

Entwicklungshilfe – ein internationaler Vergleich

24

Rigmar Osterkamp und Anja Rücker*

Anlässlich des Jahrtausendwechsels hatten sich im September 2000 reiche und arme Länder auf einem »Millennium Development Summit« der UNO verpflichtet, dazu beizutragen, dass innerhalb von 15 Jahren die schlimmsten Erscheinungsformen von Elend, Armut und Unterentwicklung weltweit und endgültig überwunden werden können. Diese Ziele, die »Millennium Development Goals« (vgl. Box), sind unter humanitären Gesichtspunkten so fundamental und selbstverständlich, dass sie sich kaum in Frage stellen lassen. Sehr wohl fraglich ist allerdings, auf welche Weise sie erreicht werden können und ob die Frist von 15 Jahren realistisch ist oder jemals war. In jedem Fall spielt eine erheblich erhöhte Entwicklungshilfe im Konzept der Erreichung der Millenniumsziele eine bedeutende Rolle.

Dies ist der Hintergrund, der einen Blick auf die tatsächlich geleistete Entwicklungshilfe wichtiger Geberländer lohnend erscheinen lässt. Dabei geht es um den Umfang der Hilfe und seine Entwicklung im Laufe der Zeit, um ihre regionale und sektorale Verteilung, um die Lieferbindung der Hilfe und Schuldenerlass sowie um die Koordinierung der Geberleistungen. Wir betrachten die offizielle (staatliche) Entwicklungshilfe (ODA) von 17 europäischen Geberländern, der Europäischen Kommission sowie der USA und Japans.

Der Umfang der offiziellen Entwicklungshilfe 1980 bis 2003

Bereits 1970 hatte die UNO-Generalversammlung die reichen Länder dazu aufgerufen, 0,7% ihres Volkseinkommens für die Entwicklungsländer zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen der Diskussion um die Erreichung der »Millenniumsziele« ist diese alte Vorgabe erneut bekräftigt worden. Die Protagonisten der Millenniumsziele, unter ihnen auch der Ökonom Jeffrey Sachs, glauben, dass die Ziele mit einer auf 0,7% erhöhten Entwicklungshilfe erreichbar wären.

Indes, die Entwicklungshilfe war im Durchschnitt der Geberländer von der 0,7%-Marke immer weit entfernt – und hat sich seit 1980 praktisch nicht mehr erhöht (vgl. Tab. 1). Zwischen 1990 und 2003 ist die offizielle Entwicklungshilfe in Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der großen Geberländer Frankreich, Deutschland,

Japan und USA, deutlich zurückgegangen. Die einzigen europäischen Länder, die ihre Entwicklungshilfe seit 1990 bis heute auf einem hohen Niveau gehalten haben und auch über der 0,7%-Vorgabe liegen, sind Dänemark, die Niederlande, Schweden, Norwegen sowie Luxemburg. In allen anderen Ländern liegen die Prozentsätze weit unter 0,7. Allerdings gibt es eine Reihe von Ländern, die seit 2000 einen – wenn auch meist nur geringen – Anstieg ihrer Entwicklungshilfeleistungen (in Prozent des BNE) erreichen konnten.

Die regionale und sektorale Struktur der Entwicklungshilfe

Die Mehrzahl der besonders armen Länder befindet sich in Afrika südlich der Sahara. In dieser Region leben 20% aller armen Menschen dieser Welt. Daher ist es nicht überraschend, dass sich die Entwicklungshilfe auf diese Länder konzentriert (vgl. Tab. 2). Sogar innerhalb dieser Ländergruppe gibt es noch eine Konzentration. So ist beispielsweise die Demokratische Republik Kongo (DRC, das ehemalige Zaire) heute einer der größten Empfänger von Entwicklungshilfe bei 8 der 20 hier untersuchten Geberländer.

Millenniums-Entwicklungsziele

- 1 Extreme Armut und Hunger vollständig beseitigen.
- 2 Grundschulausbildung für alle Kinder erreichen.
- 3 Gleichstellung und größeren Einfluss der Frauen erreichen.
- 4 Die Kindersterblichkeit senken.
- 5 Die Gesundheit der Mütter verbessern.
- 6 HIV/Aids, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen.
- 7 Die Umwelt nachhaltig sichern.
- 8 Eine globale Partnerschaft für Entwicklung schaffen.

Quelle: www.un.org/millenniumgoals.

* Anja Rücker ist für die GTZ, Eschborn, Entwicklungsberaterin in Südafrika. Die Zusammenarbeit zu diesem Artikel fand im Rahmen einer Hospitation Frau Rückers im ifo Institut statt. Grundlage dieser Veröffentlichung ist umfangreiches ländervergleichendes Datenmaterial, das hier nur zu einem kleinen Teil wiedergegeben werden kann. Es wird auf der Webseite der Datenbank DICE (www.cesifo.de/DICE) vollständig verfügbar sein.

Tab. 1
Entwicklungshilfe in Prozent des BNE der Geberländer

	1970	1980	1990	2000	2003
Belgien	0,46	0,50	0,46	0,36	0,60
Dänemark	0,37	1,24	0,94	1,06	0,84
Deutschland	0,32	0,44	0,42	0,27	0,28
Finnland	0,06	0,22	0,65	0,31	0,35
Frankreich	0,52	0,44	0,60	0,32	0,41
Griechenland	n.a.	n.a.	n.a.	0,20	0,21
Großbritannien	0,39	0,35	0,27	0,32	0,34
Irland	n.a.	0,16	0,16	0,29	0,39
Italien	0,15	0,15	0,31	0,13	0,17
Luxemburg	n.a.	0,11	0,21	0,71	0,81
Niederlande	0,62	0,97	0,92	0,84	0,80
Österreich	0,07	0,23	0,11	0,23	0,20
Portugal	n.a.	0,02	0,24	0,26	0,22
Schweden	0,35	0,78	0,91	0,80	0,79
Spanien	n.a.	0,08	0,20	0,22	0,23
EU	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Norwegen	0,33	0,87	1,17	0,76	0,92
Schweiz	0,14	0,24	0,32	0,34	0,39
Japan	0,23	0,32	0,31	0,28	0,20
USA	0,32	0,27	0,21	0,10	0,15
Durchschnitt	0,29	0,41	0,45	0,43	0,44

Es handelt sich um die Nettoauszahlungen des Bruttonationaleinkommens. Die der Berechnung zugrunde liegenden nominalen Werte sind in laufenden US-\$.
Quelle: OECD, DAC Online (www.oecd.org/dac/stats/idsonline).

Die Hilfe an die besonders armen Länder (auch »die am wenigsten entwickelten Länder« oder »least developed countries« genannt) wurde von den hier betrachteten 20 wichtigsten Geberländern in den zehn Jahren von 1992 bis 2002 um immerhin 30% erhöht. Allerdings muss man sehen, dass die Hilfe einiger Geber an solche Entwicklungsländer, die nicht zu den ärmsten gehören, weit stärker erhöht wurde (z.B. an Irak und Jordanien). Daher ist der Anteil der ärmsten Länder an der gesamten offiziellen Entwicklungshilfe sogar leicht gesunken.

Bei der sektoralen Aufteilung der Mittel für Entwicklungshilfe lässt sich in der Periode 1982/83 bis 2002/03 eine erhebliche Veränderung feststellen (vgl. Tab. 3). Während früher vor allem Projekte zum Ausbau der physischen (»harten«) Infrastruktur und zur Förderung der landwirtschaftlichen und industriellen Produktion durchgeführt wurden, versuchen die Geber heute verstärkt, die soziale und administrative (»weiche«) Infrastruktur zu stärken. Die Mittel zur Förderung sozialer, wirtschaftspolitischer und administrativer Kompetenz wurden von den Geberländern in den betrachteten 20 Jahren fast verdoppelt (von 21,6 auf 39,9% der Gesamthilfe). Portugal und Griechenland haben 2003 sogar mehr als drei Viertel ihrer Entwicklungshilfe für diesen Sektor bereitgestellt.

Bei etlichen anderen Geberländern macht die Hilfe für die »weiche« Infrastruktur nun immerhin etwa 50% der gesamten Hilfe aus.

Diese Umschichtung der Hilfe ist wesentlich auf die – in Geber- und Nehmerländern gewachsene – Einsicht zurückzuführen, dass Entwicklung nur vordergründig ein Problem des Mangels an Kapital oder natürlichen Ressourcen ist, sondern vor allem von der Wirtschaftsordnung und von guter Regierungsführung abhängt. Denn letztlich wird wirtschaftliche und soziale Entwicklung von Menschen gemacht – und sollte für die Menschen gemacht werden. Daher gehört zu den von den Gebern verfolgten Zielen heute auch verstärkt der Kampf gegen die Korruption bei den Eliten der Nehmerländer und die Förderung einer den Menschen einbeziehenden politischen Form. Dieses Umdenken spiegelt sich auch in der Wahl der entwicklungspolitischen Förderinstrumente wider. Maßnahmen der Politikberatung und Institutionenentwicklung treten immer stärker in den Vordergrund, um die Mittel der Entwicklungshilfe gezielter für den Aufbau und die Stärkung funktionsfähiger und nachhaltiger politischer und administrativer Systeme zu nutzen als bisher. Dabei muss nicht unbedingt die – schon in den 1960er Jahren von den politischen Eliten der unabhängig gewordenen Entwicklungsländer belächelte – »Westminster-Demokratie« das Leitbild sein. Aber ohne Einfluss der Bürger auf die Gestaltung der öffentlichen Belange verläuft Entwicklung buchstäblich im Sande.

Bindung der Hilfe an eigene Exporte

Die Bindung der Entwicklungshilfe an Exporte des Geberlandes, die sog. Lieferbindung, spielte früher eine bedeutende Rolle. Die Lieferbindung mindert die Möglichkeit des Nehmerlandes, bei seinen Importen frei zu entscheiden und den preisgünstigsten Lieferanten zu wählen. Liefergebundene Hilfe ist daher weniger wert, als in ihrem nominalen Betrag zum Ausdruck kommt. Heute hat liefergebundene Hilfe an Bedeutung verloren (vgl. Tab. 4). Die hier untersuchten 20 Geber hatten im Jahr 2003 nur noch einen kleineren Teil ihrer Hilfe liefergebunden vergeben. Dabei gibt es allerdings Unterschiede. Manche Länder, wie etwa Spanien oder Schweden, verzichten völlig auf die Lieferbindung, während Belgien, Finnland oder Portugal noch einen durchaus beträchtlichen Teil ihrer Hilfe an eigene Exporte binden.

Bei der insgesamt geringer gewordenen Bedeutung der Lieferbindung muss man allerdings berücksichtigen, dass ein

Tab. 2
Regionale Verteilung der offiziellen Entwicklungshilfe, 2003 (in Prozent der gesamten Hilfe)

Geberland	Die drei größten Empfängerländer	Sub-Sahara Afrika	Süd- & Zentralasien	Restl. Asien und Ozeanien	Mittlerer Osten und Nordafrika	Europa	Lateinamerika und Karibik	Hilfe für besonders arme Länder		
								Summe	in % der ges. Hilfe	
Belgien	DRC, Ruanda, Kamerun	72,8	4,1	4,1	5,5	5,8	7,8	100,0	959,87	51,80
Dänemark	Tansania, Bangladesch, Uganda	52,8	12,7	11,1	7,1	5,7	10,5	100,0	448,02	25,63
Deutschland	DRC, Kamerun, China	44,1	12,1	8,9	10,6	12,8	11,6	100,0	1 551,36	22,87
Finnland	Tansania, Mosambik, Afghanistan	45,5	16,1	9,8	9,5	9,1	10,0	100,0	99,28	17,80
Frankreich	DRC, Kamerun, Serbien & Montenegro	58,1	4,8	8,2	14,7	8,5	5,8	100,0	2 247,59	30,99
Griechenland	Albanien, Georgien, Irak	17,5	10,3	2,4	11,3	54,4	4,2	100,0	10,79	2,98
Großbritannien	Indien, Tansania, Bangladesch	43,8	24,3	5,6	8,1	10,3	7,8	100,0	1 348,57	21,47
Irland	Uganda, Mosambik, Äthiopien	73,4	7,1	3,5	6,1	4,2	5,7	100,0	226,05	44,85
Italien	DRC, Nicaragua, Palästinensische Gebiete	62,8	7,3	1,4	11,9	9,4	7,1	100,0	722,09	29,68
Luxemburg	Vietnam, Cap Verde, Laos	43,4	7,5	13,0	10,7	9,2	16,2	100,0	55,88	28,80
Niederlande	DRC, Tansania, Indonesien	49,4	15,2	10,2	7,3	7,6	10,3	100,0	979,49	24,60
Österreich	Bosnien-Herzegowina, Ex-Jugoslawien, Türkei	39,7	8,9	5,2	12,4	26,9	7,0	100,0	64,29	12,73
Portugal	Osttimor, Cap Verde, Angola	51,2	8,9	24,9	6,1	5,7	3,2	100,0	150,84	47,14
Schweden	DRC, Tansania, Mosambik	50,8	14,8	8,7	6,8	8,2	10,7	100,0	608,76	25,37
Spanien	Nicaragua, Honduras, Bolivien	26,3	6,2	6,4	12,8	12,8	35,6	100,0	160,36	8,18
EU	Serbien & Montenegro, Sudan, Afghanistan	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2 309,70	32,19
Norwegen	Tansania, Afghanistan, Irak	46,9	18,0	6,2	10,7	11,1	7,2	100,0	577,61	28,29
Schweiz	Serbien & Montenegro, DRC, Tansania	39,2	21,8	8,5	5,6	12,3	12,6	100,0	255,21	19,65
Japan	Indonesien, China, Philippinen	17,7	28,2	38,4	4,6	1,9	9,3	100,0	1 077,95	12,14
USA	Irak, DRC, Jordanien	35,9	14,4	7,4	21,4	7,7	13,2	100,0	4 238,56	26,08

Quelle: OECD, DAC, Statistical Annex des 2004 Development Co-operation Report (www.oecd.org/dac/stats/dac/dcranex); OECD, DAC Online (www.oecd.org/dac/stats/dsonline).

Tab. 3
Sektorale Verteilung der bilateralen Hilfe (in Prozent der gesamten bilateralen Hilfe – Durchschnitt für 1982/83 und 2002/03)

Geberland	Soziale und administrative Infrastruktur		Wirtschaftliche Infrastruktur		Landwirtschaft		Industrie		Waren- und Programmhilfe		Notfall-Hilfe		Anderes		Summe	
	1982–1983	2002–2003	1982–1983	2002–2003	1982–1983	2002–2003	1982–1983	2002–2003	1982–1983	2002–2003	1982–1983	2002–2003	1982–1983	2002–2003	1982–1983	2002–2003
Belgien	11,1	25,7	4,2	4,7	3,5	4,3	34,3	0,6	1,9	2,7	0,4	6,2	44,6	55,8	100,0	100,0
Dänemark	20,4	38,5	22,6	19,2	19,4	4,6	32,1	3,1	n.a.	0,6	-	8,4	5,4	25,6	100,0	100,0
Deutschland	29,7	36,2	28,7	11,6	10,3	3,1	13,8	1,1	2,9	0,9	0,7	3,8	14,0	43,3	100,0	100,0
Finnland	15,9	49,3	21,1	5,4	16,9	4,3	35,1	2,2	0,2	2,6	3,7	11,9	7,2	24,4	100,0	100,0
Frankreich	51,3	30,1	14,8	4,4	9,5	2,4	6,9	0,9	6,7	3,4	0,2	6,3	10,6	52,5	100,0	100,0
Griechenland	n.a.	83,1	n.a.	1,6	n.a.	0,7	n.a.	0,7	n.a.	0,0	..	5,1	n.a.	8,7	-	100,0
Großbritannien	18,7	37,6	26,9	7,5	7,8	5,3	25,3	2,0	3,7	0,3	0,4	12,6	17,2	34,7	100,0	100,0
Irland	n.a.	65,6	n.a.	2,1	n.a.	5,1	n.a.	0,4	n.a.	5,7	-	7,0	100,0	14,1	100,0	100,0
Italien	19,3	13,1	21,6	1,2	18,5	1,5	10,8	0,8	9,8	5,0	1,7	6,8	18,3	71,6	100,0	100,0
Luxemburg	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-
Niederlande	32,0	24,6	14,9	6,8	17,7	2,5	9,1	0,4	4,3	3,2	1,9	3,3	20,0	59,2	100,0	100,0
Österreich	12,7	39,3	62,3	7,7	1,2	1,4	13,5	2,2	1,3	0,4	0,7	9,1	8,2	40,0	100,0	100,0
Portugal	n.a.	75,5	n.a.	3,6	n.a.	2,0	n.a.	0,9	n.a.	0,8	..	0,8	n.a.	16,4	-	100,0
Schweden	21,4	33,2	5,8	8,0	12,9	2,1	12,2	0,8	0,6	3,1	12,7	22,8	34,4	30,0	100,0	100,0
Spanien	n.a.	41,0	n.a.	17,4	n.a.	4,5	n.a.	2,4	n.a.	0,7	..	4,7	n.a.	29,3	-	100,0
EU	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-
Norwegen	19,6	48,6	24,9	7,2	17,5	4,5	12,8	0,8	0,1	3,6	7,0	18,7	18,1	16,6	100,0	100,0
Schweiz	20,4	19,6	2,1	9,4	23,0	5,3	31,4	4,0	8,9	5,1	11,2	17,7	3,1	38,8	100,0	100,0
Japan	13,1	20,4	43,8	27,8	10,4	6,8	15,4	1,6	4,0	0,4	0,1	0,7	13,2	42,4	100,0	100,0
USA	17,3	37,1	4,2	3,3	14,2	1,8	13,4	4,3	26,1	13,8	1,9	12,7	22,9	27,0	100,0	100,0
Durchschnitt	21,6	39,9	21,3	8,3	13,0	3,5	19,0	1,6	5,4	2,9	2,2	8,3	22,5	35,0		

Quelle: OECD, DAC, Statistical Annex des 2004 Development Co-operation Report (www.oecd.org/dac/stats/dac/dcrannex); OECD, DAC Online (www.oecd.org/dac/stats/dsonline).

Tab. 4
Lieferbindung, Schuldenerlass, bilaterale und multilaterale Hilfe, 2003

	Lieferbindungsquote, in %	Offizielle Entwicklungshilfe, netto, in Mill. US-\$	Schuldenerlass, in Mill. US-\$	Schuldenerlass in % der Hilfe	Gesamte bilaterale Hilfe	Gesamte multilaterale Hilfe	Multilaterale in % der bilat. Hilfe
Belgien	48,65	1 853	753	40,6	1 468	385	26,0
Dänemark	0,98	1 748	10	0,6	1 032	717	69,0
Finnland	86,23	558	6	1,2	309	250	81,0
Frankreich	14,16	7 253	2 936	40,5	5 213	2 040	39,0
Deutschland	3,06	6 784	1 284	18,9	4 060	2 724	67,0
Griechenland	5,39	362	2	0,6	228	134	58,0
Großbritannien	4,94	6 282	161	2,6	3 861	2 421	63,0
Irland	0	504	3	0,6	352	152	43,0
Italien	n.a.	2 433	598	24,6	1 061	1 372	129,0
Luxemburg	n.a.	194	–	–	150	44	30,0
Niederlande	n.a.	3 981	257	6,4	2 951	1 030	35,0
Österreich	6,28	505	39	7,7	228	276	121,0
Portugal	43,99	320	6	2,0	182	137	75,0
Spanien	0	1 961	106	5,4	1 151	810	70,0
Schweden	0	2 400	165	6,9	1 779	621	35,0
EU	n.a.	n.a.	n.a.	–	6 445	728	11,0
Norwegen	0,13	2 042	69	3,4	1 462	580	40,0
Schweiz	3,58	1 299	75	5,8	945	355	38,0
Japan	3,4	8 880	940	10,6	6 334	2 545	40,0
USA	n.a.	16 254	1 800	11,1	14 594	1 661	11,0
Durchschnitt	14,7			10,5			54,1
Summe		65 614	9 211	14,0			

Quelle: OECD, DAC Online (www.oecd.org/dac/stats/idsonline).

wichtiger Teil der Hilfe, die sog. Technische Hilfe, d.h. vor allem die Bereitstellung von Experten, in die Berechnung der Lieferbindungsquote nicht einbezogen wird, obwohl das Nehmerland im Allgemeinen nicht frei ist, die Hilfemittel eines europäischen Geberlandes für indische statt für (teure) europäische Experten zu verwenden.

Schuldenerlass

Ein Teil der Entwicklungshilfe wird in Form von Krediten geleistet. Diese sind zwar zinsgünstig – oft liegt der Zinssatz bei 0% –, aber gleichwohl sind es Kredite, die grundsätzlich zu bedienen und zurückzuzahlen sind. Vor allem die ärmsten Länder, aber nicht nur sie, sind im Laufe der Zeit immer wieder in Verschuldungskrisen geraten, die eine Erfüllung der anstehenden Kreditverpflichtungen als aussichtslos und auch als sozial untragbar haben erscheinen lassen. In solchen Fällen haben sich die Geberländer im Rahmen des Pariser Clubs bereits mehrfach darauf verständigt, einen Teil der Schulden zu streichen. Indes konnte dadurch das Problem nicht dauerhaft gelöst werden.

Auch 2003 sind Schulden erlassen worden, und zwar insbesondere bei den ärmsten Entwicklungsländern (vgl. Tab. 4). Einen solchen Schuldenerlass darf man sich allerdings nicht so vorstellen, dass die Schulden ohne Auswirkung auf die laufenden Entwicklungshilfeleistungen gestrichen würden.

Vielmehr zählt auch die Schuldenstreichung als offizielle Entwicklungshilfe. Es können dann also die laufenden Zahlungen entsprechend gekürzt werden, ohne dass sich der Abstand des Geberlandes zur politisch wichtigen 0,7%-Marke verändern würde. 2003 haben die hier betrachteten 20 Geber 9,2 Mrd. US-\$, das sind ca. 14% ihrer Entwicklungshilfe, für den Schuldenerlass aufgewendet.

Koordinierung der Geber mit dem Ziel einer kohärenten Entwicklungshilfepolitik

Die Geberländer werden seit langem kritisiert, sie würden ihre Entwicklungshilfe nicht ausreichend koordinieren, und zwar im Hinblick auf die Entwicklungsziele der Nehmerländer, im Hinblick auf die Politik anderer Geber, aber schließlich auch im Hinblick auf die (oft zahlreichen) entwicklungspolitischen Entscheidungsträger im Geberland. Die mangelnde Koordinierung, die zu einer inkohärenten Entwicklungshilfepolitik führt, wird auch für die offenbar geringe Wirkung der Entwicklungshilfe und den Entwicklungsstillstand in vielen armen Ländern mit verantwortlich gemacht.

Eine verstärkte Leitung der Hilfe über multilaterale Institutionen, statt die Hilfe bilateral zu gewähren, wird oft als wichtiger Schritt betrachtet, die Mittel besser zu koordinieren. Als multilaterale Geber kommen vor allem die Weltbank, länderübergreifende Entwicklungsbanken sowie die zahlreichen UN-

Organisationen in Frage. Für europäische Geberländer liegt es nahe, nationale Mittel über die EU an Empfängerländer zu leiten. Tatsächlich haben die meisten europäischen Geberländer den größten Teil ihrer für die multilaterale Hilfe bereitgestellten Mittel der Europäischen Kommission anvertraut.

Bilaterale und multilaterale Hilfe wird von den einzelnen Geberländern in sehr unterschiedlicher Proportion gewährt. Deutschland z.B. sieht sich verhältnismäßig stark der multilateralen Hilfe verpflichtet, die immerhin zwei Drittel der bilateralen deutschen Hilfe ausmacht (2003). Aber Italien und Österreich geben sogar mehr multilaterale als bilaterale Hilfe. Dagegen stellt im Falle der USA die multilaterale Hilfe nur 11% der bilateralen Hilfe dar. Im Durchschnitt der hier untersuchten Länder beträgt das Verhältnis zwischen multilateralen und bilateralen Hilfe etwa 1:2. Die Masse der Mittel wird also ohne die potentiell koordinierende Wirkung multilateraler Institutionen vergeben. Den Geberländern ist offenbar ihr direkter Einfluss auf das Nehmerland – wenn dieser Einfluss oft auch nur gering sein mag – wichtiger als die möglicherweise bessere Koordinierung und dadurch vielleicht größere Wirksamkeit multilateraler Hilfe. Kritiker einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit stellen die potentiellen Vorteile multilateraler Hilfe allerdings mit dem Argument in Frage, dass die Effizienz und Effektivität multilateraler Hilfe in vielen Fällen durch immense Verwaltungs- und Koordinationskosten der multilateralen Institutionen erheblich gemindert werden. Sie plädieren stattdessen für eine bessere Koordinierung der bilateralen Geber-Institutionen.

Von der besseren Koordinierung der Hilfe – sei es durch multilaterale Vergabe der Mittel, sei es auf andere Weise – verspricht man sich vor allem aus zwei Gründen eine höhere Wirksamkeit der eingesetzten Mittel. Zum einen, weil Synergieeffekte zwischen den Hilfsprojekten verschiedener Geber geschaffen oder ausgenutzt werden könnten. Zum anderen aber auch dadurch, dass die Empfängerländer Kosten einsparen, die mit dem Management der zahlreichen Projekte einzelner Geberländer (und privater Hilfsorganisationen) verbunden sind.

Um die Koordinierung der staatlichen Hilfe – auch und gerade der bilateralen – zu verbessern, hat der Entwicklungshilfe-Ausschuss (DAC) der OECD diesbezügliche Prinzipien entwickelt. Dabei geht es vor allem darum, dass die Geberländer sich an den Entwicklungsprioritäten des jeweiligen Empfängerlandes orientieren, dass sie sich mit anderen Gebern absprechen, und zwar unter Führung des Nehmerlandes, und dass sie die Institutionen des Empfängerlandes im Hinblick auf Projektplanung und -durchführung stärken.

Es gibt Anzeichen dafür, dass die Geberländer die Koordinierung ihrer (bilateralen) Hilfe ernster nehmen als früher. Ein Beispiel ist die Hilfe für Mozambique. Das Land hat vor einigen Jahren umfassende Reformen der Wirt-

schaftsordnung und wichtiger Institutionen beschlossen und mit Unterstützung der Weltbank diese Reformen auch eingeleitet. 16 DAC-Mitglieder, darunter Deutschland, haben sich daraufhin bereit erklärt, zum Fortgang des Reformprozesses mit einem »Gemeinsamen Programm für makroökonomische Unterstützung« beizutragen. Allerdings stellt dieses Vorgehen eine Rückkehr zur sog. Budgethilfe dar, von der man früher wegen Problemen bei der Kontrolle der Mittelverwendung zugunsten der (scheinbar) leichter steuerbaren Projekthilfe abgerückt war.

Trotz der erwähnten DAC-Prinzipien zur Geberkoordinierung und mancher zusätzlicher Anstrengungen in dieser Richtung, bleibt die Koordinierung aber schwierig. Und zwar schon deswegen, weil Entwicklungshilfe in den einzelnen Geberländern sehr unterschiedlich organisiert ist. Es beginnt bereits damit, dass die Entwicklungshilfepolitik nicht in allen Geberländern gesetzlich verankert ist. Allerdings haben die Regierungen vieler Länder, so auch in Deutschland, entwicklungspolitische Leitprinzipien erarbeitet, die Teil der Regierungsprogrammatis sind.

Unterschiedlich geregelt ist auch die Zuständigkeit für Entwicklungshilfe. Nur in (den kleinen Ländern) Dänemark und Österreich fällt die Entwicklungshilfe in die ausschließliche Kompetenz des Außenministeriums. In den anderen Ländern ist die Zuständigkeit für Entwicklungshilfe auf mehrere Institutionen verteilt, darunter auch solche, die speziell für die Planung und Durchführung eigener Hilfsprojekte in Entwicklungsländern geschaffen wurden.

In manchen Ländern, wie z.B. Deutschland, aber auch Portugal, gibt es zahlreiche spezialisierte Durchführungsorganisationen, so dass die Regierung über eine Vielzahl von Hilfe-Instrumenten verfügt, die die Kredithilfe, die Entsendung von Experten und Freiwilligen und die Katastrophenhilfe umfasst, um nur einige Beispiele zu nennen. Der Nachteil aber ist, dass unterschiedliche und unterschiedlich spezialisierte Strukturen auf der Seite der Geber deren Koordinierung erschweren und auf der Seite der Nehmer zu zusätzlichem Managementaufwand führen. Daraus haben manche Geber die Konsequenz abgeleitet, durch eine interministerielle formalisierte Struktur ihre eigenen Hilfe-Anstrengungen besser zu koordinieren, um so den Nehmern gegenüber mit einem einheitlichen »Gesicht« auftreten zu können.

Ein besonders wichtiger Aspekt mangelnder Koordinierung und Kohärenz der Entwicklungshilfe liegt in der nationalen Landwirtschaftspolitik vieler Geber. Hier wird den armen Ländern ein Feld bedeutender Entwicklungsmöglichkeiten verschlossen, wofür die Entwicklungshilfe nur eine teilweise Kompensation bieten kann.