



Entwicklungszusammenarbeit, Regierungen, ODA und NGOs :

Die Gesetzesvorhaben in Korea und die Situation in Deutschland

Seoul, Juni 2007

Dr. Ludger Reuke, Germanwatch

Was ist "ODA" ?

In Korea und in Deutschland wird unter "Entwicklungszusammenarbeit", "Overseas Aid", und auch und gerade unter ODA, "Official Development Assistance", offensichtlich nicht immer dasselbe verstanden.

Ein wichtiger Grund dafür ist, dass zwar beide Länder Mitglied der "Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD" in Paris sind (Korea seit 1996), aber nur Deutschland auch im "DAC", dem "Development Assistance Committee", der OECD (22 Mitglieder). Damit ist Deutschland die Verpflichtung eingegangen, sich an die "DAC Statistical Reporting Directives" (www.oecd.org) zu halten, die ziemlich genau festlegen, was unter "ODA" zu verstehen ist, welche Leistungen eingerechnet werden können und welche nicht:

"Official development assistance is defined as those flows to countries and territories on the DAC List of ODA Recipients ... which are provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies; and each transaction of which is administered with the *promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective*...". (S.12, meine Hervorhebung).

Die Gesetzesvorhaben in Korea und die 'richtige' (DAC-)Definition von ODA

Die "Objectives" der Gesetzesvorhaben von MP Chechang Ooh und noch stärker von MP Bookyum Kim mit der "collaboration for mutual benefit" entsprechen den ODA-Kriterien des DAC größtenteils nicht und würden obsolet, wenn sich Korea eines Tages entschließen sollte, Mitglied des DAC zu werden. Denn alle Leistungen, die ganz oder überwiegend der Exportförderung oder anderen kommerziellen oder auch außenpolitischen *Interessen des Geberlandes* oder seiner Wirtschaft dienen, werden als "*Other Official Flows, OOF*" bezeichnet und *sind nicht anrechenbar auf die 'richtige' ODA* (ebenda, S.12).

Die ODA in Deutschland

1. Grundlagen für die deutschen Leistungen

Trotz mehrerer Versuche von Entwicklungspolitikern der Sozialdemokraten und der Grünen in den 1980er Jahren gibt es in Deutschland bis heute kein Gesetz zur Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im allgemeinen oder gar zur ODA im besonderen. Grundlage für die deutschen Leistungen sind deshalb die Mitgliedschaft im DAC (s.o.) sowie das schon 1970 in der Vollversammlung der Vereinten Nationen (UN) gemeinsam mit den anderen Industrienationen gegebene Versprechen, in einer nicht näher definierten Zukunft mindestens 0,7% des Bruttonationaleinkommens (BNE; engl.: GNI) für die EZ aufzuwenden. Seit 2005 gibt es eine von der alten wie der neuen Regierung mehrfach bestätigte zeitliche Festlegung auf 0,51% im Jahr 2010 und endlich 0,7% für das Jahr 2015. (Zur realen Entwicklung der deutschen ODA siehe Grafik im Anhang).

2. Die Quellen der deutschen ODA

Knapp 90% der deutschen ODA-Leistungen stammen aus dem Bundeshaushalt (z.Z. um 70%) bzw. dem Bundesvermögen (Schuldenerlass, z.Z. um 20%). Um die 10% tragen die Bundesländer bei; ungefähr 0,3% die Kommunen.

Im Bundeshaushalt ist der Einzelplan des Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) der für die ODA bedeutendste, nicht nur prozentual (früher um 60, in den letzten Jahren um 50%), sondern auch inhaltlich. Denn ungefähr zwei Drittel sind "frisches Geld", das in die deutsche Technische und Finanzielle Zusammenarbeit fließt, sowie in den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF, engl.: EDF), der den AKP-Staaten (Afrika, Karibik, Pazifik) zugute kommt.

Der Beitrag zu dem Teil des Haushalts der Europäischen Union (EU), der für Entwicklungsländer in Asien und Lateinamerika bestimmt ist (ca. 15% der deutschen ODA), fließt aus dem Einzelplan des Finanzministeriums direkt nach Brüssel.

Die Nothilfe ressortiert beim Auswärtigen Amt und macht z.Z. etwas mehr als 5% aus. Der Beitrag anderer Ministerien ist relativ unbedeutend (insgesamt ca. 1,5%).

Stark gestiegen ist der Anteil der Schuldenerlasse von 2001 etwa 3,5% auf 2005 und 2006 ca. 20%, hauptsächlich wegen der sehr hohen Erlasse für den Irak und für Nigeria. Hier fließt kein reales Geld, es handelt sich nur um "virtuelles Geld", das rein buchhalterisch vom Bundesvermögen abgezogen wird.

Die "ODA-Leistung" der Bundesländer (um 10% der deutschen Gesamt-ODA) besteht zu mehr als 95% aus entwicklungspolitisch höchst fragwürdigen "Studienplatzkosten" (imputed students' costs).

Die Leistungen der Kommunen sind Unterhaltskosten für Flüchtlinge aus Entwicklungsländern in ihrem ersten Jahr in Deutschland.

3. Zusammenstellung der Daten, Weiterleitung an das DAC, Kontrolle

Bis einschließlich 2004 wurden die Einzeldaten der ODA von den Ministerien, den Bundesländern und den Kommunen am Jahresende zusammengestellt und dann an das BMZ gemeldet. Das prüfte die Daten vor der Weiterleitung an das DAC nur auf ihre "Plausibilität" hin, nicht jedoch darauf, ob die Angaben im einzelnen auch wirklich den DAC-Kriterien entsprachen.

Seit 2005 gehen die Daten an das Statistische Bundesamt, das sie - mit Kopie an das BMZ - an das DAC weiterleitet. Das DAC prüft wieder nur die "Plausibilität" bevor es, normalerweise im April des Folgejahres, die ODA vorläufig und dann im November offiziell anerkennt.

Ob die Angaben in der Meldung an das DAC wirklich den Richtlinien entsprechen, wird also auf keiner der Ebenen festgestellt. "Zwangsmittel" sind nirgendwo vorgesehen. Hier öffnet sich ein weites Betätigungsfeld für NGOs.

Es wäre interessant zu wissen, wer bisher in Korea welche Leistungen als "ODA" an die OECD gemeldet hat, denn in den jährlichen Veröffentlichungen der OECD zur ODA sind neben den 22 DAC-Mitgliedern auch stets "seven non-DAC economies" erwähnt, darunter Korea (2004: 0,06%; 2005: Steigerung auf 0,10%; 2006 wieder Rückgang auf 0,044%). Schwankungen haben zu tun mit in verschiedenen Jahren unterschiedlich hohen Zahlungen an den Internationalen Währungsfonds, IWF (engl. IMF) und die regionalen Entwicklungsbanken. 2005 ist die außergewöhnlich starke Steigerung auch auf Schuldenerlasse zurückzuführen.

4. Die Rolle der NGOs in der Durchführung der EZ

Die deutschen NGOs der EZ verfügen pro Jahr über ca. 750 Mio. € Eigenmittel, die - weil nicht öffentlich - nicht auf die ODA angerechnet werden. Sie sind die Basis für die Unabhängigkeit der NGO. Darüber hinaus erhalten sie für ihre Arbeit in Entwicklungsländern und für Informations- und Bildungsarbeit in Deutschland ca. 250 Mio. €, größtenteils aus dem Bundeshaushalt. Diese werden auf die ODA angerechnet.

5. Die NGOs als Beobachter und Kritiker der "Offiziellen EZ"

Genau so wichtig wie in der Durchführung ist die Rolle vieler NGOs in der Beobachtung und Beurteilung der EZ, darunter der ODA, zu ihren Inhalten, zur Zusammensetzung und zur Höhe. Sie sehen hin, analysieren und mischen sich ein, öffentlich und in Gesprächen im kleinen Rahmen. Für einige Organisationen, wie z.B. Germanwatch, ist dies die Hauptaufgabe. Für diese Inlandsarbeit in Deutschland haben die NGOs verschiedene Instrumente entwickelt.

- Schon seit 1992/93 geben terre des hommes Deutschland (www.tdh.de) und die Deutsche Welthungerhilfe (www.welthungerhilfe.de) jährlich eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik heraus unter dem Titel: "Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe". Sie führt fast jedes Jahr schon in den ersten Tagen nach Erscheinen zu Reaktionen aus dem zuständigen Ministerium und dem Bundestag sowie aus den politischen Parteien verschiedener Couleur.
- Erstmals zu den Bundestagswahlen 1994, dann 1998 und 2002 hat eine unabhängige Expertengruppe aus dem Umfeld der NGOs bei Germanwatch ein "Memorandum" erarbeitet zur Entwicklungspolitik der vergangenen Jahre und zu den Erwartungen an die aus den Wahlen hervorgehende neue Bundesregierung. Mehr als 300 entwicklungspolitisch Interessierte (keine Bundespolitiker) haben das Memorandum 2002 unterschrieben und 50 € gezahlt, um die Unabhängigkeit der Veröffentlichung sowie eine große Anzeige in der wichtigsten deutschen Wochenzeitung zu ermöglichen. Das Memorandum 2002 ging in über 7 500 Exemplaren an die alte und die neue Regierung sowie an alle alten und neuen Bundestagsabgeordneten und wurde weit gestreut an große und kleine Organisationen, Netzwerke, Stiftungen, Akademien und Einzelpersonen. 1998 und 2002 fanden die Texte der Memoranden ihren Niederschlag in den Koalitionsvereinbarungen der neuen Regierungsparteien. 2009 wird es ein weiteres Memorandum geben.
- Germanwatch hat 2003 (www.germanwatch.org/ez/bulae03.htm) und 2006 (www.germanwatch.org/ez/bulae06.htm) zwei Studien zum Beitrag der Bundesländer zur ODA veröffentlicht, sowie eine detaillierte Studie zur Entwicklung der deutschen ODA 2000 - 2004 (www.germanwatch.org/ez/oda05.htm), von der eine Überarbeitung 2008 vorgesehen ist.
- Seit einigen Jahren veröffentlicht CONCORD, das Netzwerk der europäischen NGOs, eine kritische Übersicht über die ODA der DAC-Länder, zuletzt im April 2007: "Hold the Applause! EU governments risk breaking aid promises" (zu finden unter <http://www.concordeurope.org/Public/Page.php?ID=3042>).
- Zu einzelnen Ereignissen (z.Z. G8 Gipfel) gibt es Kurzstudien, Presseerklärungen u.ä. einzelner NGOs und ihres Netzwerks VENRO, dem "Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen".

6. Zwei typische Beispiele

Und dann gibt es natürlich Reaktionen von NGOs auf solche Äußerungen oder Stellungnahmen der Regierung; die nicht unbedingt falsch, aber irreführend sind, manchmal bewusst. Ein sehr gutes Beispiel war im Jahr 2004 die Presserklärung des BMZ zu angeblich "stark gestiegenen" ODA-Leistungen Deutschlands: "Steigerung um 9%!" Damit wollte das BMZ zeigen, wie erfolgreich seine Politik war. Die Realität war eine ganz andere:

Die ODA-Leistungen werden vom DAC in US-Dollar festgestellt; und *in Dollar* waren die deutschen Leistungen in der Tat stark gestiegen. Das lag aber ausschließlich daran, dass sich der Wechselkurs von US Dollar zum Euro von 2003 zu 2004 sehr stark zugunsten des Euro verändert hatte. Obwohl die Deutschen keinen zusätzlichen Euro gezahlt hatten, stieg also der Dollarwert. Da jedoch auch das Bruttonationaleinkommen, BNE, in Euro berechnet wird, änderte sich an der ODA-Quote nichts, sie blieb bei niedrigen 0,27%. Darauf reagierten mehrere NGOs mit Schärfe. Daraufhin hat das BMZ solch eine plumpe "korrekte Irreführung" später nicht mehr versucht.

Das hat aber in den letzten Jahren die Bundesländer nicht gehindert, "statistisch korrekt" zu behaupten, dass ihre ODA-Leistungen gestiegen seien. Sie haben aber unterlassen, darauf hinzuweisen, dass diese Steigerung nur auf die stark gestiegenen "ODA-anrechenbaren" Studienplatzkosten zurückzuführen ist, alle anderen Leistungen der Bundesländer aber gekürzt worden sind (Stipendien, Entwicklungsrelevante Forschung, Entwicklungspolitische Öffentlichkeitsarbeit).

Die NGO und insbesondere Germanwatch haben die Realität öffentlich gemacht und weisen im übrigen bei jeder sich bietenden Gelegenheiten darauf hin, dass nur 8 DAC-Mitglieder "Studienplatzkosten" angeben, darunter in nennenswertem Maße nur Frankreich und Deutschland sowie - mit Abstand - Österreich und Portugal.

Fazit

Wie ein Land sich entwickelt, wie es seine Ziele formuliert und demnach seine Politik ausrichtet, müssen seine Bürgerinnen und Bürger und die von ihnen gewählten Parlamente und Regierungen selbst entscheiden. Dabei kann allerdings ein Blick über die Grenzen hinweg auf die Überlegungen und die Praxis anderer Länder nützlich sein. In diesem Sinne verstehe ich den obigen Beitrag zur ODA in Deutschland und die Randbemerkungen zu der gegenwärtigen Diskussion in Korea. Konkrete Vorschläge zu machen, ist für einen Außenstehenden nur schwer möglich - und meist auch nicht ratsam. Aber vielleicht gestatten Sie mir zum Abschluss einen allgemeinen Hinweis mit eventuell konkreter Auswirkung:

Nach meiner Überzeugung ist bei grundlegenden Entscheidungen in einzelnen Ländern die Beachtung von und die Anlehnung an international ausgehandelte und festgelegte Grundsätze und Richtlinien außerordentlich nützlich und hilft, nationale Irrwege zu vermeiden. Insofern könnte ein Beitritt Koreas zum DAC und damit die Akzeptierung seiner Definitionen und Richtlinien für Ihre Überlegungen zur künftigen Entwicklungspolitik und speziell zur ODA von Nutzen sein. Das allein genügt nicht, weil, wie oben aufgezeigt, das "System DAC" alles andere als vollkommen ist, aber der Beitritt böte eine gute Basis für die Regierung und eröffnete - was die im System mangelhafte Kontrolle angeht - ein weitgehendes Betätigungsfeld für NGOs.