über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Busan (29. November bis 1. Dezember 2011) erörtert werden. Und obwohl die EZ-Abhängigkeit der Tendenz nach offenbar nicht zunimmt, wird sie vermutlich über einen erheblichen Zeitraum insbesondere für drei Ländergruppen ein Thema bleiben, für Kleinststaaten (in den meisten Fällen kleine Inseln), deren wirtschaftliche Möglichkeiten begrenzt sind, selbst wenn viele von ihnen zu den Ländern der mittleren Einkommensgruppe gehören, konfliktgeschüttelte Länder und Postkonfliktstaaten sowie eine Reihe armer, aber expandierender Volkswirtschaften, die die ODA verhältnismäßig gut eingesetzt haben und welche die Geber auch langfristig zu unterstützen bereit sind. Für diese Länder ist die Agenda für die Steigerung der EZ-Wirksamkeit weiterhin von besonderer Bedeutung.

**„... die EZ-Abhängigkeit ... wird vermutlich ... ein Problem für drei Ländergruppen bleiben, insbesondere für Kleinststaaten ..., konfliktgeschüttelte Länder und Postkonfliktstaaten ... sowie eine Reihe armer, aber expandierender Volkswirtschaften, die die ODA verhältnismäßig gut eingesetzt haben ...“**

In Anbetracht der Diversifizierung der Erbringer von internationalen Leistungen zu vergünstigten Bedingungen muss die Agenda für die Steigerung der ODA-/EZ-Wirksamkeit für die Zeit nach Busan jedoch von allen einschlägigen Akteuren ausgestaltet werden, einschließlich der EZ-Leistungserbringer außerhalb des DAC, und mit einer besonders kräftigen Stimme der Empfänger solcher Mittel. Der DAC hat eine sehr kreative Rolle als „Inkubator“ der Arbeitsgruppe EZ-Wirksamkeit gespielt, die zu einem Diskussionsforum wichtiger verschiedener Akteure zur Erörterung solcher Fragen geworden ist und in der die Stimme der Empfängerländer an Gewicht gewonnen hat. Eine klarere Beziehung zwischen den Aktivitäten der Arbeitsgruppe und den Diskussionen über ähnliche Fragen, die unter der Ägide des Forums für Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen (VN) stattfinden, das als VN-Organ über das Potenzial verfügt, eine allgemeinere Überwachung der EZ-Politik durchzuführen, ist indessen erforderlich. In den künftigen Vereinbarungen sollte auch zum Ausdruck kommen, welche Schlussfolgerungen sich aus der jüngsten Monitoring-Runde<sup>6</sup> im Hinblick auf die „Wirksamkeit des Dialogs über die EZ-Wirksamkeit“ ableiten lassen: Führt er wirklich zu Verhaltensänderungen? Wäre es möglich, ihn auf eine begrenzte Anzahl äußerst wichtiger Fragen auszurichten?

#### **4. Vorschlag: ODA in der Welt nach 2015**

Eine internationale Ergebnismatrix für die Zeit nach 2015 muss durch einen sachgerechten Ressourcenrahmen unterstützt werden, einschließlich öffentlicher Leistungen zu vergünstigten Bedingungen. Auch wenn der Zugang zu ODA-Leistungen keineswegs die einzige oder die wichtigste Rahmenbedingung für die Erzielung internationaler Ergebnisse ist, hat er nach wie vor seine Bedeutung, insbesondere für die ärmeren Länder der Welt. Daher spricht auch vieles dafür, dass das ODA-Konzept in dem oben beschriebenen allgemeineren Kontext erneut überprüft wird, damit etwaige Veränderungen im selben

Zeitraumen herbeigeführt werden können. Kehren wir nun zu den am Anfang dieses Kapitels gestellten Fragen zurück, so stellen sich mehrere Fragen:

- **Wer zahlt?** Eine Einigung über die wichtigsten Definitionen ist zwischen den Gebern, die die ODA-Definition des DAC anwenden, und den Erbringern von Entwicklungsleistungen im Rahmen der Süd-Süd-Zusammenarbeit erforderlich, die ihre umfangreichen Beiträge ihrer Art nach als anders betrachten.
- **Zu welchem Zweck?** Einige wichtige Grenzfragen müssen gelöst werden, insbesondere was die Finanzierung globaler öffentlicher Güter anbelangt. Ist es noch immer sachgerecht, „die wirtschaftliche Entwicklung und die Verbesserung des Lebensstandards“ als Definition des Ziels zu nehmen, oder sollten andere Ziele anerkannt werden, z.B. im Hinblick auf das nachhaltige Management des Planeten? Wie sind Erwägungen des gegenseitigen Interesses zu behandeln, die von den Erbringern der Süd-Süd-Zusammenarbeit hervorgehoben werden und den traditionellen Gebern keineswegs unbekannt sind?
- **Wie hoch ist der Vergünstigungsgrad?** Es ist sicherlich an der Zeit, die existierende Definition der Leistungen, die als vergünstigt anzusehen sind, kritisch zu überprüfen. Diese Definition, bei der ein inzwischen nicht mehr zeitgemäßer standardisierter Abzinsungssatz angewendet wird, ermutigt die DAC-Mitglieder auf positive Weise, Transaktionen mit fragwürdigem Vergünstigungsgrad zu erbringen, um die Zielvorgaben im Hinblick auf das ODA-Volumen zu erreichen, zu denen sie sich verpflichtet haben. Das ist für die EZ-Leistungserbringer außerhalb des DAC ein sehr schlechtes Beispiel. Eine logische Folge wäre, die Definition des Vergünstigungsgrads an die vom Internationalen Währungsfonds (IWF) verwendete oder zumindest an jene anzupassen, die von der OECD selbst für liefergebundene ODA-Kredite angewendet wird. Gleichzeitig muss die Rechnungslegung in Bezug auf die umfangreichen öffentlichen Leistungen verbessert werden, die unter dem vereinbarten Vergünstigungsgrad liegen. Viele Probleme sind zwar auf Finanztransaktionen mit geringem Vergünstigungsgrad zurückzuführen (die Transaktionen der Exportkreditagenturen waren ein wesentlicher Faktor in der Schuldenkrise, der sich viele arme Länder in den 1980er und 1990er Jahren gegenübersehen), solche Leistungen sind aber für die Entwicklung wichtig – ebenso wie die von bilateralen Institutionen der Entwicklungsfinanzierung und den multilateralen Entwicklungsbanken gewährten Mittel. Das Volumen dieser Leistungen wird insofern im Verhältnis zunehmen, als die armen Länder weiter bis zu dem Punkt aufsteigen werden, an dem sie dauerhaft Zugang zu solchen Finanzmitteln und ganz allgemein Zugang zu Leistungen zu marktüblichen Bedingungen haben werden.

Das ist eine komplexe Agenda und sie wird sowohl innerhalb des DAC als auch außerhalb des OECD-Raums schwerwiegende Probleme aufwerfen. Sie könnte leicht z.B. zu einer schwierigen Debatte über das Volumen der öffentlichen Leistungen zu vergünstigten Bedingungen führen, die erforderlich sind, um die in einem Rahmen für die Zeit nach 2015 anvisierten Ergebnisse zu verwirklichen, ebenso wie darüber, welche Ziele für reichere (und möglicherweise auch für weniger reiche) Erbringer derartiger Leistungen sachgerecht sind. Zudem ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass Fragen über die Bedeutung von „Additionalität“ aufkommen (z.B. in Bezug auf die Verpflichtungen, globale öffentliche Güter zu finanzieren) – ein Thema, das häufig debattiert wird und einer differenzierteren Erörterung bedarf, als es gewöhnlich der Fall ist. Einige Elemente dieser Agenda werden zwangsläufig über die Kompetenz des DAC hinausgehen. Aber der DAC, der über ein halbes Jahrhundert Erfahrung beim Nachweis von internationalen Leistungen zu vergünstigten Bedingungen verfügt, kann und sollte bei ihrer Bewältigung eine zentrale Rolle spielen.

## Anmerkungen

1. Eine der ersten Aufgaben des DAC war es, die internationalen Entwicklungsleistungen zu definieren, mit dem Ziel, sie zu maximieren und zu verbessern. Er beschloss, dass der Schwerpunkt auf den Leistungen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) liegt und dass diese definiert sind als Leistungen, a) die aus öffentlichen Quellen stammen, b) deren Sinn und Zweck die Förderung der Entwicklung oder die Verbesserung des Lebensstandards ist und c) die vergünstigt sind. Natürlich beschäftigt sich der DAC nicht nur mit der ODA; der Entwicklungsausschuss hat seine Arbeiten zu Fragen der Politikformulierung stetig ausgeweitet und deren Reichweite erhöht, und diese Arbeiten sind von grundlegender Bedeutung, um den einzelnen Ländern dabei zu helfen, von Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit unabhängig zu werden.
2. Vgl. insbesondere die Erklärung der Tagung hochrangiger Entwicklungsexperten des DAC von April 2011 mit dem Titel "Welcoming New Partnerships in International Development Co-operation", abrufbar unter [www.oecd.org/dataoecd/7/3/47652500.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/7/3/47652500.pdf).
3. Das Volumen der länderprogrammierbaren Entwicklungszusammenarbeit (Country Programmable Aid – CPA) entspricht dem Umfang der Leistungen, die von den Gebern auf Ebene der Partnerländer in Programme eingeplant werden können. Das CPA-Volumen ist nach dem Ausschlussprinzip definiert als das Bruttovolumen der ODA-Leistungen nach Abzug bestimmter Leistungen, die ihrer Art nach unvorhersehbar sind (humanitäre Hilfe, Schuldenerleichterungen und Umschuldung), die nicht mit grenzüberschreitenden Zahlungsströmen verbunden sind (Entwicklungsforschung im Geberland, Programme zur Sensibilisierung für Entwicklungsfragen, kalkulatorische Studienplatzkosten, Kosten für Flüchtlinge im Geberland und Verwaltungskosten), die nicht Bestandteil zwischenstaatlicher Kooperationsvereinbarungen sind (Nahrungsmittelhilfe und von nachgeordneten Gebietskörperschaften in den Geberländern gewährte ODA-Leistungen), die nicht vom Geber in Länderprogramme einplanbar sind (z.B. Beiträge zu den Kernhaushalten von nationalen und internationalen NRO) oder die nicht für die Einplanung in Programme auf Länderebene vorgesehen sind (z.B. Beiträge zu öffentlich-privaten Partnerschaften, für manche Geber von anderen Stellen als von der wichtigsten EZ-Stelle gewährte Leistungen).
4. Die Erhebung von 2011 über die Ausgabenpläne der Geber (OECD, 2011) zeigt, dass bis 2013 ein Anstieg der weltweiten CPA-Leistungen mit einer realen Wachstumsrate von 2% pro Jahr geplant ist, im Vergleich zu durchschnittlich 8% pro Jahr in den vergangenen drei Jahren. Die projizierte Abschwächung dürfte für die Länder der unteren Einkommensgruppe und für Afrika schwerwiegender sein, wo die EZ-Leistungen den Projektionen zufolge in realer Rechnung um rd. 1% pro Jahr steigen werden, im Vergleich zu einer realen jährlichen Wachstumsrate von 13% in den vergangenen drei Jahren.
5. Die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) ist die Organisation der Weltbankgruppe, die armen Ländern Kredite zu vergünstigten Bedingungen gewährt.
6. Die Fortschritte bei der Umsetzung der Grundsätze, die in der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit dargelegt sind, werden in den Erhebungen zu den drei Monitoring-Runden genau überwacht (2006, 2008 und 2011). Die Daten aus diesen Erhebungen bilden ein leistungsfähiges Instrument, um die Industriestaaten und die Entwicklungsländer für ihre EZ-Zusagen zur Rechenschaft zu ziehen. Im Zeitverlauf ist die Zahl der an dieser Erhebung teilnehmenden Länder von 33 im Jahr 2006 auf 55 im Jahr 2008 und auf über 80 im Jahr 2011 gestiegen.

### Literaturverzeichnis

Milanovic, B. (2011), *The Haves and the Have-Nots: A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*, Basic Books, New York.

OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2011), *2011 OECD Report on Aid Predictability: Survey on Donors' Forward Spending Plans 2011-13* (erscheint demnächst), OECD, Paris.

Wolf, M. (2011), "In the grip of a great convergence", *The Financial Times*, online eingesehen am 19. Juli 2011. Verfügbar unter [www.ft.com/cms/s/0/072c87e6-1841-11e0-88c9-00144feab49a.html#axzz1PfvSB1X4](http://www.ft.com/cms/s/0/072c87e6-1841-11e0-88c9-00144feab49a.html#axzz1PfvSB1X4).



**From:**  
**Development Co-operation Report 2011**  
**50th Anniversary Edition**

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/dcr-2011-en>

**Please cite this chapter as:**

Manning, Richard (2012), “Die Zukunft von internationalen Leistungen zu vergünstigten Bedingungen”, in OECD, *Development Co-operation Report 2011: 50th Anniversary Edition*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/dcr-2011-15-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).