

2009

ÖFSE

ÖSTERREICHISCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK

Krisen und Entwicklung

Ausgabe: 2010

finanziert durch die

Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit



Analysen • Informationen

2009

ÖFSE

ÖSTERREICHISCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK

**Krisen und
Entwicklung**

Ausgabe 2010

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Österreichische Entwicklungspolitik: Analysen, Informationen

Hrsg. Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung - ÖFSE - 1. Aufl. - Wien : Südwind-Verl., 2010

ISBN: 978-3-9502964-6-4

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Übersetzung, Vervielfältigung und Verbreitung vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form ohne schriftliche Genehmigung der ÖFSE reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Die Beiträge geben die Meinung der jeweiligen AutorInnen wieder und müssen nicht mit jener der HerausgeberInnen übereinstimmen.

Impressum:

Medieninhaber und Hersteller:

© Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE)

im C3 – Centrum für Internationale Entwicklung

A-1090 Wien, Sensengasse 3

Telefon: (+43 1) 317 40 10, Fax: (+43 1) 317 40 10–150

e-mail: office@oefse.at

Internet: <http://www.oefse.at>, <http://www.eza.at>, <http://www.centrum3.at>

Für den Inhalt verantwortlich: Michael Obrovsky

Mitarbeit: Stephanie Altmann

Redaktion: Ingrid Pumpler

Covergestaltung und Basisdesign: GRIEDERGRAPHIK

Layout: Alexandra Erös

Druck: Facultas, Wien, 2010

ISBN: 978-3-9502964-6-4

INHALT

VORWORT	7
<i>Franz Nuscheler</i>	
EINLEITUNG	9
<i>Michael Obrovsky</i>	
GLOBAL ECONOMIC GOVERNANCE – GLOBALE WIRTSCHAFTLICHE MACHTVERSCHIEBUNGEN UND IHRE IMPLIKATIONEN AUF ENTWICKLUNG	11
<i>Werner Raza</i>	
EU-FINANZMARKTREGULIERUNG: KOSMETIK ODER OPERATIVER EINGRIFF?	21
<i>Karin Küblböck</i>	
Grafik 1: <i>Öffentliche Verschuldung ausgewählter EU-Länder 2000-2012 in % des BIP (ab 2011 Vorschau)</i>	22
Grafik 2: <i>Die neue Europäische Finanzmarktaufsichtsbehörde</i>	24
Grafik 3: <i>Bilaterales Clearing versus CCP-Clearing</i>	29
KRISENGEWINNER IWF?	35
<i>Karin Küblböck, Isabella Kolm</i>	
Grafik: <i>Volumen der Kreditauszahlungen und erhaltenen Rückzahlungen des IWF (in Mio Sonderziehungsrechten), Periode 2000-2010 (inklusive September 2010)</i>	35
WAITING FOR THE NEXT BIG CRASH	43
<i>Kunibert Raffer</i>	
WHAT SHOULD COME AFTER THE MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS? Voices from the South	49
<i>Amy Pollard, Andy Sumner, Monica Polato-Lopes and Agnès de Mauroy</i>	
„GREEN ECONOMY“, ARMUTSMINDERUNG UND KLIMASCHUTZ Der internationale politische Diskurs zu Umwelt und Entwicklung im Kontext der Krise	53
<i>Erwin Künzi</i>	

FINANZIELLE GESAMTLEISTUNGEN ÖSTERREICHS AN ENTWICKLUNGSLÄNDER UND MULTILATERALE STELLEN	61
<i>Michael Obrovsky</i>	
Tabelle 1:	
<i>Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen 2005-2009 in Mio € und in %</i>	65
DIE ÖFFENTLICHE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT	67
Grafik 1:	
<i>Die Entwicklung wichtiger ODA-Bestandteile 2005 bis 2009 in Mio €.....</i>	70
Tabelle 2:	
<i>Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) 2005-2009 in Mio €</i>	71
Grafik 2:	
<i>Hauptbestandteile der österreichischen ODA 2009</i>	74
Tabelle 3:	
<i>OEZA-Mittel 2005-2009, Auszahlungen in Mio €</i>	76
Tabelle 4:	
<i>Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit 2007-2009 im internationalen Vergleich in Mio US \$ und in % des Bruttonationaleinkommens, Auszahlungen</i>	79
SONSTIGE ÖFFENTLICHE LEISTUNGEN AN ENTWICKLUNGSLÄNDER	80
Tabelle 5:	
<i>Sonstige Öffentliche Leistungen (OOF), Nettobeträge 2005-2009 in Mio €</i>	81
PRIVATE LEISTUNGEN ZU MARKTÜBLICHEN BEDINGUNGEN AN ENTWICKLUNGSLÄNDER	81
Tabelle 6:	
<i>Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen, Nettobeträge 2005-2009 in Mio €</i>	82
ZUSCHÜSSE PRIVATER ORGANISATIONEN	83
<i>Michael Obrovsky, Stephanie Altmann</i>	
Tabelle 7:	
<i>Die zehn größten privaten Melderorganisationen in den Jahren 2005-2009 in Mio €</i>	84
Tabelle 8:	
<i>Private Zuschüsse nach Regionen 2005-2009 in Mio € und in %</i>	86
Tabelle 9:	
<i>Private Zuschüsse 2005-2009 nach den 20 größten Empfängerländern in Mio €</i>	87
Tabelle 10:	
<i>Private Zuschüsse nach Sektoren 2005-2009 in Mio € und in %</i>	90

Tabelle 11:*Private Zuschüsse im internationalen Vergleich 2006-2009 in Mio US \$**und in % des Bruttonationaleinkommens..... 92***DIE ÖFFENTLICHE HUMANITÄRE HILFE ÖSTERREICHS – ZWISCHEN MITLEID
UND BUDGETERFORDERNISSEN****Eine kritische Verortung innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft 93***Max Santner***Tabelle 12:***Vergleich Gesamt-ODA und Humanitäre Hilfe (HH) 2004-2009 in Mio US \$ und in % der ODA 95***Tabelle 13:***Österreichische Bilaterale ODA 2005-2009 im Bereich Humanitäre Hilfe einschließlich**Nahrungsmittelprogrammhilfe, Minenräumung und Unterstützung von Minenopfern in Mio € 96***Tabelle 14:***Auslandskatastrophenfonds 2009 in € 97***Tabelle 15:***Multilaterale Humanitäre Hilfe 2005-2009 (einschließlich Nahrungsmittelhilfe/-sicherheit)**im Wege von Kernbudgets in Mio € 98***REMITTANCES AUS ÖSTERREICH: ÜBERBLICK UND TRENDS 100***Michael Obrovsky, Stephanie Altmann***Tabelle 16:***Remittances an Entwicklungsländer 2007-2012 in Mrd US \$ 100***Tabelle 17:***Remittances von und aus Österreich 2005-2009 in Mio US \$ 101***Tabelle 18:***Österr. Gastarbeiterüberweisungen an LDCs, OLICs, LMICs und UMICs 2007-2009 in Mio € 102***ANHANG 105**

DAC-Liste der Empfängerländer (ODA) 2009/2010 105

DAC-Liste der Empfängerländer (ODA) 2008 106

DAC-Liste der Empfängerländer (ODA) 2005, 2006 & 2007 107

Mitgliedsorganisationen der KOO – Koordinierungsstelle der
Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission 108

Abkürzungsverzeichnis 109

AutorInnen 113

VORWORT

Was der Soziologe Ulrich Beck in einer weit ausholenden Theorie der „Weltrisikogesellschaft“ und der globalisierten Unsicherheit zu verarbeiten versuchte, haben andere Krisen- und Katastrophentheoretiker an einzelnen Gefährdungen, die auch der OECD-Welt erwachsen, zu verdeutlichen versucht. So prognostizierte der Soziologe Harald Welzer aus dem globalen Klimawandel erwachsende interne und internationale „Klimakriege“. Andere Konstrukteure von Zukunftsszenarien leiteten aus der weltweiten Verknappung von lebenswichtigen Ressourcen (Energie, Land, Wasser) und von strategischen Rohstoffen Ressourcenkonflikte ab, die auch gewaltsam eskalieren können. In Effekt haschenden Titeln von Büchern und Reportagen war dann von „Ölkriegen“, „Wasserkriegen“, „Handelskriegen“ um Rohstoffe oder sogar von einem „Weltkrieg um Wohlstand“ (so Gabor Steingart, der Chefredakteur des „Handelsblattes“) die Rede.

Die vorliegende Publikation der ÖFSE greift selektiv einzelne bereits virulente oder drohende Krisen auf und fragt danach, was die internationale Entwicklungszusammenarbeit, die selbst – nicht nur in Österreich, aber besonders in diesem reichen EU-Land – in einer schweren Finanzierungs- und Legitimationskrise steckt, zur Krisenbewältigung beitragen kann. Sie ist gefordert, weil die Entwicklungsländer durch die Wirkungen globaler Systemkrisen besonders verwundbar sind; sie ist zugleich als herkömmliche „Entwicklungshilfe“ (ODA) völlig überfordert.

Die in diesem Sammelband versammelten Beiträge legen nahe, dass sie sich als globale Strukturpolitik neu definieren und positionieren muss, um angemessene Antworten auf das Krisengemenge finden zu können. Das wohlverstandene Eigeninteresse, d. h. die politische Vernunft, verbietet ein Weiterwursteln in ausgetretenen Pfaden, weil die „Weltrisikogesellschaft“ keine Gesellschaft aus ihren Interdependenzketten ausklammert und von ihren Bumerangeffekten verschont. Diesen unerbittlichen Zusammenhang scheinen manche HaushälterInnen in den OECD-Staaten noch nicht begriffen zu haben.

Professor Franz Nuscheler

Mitglied des ÖFSE-Kuratoriums, Senior Fellow der Johannes Kepler Universität Linz

EINLEITUNG

Michael Obrovsky

Krisen und Entwicklung ist das Schwerpunktthema der ÖFSE-Publikation „Österreichische Entwicklungspolitik 2009/2010“. Ausgangspunkt für die Auswahl dieser Schwerpunktsetzung war die Finanz- und Wirtschaftskrise des Jahres 2008, deren Spuren nicht nur in den Verschuldungsraten und nationalen Budgets der Industrieländer für die kommenden Jahre deutlich sichtbar wurden, sondern vielfach radikale Sparprogramme bei Ausgaben im Sozial-, Bildungs- und Gesundheitswesen nach sich zogen. Die unmittelbaren Auswirkungen für die Partnerländer im Süden waren vor allem der Rückgang von ausländischen Investitionen, des Handels und der Leistungen für die Entwicklungszusammenarbeit sowie das Ansteigen der Preise für Ressourcen wie Erdöl, mineralische und landwirtschaftliche Rohstoffe und dadurch für jene Länder, die auf Nahrungsmittel- und Energieimporte angewiesen sind, das Ansteigen von Armut und Hunger.

Die durch die Finanzspekulationen verstärkten Nahrungsmittelkrisen, die für viele Regierungen im Süden zu massiven Stabilitätsproblemen und somit zu Governance Krisen geführt haben, trugen zur Diskussion über eine notwendige Re-Regulierung der globalen Finanzmärkte bei. Die Industrieländer versuchten mit Hilfe von massiven Finanzspritzen die Stabilität und die Interessen des Finanzsektors zu gewährleisten, dabei sollte das hegemoniale Projekt der neoliberalen Globalisierung nicht durch soziale Krisen und Sicherheitsrisiken für den Norden gefährdet werden. Die indifferente zögerliche Rolle der Europäischen Union bei den Revolutionen in Tunesien und Ägypten zeigt deutlich die politische Orientierungslosigkeit zwischen Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen einerseits und dem Anspruch demokratischer Regierungsführung. Dazu kam noch die Umwelt- und Klimakrise, deren Lösung mit den UN-Konferenzen in Kopenhagen und Cancún nur vertagt wurde. Die vielfachen Krisen machten jedenfalls rasch deutlich, dass die ambitionierten entwicklungspolitischen Zielsetzungen, die am Anfang des Millenniums von den bilateralen und multilateralen Akteuren der internationalen Gemeinschaft als „Neue Entwicklungsarchitektur“ verabschiedet wurden (Millennium Development Goals – MDGs, Paris Declaration) nicht bzw. nur teilweise erreicht werden können.

Die konkreten Auswirkungen der „multiplen“ Krisen werden derzeit erst systematisch in der entwicklungspolitischen Literatur diskutiert und analysiert. Wir sind daher vorrangig der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen die multiplen Krisen auf den Diskurs in verschiedenen Sektoren der Entwicklung haben, da eine Neuausrichtung und Neuorientierung des entwicklungspolitischen Diskurses für die Zeit nach dem Jahr 2015 mit Referenz auf die verschiedenen Krisen bereits in Diskussion ist. Die EADI/DAS-Konferenz des Jahres 2011 steht beispielsweise unter dem Titel „Rethinking Development in an Age of Scarcity and Uncertainty. New Values, Voices and Alliances for Increased Resilience“.

Auch wenn derzeit noch nicht klar ist, ob die verschiedenen Krisen bereits ansatzweise überwunden wurden oder ob die Mechanismen zur Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise neu überdacht werden müssen, bieten Krisen – aus der Perspektive politischer Gestaltbarkeit – immer auch Veränderungspotentiale und somit auch Chancen.

Werner Raza analysiert daher im ersten Beitrag die institutionellen Formen und Regelungsinhalte globaler ökonomischer Governance und thematisiert, welche Auswirkungen die Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Gegenwart und Zukunft globaler Governance hat sowie deren Beutung für den globalen Süden und die ökonomische Entwicklung insgesamt. Er plädiert für eine „auf Pluralität ausgerichtete globale Ordnung“, die – auf der Stärkung einer partizipativen und sozialen Demokratie im nationalen und regionalen Rahmen basierend – nationale bzw. regionale Bedürfnisse und sozioökonomische Gegebenheiten berücksichtigt. Die globale Durchsetzung eines Modells à la „Washington Konsensus“ ist nicht sinnvoll.

Karin Küblböck thematisiert die Umsetzung der Vorgaben der neuen internationalen Finanzmarktregeln im Rahmen der wesentlichen Reformvorhaben der Europäischen Union. Sie kommt zu dem Schluß, dass durch die Reformen zwar mehr Transparenz geschaffen werde, substantielle Änderungen, die den Nutzen bestimmter Finanzinstrumente für die Gesellschaft und die Realwirtschaft in den Blick nehmen, nicht angestrebt wurden.

Karin Küblböck und *Isabella Kolm* beleuchten die Stärkung der Rolle des IWF als Regulations- und Überwachungseinrichtung, die durch die Finanz- und Wirtschaftskrise forciert wurde. Sie weisen auch auf die Dringlichkeit der Demokratisierung und der wirtschaftspolitischen Neuausrichtung des IWF hin und sehen in der Ankündigung der Veränderung der Politikagenda des IWF mehr Rhetorik als eine Stärkung der Entwicklungs- und Schwellenländer.

Kunibert Raffer sieht in seinem Beitrag die Finanz- und Wirtschaftskrise vorrangig als Krise des Neoliberalismus denn als Krise des Kapitalismus des 19. Jahrhunderts und zeigt an Hand der Beispiele Chile und Griechenland sowie den internationalen Bankenregulierungsmechanismen Basel I bis Basel III, dass mit den derzeitigen Maßnahmen zur Regulierung des Internationalen Finanzmarktes die Vorbereitung der nächsten Finanz- und Wirtschaftskrise begonnen hat.

Amy Pollard, *Andy Sumner*, *Monica Polato Lopes* und *Agnès de Mauroy* fassen in ihrem Beitrag die Ergebnisse ihrer Studie zur zukünftigen Ausrichtung der MDGs zusammen, in der sie 104 VertreterInnen der Zivilgesellschaft in 36 Entwicklungsländern befragten. Aus Sicht der Zivilgesellschaft der Entwicklungsländer ist ein neuer übergreifender Bezugsrahmen für eine globale Entwicklung nach 2015 wichtig, wobei die VertreterInnen der Zivilgesellschaft besonderen Wert auf ein partizipatives partnerschaftliches Zustandekommen des Referenzrahmens legen.

Erwin Künzi analysiert Veränderungen der internationalen Diskurse zu Umwelt und Entwicklung im Kontext der Finanz- und Wirtschaftskrise aus einer historischen Perspektive. Er sieht Veränderungen im Diskurs vor allem als Weiterentwicklung des Prinzips der UN-Umweltkonferenz von Rio 1992, das Armutsminderung und Umweltschutz nicht mehr als Gegensatzpaar sieht. „Green Economy“ und Klimaschutz sind zwar einerseits zu einem wichtigen Thema der Entwicklungspolitik geworden andererseits wird die Armutsperspektive in einer stärker ökologisierten Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit betont.

Wir sind uns bewußt, dass wir mit der Auswahl der Beiträge der Komplexität des Themas nicht gerecht werden, da die Auswirkungen der Krisen auch in vielen anderen wichtigen Bereichen (zum Beispiel: Gender, Energie, Entwicklungsfinanzierung, Nahrungsmittelversorgung,

Landwirtschaft, Bildung usw.) feststellbar sind. Die Auswahl der Beiträge korrespondiert daher einerseits mit Arbeitsschwerpunkten der ÖFSE und andererseits mit der Berücksichtigung von aktuellen internationalen Studien und Beiträgen.

Im *zweiten Abschnitt* der Publikation werden die *gesamten österreichischen Finanzflüsse an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen* dargestellt. Die Analyse der gesamten Finanzflüsse, der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, der sonstigen öffentlichen Leistungen und der privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen von 2005 bis 2009 wurde von *Michael Obrovsky* auf Basis der ADA OEZA-Statistik und der OECD-Analysen und Darstellungen durchgeführt.

Die Analyse und Darstellung der Zuschüsse der privaten Organisationen 2005-2009 wurden von *Stephanie Altmann* und *Michael Obrovsky* erarbeitet und zeigt deutlich, dass die österreichischen Nichtregierungsorganisationen auch im Jahr 2009 mit rund 100 Mio€ – trotz Finanz- und Wirtschaftskrise – eine beachtliche Summe an Eigenmittel für die Entwicklungsfinanzierung aufbrachten.

Max Santner analysiert auf Basis der internationalen Vergleichsdaten die öffentliche Humanitäre Hilfe Österreichs und kommt unter anderem zu dem Schluss, dass aufgrund der Fragmentierung und Unterfinanzierung der Humanitären Hilfe Österreich in diesem Bereich keine aktive Rolle spielen kann.

Abschließend wird von *Michael Obrovsky* und *Stephanie Altmann* ein Überblick über die Remittances aus Österreich an Entwicklungsländer gegeben. Dabei zeigt sich, dass traditionellerweise die Gastarbeiterrücküberweisungen an die Balkanländer Serbien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien sowie an die Türkei rund 95 % der gesamten Gastarbeiterrücküberweisungen ausmachen, während der Anteil an afrikanische und asiatische Länder gering bleibt.

Der Überblick über die gesamten finanziellen Leistungen Österreichs an Entwicklungsländer sowie die analytische Aufbereitung der Daten soll eine Grundlage für die Beurteilung der Daten im internationalen Kontext anbieten. Darüber hinaus stellt die Analyse der privaten Leistungen, der Humanitären Hilfe und der Remittances eine wichtige Ergänzung zu den OEZA- und ODA-Daten dar.

GLOBAL ECONOMIC GOVERNANCE – GLOBALE WIRTSCHAFTLICHE MACHTVERSCHIEBUNGEN UND IHRE IMPLIKATIONEN AUF ENTWICKLUNG

Werner Raza

Einleitung

Obgleich kein historisch neues Phänomen, hat sich der Prozess der Globalisierung während der letzten vier Jahrzehnte markant beschleunigt. Vor allem die ökonomische Dimension einer zunehmenden Verflechtung und Integration wirtschaftlicher Räume hat seit den 1980er-Jahren auf politischer wie wissenschaftlicher Ebene zur Diskussion über die Notwendigkeit einer stärkeren und koordinierten Governance¹ internationaler Handels-, Investitions- und Migrationsströme geführt.² Dies wurde im Wesentlichen mit den politischen Normierungsnotwendigkeiten eines zunehmend transnational organisierten Wirtschaftsraumes begründet und als prinzipiell wünschenswertes politisches Projekt formuliert (vgl. z. B. Messner 2005). In Folge dessen kam es in bestimmten Bereichen der ökonomischen Governance zum Auf- und Ausbau von internationalen Institutionen. Die Welthandelsorganisation WTO, die mit dem Abkommen von Marrakesch 1994 aus der Taufe gehoben wurde, ist hier das prominenteste Beispiel. Gleichwohl verlief der Prozess des Auf- und Ausbaus globaler ökonomischer Governance widersprüchlich, und dies in mehrfacher Hinsicht. Zum ersten war er politisch von einem Spannungsfeld gekennzeichnet, das einerseits den breiten Trend in Richtung Liberalisierung und Deregulierung, also dem Entfernen von nationalen Marktbarrieren, verfolgte, andererseits aber auch die Normierung internationaler Mindeststandards oder harmonisierter Regeln in bestimmten Bereichen, wie z. B. dem Schutz geistigen Eigentums, beinhaltete. Zum zweiten zeichnete sich das politische Feld durch eine markante Asymmetrie in den Machtverhältnissen und Beteiligungsmöglichkeiten verschiedener gesellschaftlicher und politischer Akteure

aus. In diesem Beitrag wird es daher darum gehen, den primär normativ ausgerichteten Begriff von Global Economic Governance, der letzteres als wünschenswertes Ziel und als zu betreibendes politisches Projekt begreift, im Lichte der Erfahrungen der letzten 20 Jahre sowie im Zusammenhang mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise kritisch zu reflektieren.

Im Folgenden soll daher zum einen eine Zwischenbilanz der jüngeren Vergangenheit gezogen werden und die bisher implementierten institutionellen Formen und Regelungsinhalte globaler ökonomischer Governance einer kritischen Analyse unterzogen werden, insbesondere hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den globalen Süden. Zum anderen wird die Frage gestellt, welche Effekte die globale Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Gegenwart und Zukunft globaler Governance zeitigen wird, und was dies für den globalen Süden und die ökonomische Entwicklung insgesamt bedeuten kann.

Global Economic Governance vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise

Der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems Anfang der 1970er-Jahre markiert das Ende der Weltwirtschaftsordnung, so wie sie 1944 von den Siegermächten des Zweiten Weltkriegs unter Führung der USA bei der berühmten Konferenz gleichen Namens konzipiert worden war. Dieses Systems des „embedded liberalism“ (Ruggie 1982) beruhte im Wesentlichen auf drei Pfeilern: erstens national organisierten Finanzsektoren, deren internationale Mobilität durch Kapitalverkehrskon-

1 Unter dem Begriff Governance wird die politische Steuerung von Gesellschaften als Prozess der Interaktion von Staat und Zivilgesellschaft bzw. privaten Sektor verstanden. Global Governance umschreibt demnach den Prozess der politischen Steuerung auf verschiedenen räumlichen Ebenen (vgl. Brand 2011, 11). In diesem Beitrag steht die Interaktion von internationaler und nationaler Ebene im Mittelpunkt des Interesses.

2 Für einen Überblick über die wissenschaftliche Diskussion siehe Messner/Nuscheler (2003), Behrens (2005), Brand (2011). Ein prominentes Beispiel für die politische Diskussion ist der Bericht der Commission on Global Governance der UN „Our Global Neighbourhood“ aus dem Jahr 1995.

trollen und fixe Wechselkurse erheblich beschränkt war³; zweitens einem Welthandelsregime, das eine schrittweise Liberalisierung des Welthandels beförderte, den Nationalstaaten aber relativ große Spielräume für den Schutz ihrer Wirtschaft beließ, und drittens die Etablierung von Entwicklungsbanken, die über Transfers und zinsgünstige Kredite ökonomische Wiederaufbau- und Aufholprozesse finanzieren sollten. Mit den 1970er-Jahren begann ein weitreichender Umbau dieser Ordnung. Die erste und zentrale Änderung bestand im Übergang zu flexiblen Wechselkursen zwischen den bedeutenden Weltwährungen und in der Liberalisierung der nationalen Finanzmärkte durch Abschaffung der Kapitalverkehrscontrollen und anderer Marktzugangshemmnisse. Banken und andere Finanzdienstleister konnten dadurch ihre Geschäftstätigkeit zunehmend internationalisieren. Es entstanden internationale Finanzmärkte (insb. die bekannten Euro-Dollar-Märkte), über welche große Finanztransaktionen abgewickelt werden konnten. Ebenso widmete sich eine steigende Anzahl von Finanzakteuren spekulativen Transaktionen, insb. mit den seit den 1980er-Jahren stark ausgebauten, sog. derivativen Finanzinstrumenten. Spekulative Transaktionen waren also, um nochmals John Maynard Keynes zu paraphrasieren, nicht länger die Blasen auf dem konstanten Strom unternehmerischer Tätigkeit, sondern wurden selbst zu einem wichtigen Geschäftsfeld nicht nur der Finanzunternehmen, sondern zunehmend auch der gesamten Wirtschaft. Diese neuen Finanzsektoren begünstigten zunächst das „Recycling“ der Leistungsbilanzüberschüsse der erdölreichen Länder in den 1970-Jahren mit dem bekannten Resultat der Finanzkrisen in vielen Ländern des globalen Südens in den 1980er- und 1990er-Jahren. Auch wenn in Folge dieser Finanzkrisen die Notwendigkeit einer stärkeren Regulierung des Finanzsektors offensichtlich wurde, so wurde vom ökonomischen und wirtschaftspolitischen Mainstream das Auftreten der Krisen nicht auf die Liberalisierung selbst, sondern auf die mangelhafte Regulierung und „Reife“ der Finanzsektoren in den Entwicklungsländern zurückgeführt. Nur wenige, meist marxistisch oder keynesianisch inspirierte Fachleute wie Joseph Stiglitz (2002) hinterfragten zu jener Zeit den Liberalisierungskonsens. Die Diskussion um eine neue internationale Finanzarchitektur im Anschluss an

die asiatische Finanzkrise der späten 1990er-Jahre zeitigte zwar manche Vorschläge (siehe z.B. Eichengreen 1999). Diese wurden aber politisch nicht umgesetzt. Hier zeigte sich ganz klar, dass die Wirtschaftsinteressen der international agierenden Finanzkonzerne im Verbund mit jenen Nationalstaaten, welche zum Schutz ihrer eigenen Finanzplätze einen Souveränitätsverlust in der Regulierung des Finanzsektors nicht hinnehmen wollten, den Aufbau effektiver globaler Governance Mechanismen verhinderten. Ein Versäumnis, das sich 2007/08 rächen sollte.

Die primäre Reaktion auf die Finanzkrisen, die im globalen Süden in der Regel mit Schuldenkrisen einhergingen bzw. von letzteren mit ausgelöst worden waren, bestand vielmehr darin, über die globalen Finanzinstitutionen – Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank – Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme in den Krisenländern zu implementieren. Bereits bestehende Organisationen der globalen Governance wurden also dafür verwendet, in einzelnen Ländern oft gegen deren Willen Maßnahmen durchzusetzen, die zum einen auf eine makroökonomische Stabilisierung, zum anderen aber auf weitreichende strukturelle Änderungen der betroffenen Volkswirtschaften abzielten. Konzeptuell begründet waren diese Maßnahmen mit einem wirtschaftspolitischen Rahmen, der es unter dem vom US-Ökonomen John Williamson geprägten Begriff „Washington Konsensus“ zu einiger Bekanntheit schaffte. Die zentralen Eckpunkte dieser Programmatik bestanden zusammengefasst (i) in der Liberalisierung von Außenhandel und Investitionsströmen, (ii) der Privatisierung staatlicher Industrien und Dienstleistungen, (iii) der Beseitigung von regulatorischen Marktzugangshemmnissen („Deregulierung“), insbesondere im Bereich so genannter geschützter Sektoren (z. B. Handel, Gewerbe, freie Berufe), sowie (iv) der Implementierung restriktiver Fiskalpolitik durch Senkung von Staatsausgaben und einer Umgestaltung der Steuerpolitik, die auf eine Schwächung der Steuerprogression bei den direkten Steuern und die steuerliche Entlastung des Unternehmenssektors abstellte. Im Kern zielte diese von der ökonomischen Doktrin des „Neoliberalismus“ inspirierte Programmatik auf die „Entbettung“ des „embedded liberalism“ der

3 Hier zeigt sich der Einfluss des britischen Ökonomen John Maynard Keynes, der aufgrund der Erfahrungen der 1920er- und 1930er-Jahre ein starker Befürworter einer nationalstaatlichen Organisation und Regulierung des Finanzsektors war. Charakteristisch dafür die Worte: 'I sympathize, therefore, with those who would minimize, rather than with those who would maximize, economic entanglement among nations. Ideas, knowledge, science, hospitality, travel – these are the things which should of their nature be international. But let goods be homespun whenever it is reasonably and conveniently possible, and, above all, let finance be primarily national.' (Keynes 1933)

Nachkriegszeit. In den 1980er-Jahren speziell auf die peripheren Krisenländer angewandt, wurde sie zum Leitbild der Wirtschaftspolitik einer Vielzahl von auch entwickelten Ländern im anglo-amerikanischen Raum, aber ebenso in Europa. Die Umsetzung dieser Programmatik auf nationaler Ebene fand natürlich in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Situation und den politischen Kräfteverhältnissen und daher in unterschiedlichem Ausmaß statt. Die geschilderte Programmatik war aber nicht nur für die Politikgestaltung in den einzelnen Staaten wegweisend während der letzten drei Dekaden, sondern sie durchdrang auch die Agenda der Global Governance. Dies sowohl im Hinblick auf die Ausgestaltung der institutionellen Formen, als auch bezüglich der diskutierten Regelungsinhalte. Exemplarisch darlegen lässt sich dies am Beispiel der Welthandelsorganisation WTO, die zusammen mit IWF und Weltbank zur wichtigsten globalen Regulierungsinstitution der letzten 15 Jahren aufstieg.

Die WTO als paradigmatische Organisation der Global Economic Governance

Mit dem Abkommen von Marrakesch im April 1994 fanden acht Jahre schwieriger Verhandlungen um eine Neuordnung des internationalen Handelsregimes ein erfolgreiches Ende. Hatte seit 1947 nur ein internationaler Vertrag, das Allgemeine Abkommen über Zölle und Handel (GATT), in provisorischer Manier als Grundlage für die internationale Handelsordnung erhalten müssen, so entstand per 1.1.1995 mit der WTO eine eigenständige internationale Organisation mit Rechtspersönlichkeit, organisatorischer Struktur und Budget. Zudem wurde die neue Organisation auch mit einer eigenen, und wie sich zeigen sollte, einflussreichen Schiedsgerichtsbarkeit ausgestattet und verwaltete einen erheblich erweiterten Rechtsbestand. Letzterer umfasste neben dem aktualisierten GATT auch zwei neue Rahmenverträge. Das Abkommen zum Dienstleistungshandel (GATS) legte grundlegende Prinzipien für die fortschreitende Liberalisierung dieses großen Sektors fest. Das Abkommen über handelsrelevante Aspekte des geistigen Eigentums wiederum definierte globale Mindeststandards für den Schutz und die Umsetzung geistiger Eigentumsrechte (Patente, Urheberrechte u.ä.). Auch zu anderen neuen, d.h. bislang nicht im Rahmen der Welthandelspolitik regulierten Bereichen, wie dem Investitionsschutz oder dem öffentlichen Auftragswesen kam es zu ersten Abkommen (TRIMS bzw. GPA-Abkommen). Was mit der

Gründung der WTO erfolgte, war daher zum einen eine markante institutionelle Aufwertung des Politikfelds Außenhandel, zum anderen aber eine erheblich erweiterte Definition dessen, was als Außenhandelspolitik zu verstehen ist. Nicht mehr nur die Abschaffung von Zöllen, Quoten oder Subventionen im Waren- bzw. im Agrarhandel bildeten den alleinigen Fokus der Handelspolitik. Neu hinzugekommen war die Agenda der „Deep Integration“ (vgl. Claar/Nölke 2010), d.h. einer umfassenden Weltmarktintegration. Dies erfordert – ähnlich wie im Fall der Umsetzung des europäischen Binnenmarktprojekts – wesentlich weitreichendere Normierungen in Bereichen wie Investitionsliberalisierung bzw. Niederlassungsrecht, Vereinheitlichung von technischen und Produktstandards, Harmonisierung von sektoralen Regulativen, engere Koordination der nationalen Wettbewerbspolitiken, und generell den weitgehenden Abbau von nationalen Sonderregelungen zu einer breiten Palette von Themen (z.B. Anerkennung von Berufsqualifikationen, Lizenzierungsvorschriften, Schutzregelungen für bestimmte Sektoren und Berufe u.ä.). Damit statteten die Mitglieder der WTO ihre Organisation mit einem Arbeitsprogramm aus, das im Wesentlichen auf drei Säulen beruhte:

1. dem expliziten Auftrag zur fortschreitenden Liberalisierung aller Wirtschaftssektoren, d.h. dem Abbau von Marktzugangshemmnissen und diskriminierenden Rechtsvorschriften bzw. behördlichen Praktiken;
2. einem umfassenden Regulierungsprojekt zur Entwicklung eines globalen wirtschaftlichen Ordnungsrahmens, der weit über die traditionellen Handelsthemen hinausreicht und
3. einem umfassenden Verrechtlichungsprojekt, das die liberale Konzeption der Weltmarktintegration im internationalen Recht festschreiben und organisatorisch absichern sollte. Stephen Gill spricht in diesem Zusammenhang von einem „Neuen Konstitutionalismus“ (Gill 1997, 1998, 2003). Nicht zuletzt das stark aufgewertete WTO-Schiedsgericht ist ein wesentlicher Bestandteil des Aufbaus eines globalen wirtschaftlichen Rechtssystems und damit zur Absicherung des mit dem Washington Konsensus umschriebenen Modells der Weltmarktintegration.

Bald nach Gründung der WTO stieß dieses Projekt aber auf Widerstände. Diese kamen insbesondere von den Mitgliedsstaaten des globalen Südens, die 1996 die

Aufnahme von Verhandlungen über vier neue Themenbereiche (Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Auftragswesen, Handelserleichterungen) abblockten. Ebenso wurden Verhandlungen über die Themen Handel und Umwelt sowie Handel und Sozialstandards wiederholt abgelehnt, prominent bei der WTO-Ministerkonferenz 1999 in Seattle. Auch die sich zunehmend international vernetzende Zivilgesellschaft formierte ihren Widerstand in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre, und trat bei den Ministerkonferenzen 1999 in Seattle und 2003 in Cancún in massiver Form in Erscheinung. Die Gründe für diesen Widerstand können auf drei wesentliche Argumentationen zurückgeführt werden. *Erstens* betrachten insbesondere viele Entwicklungsländer die neuen Themen wie z.B. den Schutz geistigen Eigentums, die Beschränkungen der Investitionspolitik oder die Liberalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe als entwicklungspolitisch nicht sinnvolle Beschneidung nationaler Handlungsspielräume. Dabei werden sie von Erkenntnissen der neueren institutionenökonomischen Entwicklungstheorie unterstützt (vgl. Chang 2003; Reinert 2007; Rodrik 2007). *Zweitens* wird die neue Handelsagenda von mancher Regierung als nicht hinnehmbarer Verlust nationalstaatlicher Souveränität gesehen. Hier geht es nicht nur um die Bewahrung sinnvollen wirtschaftspolitischen Spielraums, sondern um das Eigeninteresse des Nationalstaats und seiner Entscheidungsträger an der Maximierung ihres machtpolitischen Spielraums. Auch die Reaktion der führenden Handelsmächte USA und EU, die wichtigen Entwicklungs- und Schwellenländer China, Indien und Brasilien in den engeren Kreis der WTO-Führungsmächte aufzunehmen und ihnen damit einen stärkeren Einfluss auf die Verhandlungen zu geben, konnte die Länder nicht zu einer entscheidenden Änderung ihrer Haltung bewegen. *Drittens* werden gegen die neue Handelsagenda demokratiepolitische Gründe ins Treffen geführt. Diese beziehen sich zum einen auf den Mangel an Transparenz und Inklusion der Verhandlungsprozesse in der WTO selbst (vgl. etwa Jawara/Kwa 2003). Zum anderen wird kritisiert, dass die Ergebnisse der WTO-Verhandlungen selbst nicht hinreichend demokratisch legitimiert sind, da im nationalstaatlichen Rahmen die Gestaltung der Handelspolitik beinahe ausschließlich in den Händen der Exekutive bzw. der einschlägigen Experten-Bürokratie liegt. Die Rolle der Parlamente bliebe hingegen auf das Absegnen der ausverhandelten Abkommen beschränkt. Letzteres wiege umso schwerer, als mit der neuen Handelsagenda Regelungsbereiche verbunden wären, welche tief in Kernbereiche nationaler Rechtssetzung eingriffen (vgl. z.B. Krajewski 2001;

Howse 2003). Zudem wäre die Möglichkeit der Zivilgesellschaft, auf die Verhandlungsprozesse Einfluss zu nehmen, sehr ungleich verteilt. Während VertreterInnen des Unternehmenssektors umfassenden Einfluss auf die Verhandlungen nehmen könnten, wäre dies anderen gesellschaftlichen Akteuren weitgehend verwehrt. Diese Kritik, verbunden mit massiven und wiederholten Protestaktionen während der WTO-Ministertreffen, blieb nicht ohne Wirkung und führte zumindest tendenziell zu einer Erosion der Legitimität der WTO in der politischen Öffentlichkeit.

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise und ihre Auswirkungen auf die Global Economic Governance

Globale Handelsgovernance

Auch wenn das ambitionierte Projekt des Aufbaus einer umfassenden handelspolitischen Governance auf globaler Ebene in den 1990er-Jahren institutionell verankert werden konnte, waren die seitens der ProponentInnen erhofften Fortschritte seit der Jahrtausendwende bescheiden. Zwar wurde 2002 in Doha eine neue Handelsrunde in der WTO begonnen. Diese war aber von Anbeginn an von großen Interessendivergenzen geprägt und konnte bis Ende 2010 nicht erfolgreich abgeschlossen werden. Setzten wichtige Handelsmächte wie insbesondere die EU anfangs noch große Hoffnungen in die multilaterale Handelspolitik im Rahmen der WTO, so war spätestens mit der neuen EU-Handelsstrategie „Global Europe“ vom Oktober 2006 klar (EC 2006), dass die EU, ähnlich wie zuvor schon die USA, eine Re-Orientierung ihrer Handelspolitik in Richtung Aufwertung der bilateralen Ebene vornahm. Der Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2007/08 ließ die Chancen auf einen erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde weiter sinken. Manche liberale Handelspolitiker, unter ihnen der WTO-Generaldirektor Pascal Lamy befürchteten sogar, dass die schlimmste globale Wirtschaftskrise seit den 1930er-Jahren zu einem Wiederaufleben protektionistischer Politiken führen würde. Auch wenn sich dies in der Folge nicht bewahrheiten sollte, akzentuierten sich die unterschiedlichen Wirtschaftsinteressen zwischen Industrie- und Schwellenländern im Verlauf der Krise. Dies blieb nicht ohne Folgen für die handelspolitischen Strategien der großen Wirtschaftsmächte. In der aktuellen EU-Handelsstrategie vom November 2010 sieht

die Europäische Kommission die primäre Rolle der WTO mittlerweile als „Schutzschild gegen einen Rückfall in den Protektionismus“ und spricht sich für eine Stärkung ihrer Monitoring- und Streitschlichtungsfunktion aus (EC 2010, 10). Mit anderen Worten, die Rolle der multilateralen Ebene wird primär in der Absicherung des Erreichten gesehen. Das Verhandlungsforum für ein Vorantreiben der Liberalisierungsagenda hat sich auch in der EU klar auf die bilaterale Ebene verschoben.

Hat die globale Ebene der handelspolitischen Governance damit an Bedeutung eingebüßt? Dies lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur vorläufig beantworten. Fest steht, dass sowohl die bedeutenden Handelsmächte des globalen Nordens, insbesondere die USA und die EU, als auch die wichtigen Schwellenländer China, Indien, Brasilien eindeutig auf die bilaterale Schiene setzen, um ihre handelspolitischen Interessen durchzusetzen. Davon zeugt die Vielzahl der in den vergangenen zehn Jahren begonnenen und abgeschlossenen bilateralen Verhandlungen, und das Wiederaufleben einer eigenen Süd-Süd-Agenda in der Handelspolitik, angeführt von den großen Schwellenländern China, Indien, Brasilien und Südafrika. Selbst unter den Bedingungen einer raschen weltwirtschaftlichen Erholung in der nahen Zukunft bleibt es daher unwahrscheinlich, dass die WTO die ihr in den 1990er-Jahren zugeschriebene Rolle einer dynamischen handelspolitischen Leitinstitution wieder voll wahrnehmen kann. Selbst ein erfolgreicher Abschluss der Doha-Runde dürfte daran nichts Entscheidendes ändern. Der spezifische Mehrwert der WTO und ihr bislang nicht in Frage gestelltes Alleinstellungsmerkmal bleibt weiterhin das Streitschlichtungsverfahren. Geht man davon aus, dass die Konflikthaftigkeit der internationalen Handelsbeziehungen in der nächsten Zeit zunehmen wird, so wird sich die Bedeutung der WTO als Institution der Global Economic Governance zentral daran bemessen, ob es ihr gelingt, die Bearbeitung handelspolitischer Konflikte innerhalb des etablierten juristisch-institutionellen Rahmens zu gewährleisten.

Globale finanz- und wirtschaftspolitische Governance

Die globale finanzpolitische Governance verfügt mit IWF und Weltbank zweifellos über die am weitesten entwickelten Institutionen. Diese beiden Institutionen bildeten die Eckpfeiler der weltwirtschaftlichen Nachkriegsordnung und prägten die internationale Finanz- und Wirtschaftspolitik der 1950er- bis 1990er-Jahre

maßgeblich mit. Während die WTO als institutionelles Produkt der dominanten weltwirtschaftlichen Doktrin des „Washington-Konsensus“ gesehen werden kann, waren IWF und Weltbank tatkräftige Geburtshelfer und in der Folge Umsetzungsorgane dieser Doktrin. Die Vorherrschaft dieser Institutionen während der 1980er- und 1990er-Jahre, sowohl politisch-ideologisch als auch in der wirtschaftspolitischen Praxis mit Dutzenden von Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogrammen im globalen Süden, wurde erst mit der Millenniumswende und dem starken wirtschaftlichen Aufkommen der Schwellenländer herausgefordert. Die schmerzlichen wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Strukturanpassungspolitik sowie politische Machtverschiebungen bewogen eine Reihe von Schwellenländern, ihre internationalen Verbindlichkeiten möglichst rasch rückzuführen bzw. führten in einigen Fällen zu einem Konflikt mit dem IWF, so z. B. im Fall von Argentinien und Venezuela. Die Politik von IWF und Weltbank sah sich auch auf der konzeptionellen Ebene zunehmender Kritik ausgesetzt (vgl. am prominentesten Stiglitz 2002). Damit erlitten die Bretton-Woods-Institutionen nicht nur einen Verlust an politischer Macht, sondern auch ihre Rolle als Vordenkerinnen der wirtschafts- und entwicklungstheoretischen Diskussion wurde in Frage gestellt. Angesichts dieser Situation muss der Ausbruch der globalen Finanzkrise im Jahr 2007/08 für IWF und Weltbank beinahe als Glücksfall gesehen werden, bot sich dadurch doch die Gelegenheit, ihre Rolle als globale „Krisenfeuerwehr“ wieder wahrzunehmen (eine detailliertere Diskussion zur Rolle von IWF und Weltbank leisten die Beiträge von K. Küblböck und K. Raffer in diesem Band). Auch wenn in den letzten drei Jahren der IWF im Krisenmanagement in mehreren ost- und südeuropäischen Ländern (u. a. Ungarn, Baltische Länder, Griechenland) engagiert war, und dort die bekannten Strukturanpassungsprogramme in nur wenig modifizierter Form implementierte, so musste sich der IWF die wiedergewonnene Führungsrolle teilen. Interessanterweise aber nicht mit einer anderen etablierten Institution, sondern mit dem Verbund der wichtigsten Industrie- und Schwellenländern, den G20.

Verfügen die WTO bzw. IWF und Weltbank als globale Governance-Institutionen über eine formelle organisatorische und rechtliche Struktur, so zeichnet den G20-Prozess – wie auch schon seinen „Schwester-Prozess“ G8 (mit den Vorläufern G6 und G7) – eine informelle, rein inter-gubernamentale Struktur aus. Die Bedeutung dieser Prozesse liegt demnach nicht in der Verabschiedung von international verbindlichen Beschlüssen, sondern in

Meinungsbildungs- und Politikkoordinierungsprozessen zwischen den wirtschaftlich und politisch mächtigsten Industrie- und Schwellenländern. War vor Ausbruch der globalen Finanzkrise die G8 die führende Struktur, so brachte die Krise einen Bedeutungsgewinn des G20-Prozesses mit sich. Damit fand die in den letzten 10 Jahren stattgefundene Verschiebung der wirtschaftlichen Machtverhältnisse zugunsten der großen Schwellenländer ihren Niederschlag in der institutionellen Konfiguration des globalen Governance-Prozesses. Insbesondere die Notwendigkeit der Formulierung einer möglichst breit geteilten politischen Antwort auf die globale Finanzkrise ließ die G20 zum wichtigen Forum werden, hatte doch der G20-Prozess seinen Anfang als Reaktion auf die asiatische Finanzkrise der Jahre 1997/98 genommen. Eine globale Strategie ohne die aktive Einbindung der führenden Schwellenländer – das mussten die führenden Industrieländer der G8 wohl zu diesem Zeitpunkt zur Kenntnis nehmen – wäre jedenfalls zum Scheitern verurteilt gewesen.

Was unterscheidet den G20-Prozess vom G8-Prozess, und ist der G20-Prozess eher geeignet, breit getragene und damit stabile politische Antworten auf globale Fragen zu finden? Zum einen ist festzuhalten, dass der G20-Prozess – wie die „G-Prozesse“ insgesamt – über den Vorzug einer flexiblen Themenwahl verfügt. Auch wenn in den letzten zwei Jahren die Finanzkrise im Zentrum der Debatten stand, sind die versammelten Länder im Unterschied zu den formalen Settings in den internationalen Organisationen (mit Ausnahme der UN) nicht auf ein Themengebiet beschränkt, sondern können die Agenda relativ frei und nach aktuellen Notwendigkeiten gestalten. Zum anderen ist es sicher ein Fortschritt, dass der Teilnehmerkreis nunmehr um wichtige Schwellenländer erweitert wurde. Dies bedeutet ein höheres Maß an Repräsentativität, auch wenn die Effizienz der Entscheidungsfindung dadurch leiden mag.⁴ Auf der anderen Seite hat sich die Relevanz der von Seiten der KritikerInnen des G8-Prozesses vorgebrachten Einwände nicht grundlegend geändert. Es ist zweifelsohne zutreffend, dass die Repräsentativität der Meinungs- und Politikformulierung in den G20 weiterhin mangelhaft ist, indem die große Mehrzahl der Entwicklungs- und Transformationsländer, aber auch einige Industrieländer (z. B. die

Schweiz) nicht vertreten sind. Zum anderen werden die für die behandelten Themen formal zuständigen internationalen Institutionen durch die G20 präjudiziert.

Es ist daher wohl kein Zufall, dass der inter-gubernamentale Governance-Modus in der Krise an Bedeutung gewonnen hat, sowohl auf globaler Ebene, wie im übrigen auch in der Europäischen Union. Gleichwohl wäre es falsch daraus den Schluss zu ziehen, dass damit die formalen Institutionen der globalen Governance zwangsläufig an Einfluss verlieren müssten. Ganz deutlich zeigt sich dies am IWF, der mit Unterstützung der G20 eine deutliche Aufwertung erfahren hat, allerdings um den „Preis“ einer Aufstockung der Stimmrechtsanteile der Schwellenländer. Wie schon in den 1980er- und 1990er-Jahren ist der IWF als globale „Krisenfeuerwehr“ unterwegs und implementiert in den von der Finanzkrise getroffenen Ländern seine berüchtigten Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme.

Eine vorläufige Bewertung der Problemlösungskapazität des G20-Prozesses fällt insgesamt jedoch ambivalent aus. Eine große und breit getragene Initiative zur Re-Regulierung der Finanzmärkte ist bislang nicht präsentiert worden, auch wenn es eine partielle Verständigung über Maßnahmen zur Reform der globalen Finanzwirtschaft gegeben hat, so insbesondere zur Frage der Bankenregulierung („Basel-III“). Die G20 bleiben hier aber weit hinter den eigentlich erforderlichen Maßnahmen zurück, so wie sie zum Beispiel im Bericht der *Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System* im September 2009 vorgeschlagen worden waren.⁵ Grundlegend sind dagegen die Meinungsunterschiede über die strukturellen Probleme der Weltwirtschaft zu Tage getreten. Die Gründe für die großen globalen Außenhandelsungleichgewichte zwischen insbesondere den USA und China, Deutschland sowie Japan werden unterschiedlich interpretiert, und dementsprechend divergent sind auch die politischen Handlungsempfehlungen, wie mit diesen umzugehen sei. Der G20-Prozess bietet zwar ein Forum, wo die unterschiedlichen Standpunkte geäußert werden können, vermag aber bislang nicht, eine politische Verständigung zu befördern. Insgesamt muss daher konstatiert werden,

4 Die Mitglieder der G8 sind: USA, Japan, Deutschland, Vereinigtes Königreich, Italien, Frankreich, Kanada, Russland; dazu kommen bei den G20: Australien, China, Südkorea, Brasilien, Südafrika, Türkei, Indien, Mexiko, Indonesien, Saudi-Arabien, Argentinien, sowie die Europäische Union.

5 Download des Berichts unter: http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf

dass der G20-Prozess als konkreter Ausdruck einer Aufwertung informeller globaler Governance während der Krise die in ihn gesetzten Hoffnungen nicht erfüllt hat.

Resümierend ist festzuhalten, dass die globale finanz- und wirtschaftspolitische Governance durch die Krise insgesamt eine Aufwertung erfahren hat. Dies wird an der wiedererstarkten Rolle des IWF während der Finanzkrise deutlich. Zugleich zeigt aber die Aufwertung des G20-Prozesses, dass die wichtigsten Industrie- und Schwellenländer nach wie vor nicht bereit sind, die Führungsrolle in der globalen Politik abzugeben. Gleichzeitig hat sich das globale Machtzentrum weg von den G8 hin zu den G20 verschoben. Was die längerfristige Signifikanz dieser geopolitischen Verschiebung angeht, so gehen die Einschätzungen dazu auseinander. Relative Übereinstimmung scheint es über den ökonomischen Niedergang der USA zu geben. Sehen weltsystemtheoretische Autoren wie Arrighi (2007) damit das Ende der Periode US-amerikanischer Hegemonie und ein asiatisches Zeitalter mit China als globaler Führungsmacht heraufziehen, gehen andere Autoren davon aus, dass sich das Entstehen einer multipolaren Weltordnung abzeichnet. Schwierig einzuschätzen an dieser Konzeption ist, wo die Pole dieser Weltordnung konkret zu verorten sind. Relativ unstrittig erscheint, dass sich zwei zentrale Pole mit erstens den Vereinigten Staaten und zweitens China als jeweiligem Zentrum herausbilden werden. Ob andere regionale Machtzentren wie die Europäische Union, Russland, Indien, Südafrika, Brasilien als eigenständige Pole zu begreifen sind, oder in einer untergeordneten Position zu den beiden zentralen Polen zu sehen sind, wird aber nicht schlüssig beantwortet. Auch wenn die genaue Prognose der Zusammensetzung dieser Pole mit Unsicherheiten verbunden bleibt, ist hingegen absehbar, dass die Dynamik der internationalen Beziehungen damit komplexer, die Interessenlagen heterogener und die politischen Ergebnisse unvorhersehbarer werden.

Folgt man der Theorie der hegemonialen Stabilität (vgl. Keohane 2005), dann gibt es einen starken Zusammenhang zwischen der Führungsrolle einer hegemonialen Macht im Weltsystem und der von ihr unterstützten globalen Institutionen. Umgelegt auf die nähere Zukunft stellt sich damit die Frage, ob der zu erwartende Niedergang der USA als Hegemonialmacht notwendigerweise auch zum Bedeutungsverlust der globalen

Leitinstitutionen IWF, Weltbank und Währungsfonds führen muss? Diese Frage ist mit einem klaren Nein zu beantworten, sowohl aus Sicht der Theorie der hegemonialen Stabilität als auch anderer theoretischer Zugänge. Entscheidend für die Zukunft der Institutionen der Global Governance wird zum einen sein, inwieweit sie imstande sind, die Interessen einer möglichst großen Zahl von emergenten Polen zu berücksichtigen und diesen eine angemessene Möglichkeit zur Beteiligung an den Entscheidungsprozessen einzuräumen. Die jüngsten Verschiebungen in den Stimmrechtsanteilen im IWF zugunsten der Schwellenländer haben gezeigt, dass diesbezüglich offenbar eine gewisse Flexibilität der USA und Europas gegeben ist. Gleichzeitig wird aber damit zu rechnen sein, dass die neue internationale Konstellation das Projekt des Ausbaus und der Vertiefung globaler Governance beträchtlich erschweren wird. Die führenden Nationalstaaten in den emergenten Polen werden kaum bereit sein, bedeutende Kompetenzen ihrer nationalen Macht an globale Institutionen abzugeben. Eher ist mit einer Konsolidierung bestehender und dem Aufbau neuer regionaler Governance-Mechanismen zu rechnen, die stärker an den Interessen der sie befördernden Pole ausgerichtet sind. Hier sei an die Idee des Aufbaus regionaler Währungsfonds in Asien und der Europäischen Union im Gefolge der Asienkrise in den späten 1990er-Jahren bzw. der Euro-Krise 2010 erinnert, sowie an die Pläne zur regionalen Integration in Südamerika verkörpert in der ALBA-Initiative Venezuelas.

Global Economic Governance und Entwicklung

Dani Rodrik hat jüngst das Konzept des fundamentalen politischen Trilemmas vorgeschlagen, um über Globalisierung grundlegend nachzudenken (vgl. Rodrik 2011). In Anlehnung an ihn⁶ unterscheide ich drei Ziele:

1. Die Vertiefung des Prozesses der Global Governance,
2. die Stärkung nationalstaatlicher Selbstbestimmung, und
3. die Vertiefung der Demokratie.

Das gleichzeitige Verfolgen aller drei Ziele ist laut Rodrik unmöglich, sondern es lassen sich immer nur zwei Ziele gleichzeitig verfolgen. Wenn wir zum Beispiel die Vertiefung der Globalisierung anstreben, müssen wir zwischen

6 Rodrik (2011) spricht bei Ziel 1 von Globalisierung, bzw. „Hyper-Globalisierung“, nicht Global Governance.

dem Fortbestehen des souveränen Nationalstaats oder dem Aufbau von Demokratie auf globaler Ebene wählen. Wenn wir den Fortbestand nationaler Selbstbestimmung wollen, müssen wir zwischen dem Ausbau der Demokratie und der Vertiefung der Global Governance wählen. Wollen wir mehr Demokratie, müssen wir dies entweder im Rahmen nationalstaatlicher Souveränität oder im Rahmen der Globalisierung (mittels Aufbau demokratischer verfasster globaler Institutionen) verwirklichen. Alle drei Ziele sind keine Ziele per se, sondern institutionelle Formen, mit Hilfe derer ökonomische Regulierung organisiert werden kann. Im Rahmen der emergenten Konstellation einer multipolaren Weltordnung mit starken, und möglicherweise rivalisierenden Nationalstaaten als Kern müssen wir davon ausgehen, dass die Kombination aus Vertiefung der Global Governance (Ziel 1) und Demokratie (Ziel 3) auf absehbare Zeit keine realistische ist, so wünschenswert sie auch erscheinen mag. Damit bleibt die Wahl zwischen der Kombination aus Vertiefung der Global Governance (Ziel 1) und nationaler Selbstbestimmung (Ziel 2), bzw. aus der Kombination von nationaler Selbstbestimmung (Ziel 2) und Demokratie (Ziel 3). Letztendlich läuft diese Entscheidungssituation darauf hinaus, zwischen der Vertiefung der Global Governance und jener der Demokratie eine Wahl zu treffen. Mehr Global Governance um den Preis von weniger Demokratie kann aber wohl keine wünschenswerte Entwicklung darstellen. Damit bleibt nach Rodrik die Vertiefung der Demokratie im national verfassten Staat als im Vergleich wünschenswertere Kombination übrig. Die Alternative der weiter vorangetriebenen Globalisierung (in Kombination mit einem Ausbau Globaler Governance) bedarf nämlich notwendigerweise des autoritär verfassten Nationalstaats. Dies ist keine völlig unrealistische Variante. Schließlich haben verschiedene AutorInnen mehrfach auf die autoritären Tendenzen der neoliberalen Form der Globalisierung hingewiesen (vgl. z. B. Harvey 2005). Dass eine solche Variante wünschenswert ist, muss aber in Abrede gestellt werden.

Eine Stärkung des Nationalstaats unter demokratischen Vorzeichen mag Globalisierung als spezifisches politisches Projekt hintanhaltend, bedeutet hingegen nicht das Ende von internationalen Wirtschaftsbeziehungen

und der Notwendigkeit internationaler Institutionen. Wenn eine der Lehren der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise darin liegt, dass die weitgehend bedingungslose De-Regulierung und Liberalisierung zu schweren ökonomischen und sozialen Verwerfungen führen kann, und wenn die zentrale Erfahrung aus der Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre darin besteht, dass ein zu rücksichtslos vorangetriebener Globalisierungsprozess sich seine politische und gesellschaftliche Legitimität selbst entzieht und den Weg in den Autoritarismus ebnet, dann liegt in der gegenwärtigen Konstellation die Chance darin, dass über die Stärkung einer partizipativen und sozialen Demokratie im nationalen und möglicherweise auch im regionalen Rahmen diese Fehler der Vergangenheit vermieden werden können.

Die Förderung der Kombination aus Demokratie und Nationalstaat, potenziell kombiniert mit Prozessen regionaler Integration kann gerade auch für Entwicklungsländer Chancen bieten. Die Chance auf das Ausprobieren von auf die nationalen bzw. regionalen sozio-ökonomischen Gegebenheiten angepasste Entwicklungsmodelle, der Aufbau von auf die eigenen Bedürfnisse ausgerichteten Institutionen, und auch der legitime Schutz von eigenen wirtschaftlichen und sozialen Werten. Eine solche auf Pluralität ausgerichtete globale Ordnung darf auf die koordinierende Funktion von globalen Governance-Institutionen nicht verzichten, sondern muss diese zur Diskussion globaler Fragen und zur Aushandlung von internationalen Kompromissen intensiv nutzen. Allerdings müssen die Institutionen dafür transparenter und partizipativer gestaltet werden als bisher, kurz das politische Element muss zulasten eines technokratischen Managements aufgewertet werden (vgl. dazu auch das Plädoyer von Mouffe 2007). Dazu gehört der Klimaschutz und der Erhalt der Biodiversität ebenso wie Migration, die Regulierung der internationalen Finanzströme oder des internationalen Handels. Worum es hingegen nicht mehr gehen kann, ist es, ein bestimmtes Modell wirtschaftlicher Entwicklung à la Washington Konsensus global durchzusetzen. Diese Einsicht gälte es auch für eine Neuausrichtung der europäischen Entwicklungskooperation zu nutzen.

Literatur

- Arrighi, Giovanni (2007). *Adam Smith in Beijing. Lineages of the Twenty-First Century*, London/New York.
- Behrens, M. (Hg.) (2005). *Globalisierung als politische Herausforderung: Global Governance zwischen Utopie und Realität*, Wiesbaden.
- Brand, U. (2011). *Global Governance. Begriff, Geschichte und aktuelle Transformationsprozesse*. In: Ilker Ataç/Albert Kraller/Aram Ziai (Hg.). *Politik und Peripherie. Eine politikwissenschaftliche Einführung*, Wien, 196-223.
- Chang, Ho-Joon (2003). *Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective*, London.
- Claar, Simone/Andreas Nölke (2010). *Deep Integration*, in: *D+C*, 03/ Focus, 114-117.
- Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighbourhood*, Oxford.
- Eichengreen, Barry (1999). *Toward A New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*, Institute for International Economics, Washington DC.
- European Commission (2006). *Global Europe – competing in the world. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy. Communication of the European Commission, DG Trade*. Online in Internet: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf (Stand: Dez. 2010)
- European Commission (2010). *Trade, Growth and World Affairs. Trade Policy as a Core Component of the EU's 2020 Strategy*, COM(2010)612. Online in Internet: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf (Stand: Dez. 2010)
- Gill, Stephen (1997). *Globalization, Democratization and Multilateralism*. Basingstoke, London.
- Gill, Stephen (2000). *The Constitution of Global Capitalism, Paper presented to a Panel: The Capitalist World, Past and Present at the International Studies Association Annual Convention*. Online in Internet: <http://www.theglobaliste.ac.uk/press/010gill.htm> (Stand: Dez. 2010)
- Gill, Stephen (2003). *Power and Resistance in the New World Order*, Basingstoke and New York.
- Harvey, David (2005). *A brief history of Neoliberalism*, Oxford.
- Howse, R. (2003). „How to begin to think about the 'democratic deficit' at the WTO.“ In: Griller, Stefan (Hg.). *International economic governance and non-economic concerns: New challenges for the international legal order*, Wien, 79-101.
- Jawara, Fatoumata/Aileen Kwa (2003). *Behind the scenes at the WTO. The real world of international trade negotiations*, London.
- Keohane, R. (2005). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton (Neuaufgabe, 1. Ausgabe 1984)
- Keynes, John M. (1933). „National Self-Sufficiency“, in: *The Yale Review* 22(4), 755-769.
- Krajewski, Markus (2001). *Democratic Legitimacy and Constitutional Perspectives of WTO Law*, in: *Journal of World Trade* 35(1), 167-186.
- Messner, D./F. Nuscheler (2003). *Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven*. INEF-Report Nr 67, Duisburg.
- Messner, D. (2005). *Global Governance. Globalisierung im 21. Jahrhundert gestalten*. In: Behrens, M. (Hg.). *Globalisierung als politische Herausforderung: Global Governance zwischen Utopie und Realität*, Wiesbaden, 27-54.
- Mouffe, Ch. (2007). *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*, Frankfurt/Main.
- Reinert, Erik (2007). *How rich countries got rich...and why poor countries stay poor*, London.
- Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton and Oxford.
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, New York.
- Ruggie, John Gerard (1982). „International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order.“ in: *International Organization* 36(2).
- Stiglitz, Joseph (2002). *Die Schatten der Globalisierung*, Berlin.

EU-FINANZMARKTREGULIERUNG: KOSMETIK ODER OPERATIVER EINGRIFF?

Karin Küblböck

Einleitung

Nach der Ausbreitung der Finanzkrise von den USA auf den Rest der Welt im September 2008 mangelte es nicht an viel versprechenden Ankündigungen von PolitikerInnen, das Ende des „Finanzkapitalismus“ sei gekommen und das Finanzsystem sei von Grunde neu aufzubauen (z. B. Sarkozy zitiert in Die Presse 2008). Seither sind auf globaler und auf EU-Ebene zahlreiche Prozesse für eine verbesserte Banken- und Finanzmarktaufsicht sowie eine verstärkte Kontrolle von AkteurInnen und Finanzprodukten in Gang gesetzt worden. Auf internationaler Ebene werden grundlegende Entscheidungen und Richtungsvorgaben über neue Finanzmarktregeln vor allem auf G20-Ebene getroffen. Der vorliegende Beitrag behandelt die Umsetzung dieser Vorgaben im Rahmen der Europäischen Union: Er analysiert – nach einigen grundsätzlichen Bemerkungen über die aktuelle wirtschaftliche Situation der Europäischen Union (EU) – wesentliche Reformvorhaben der EU im Bereich der Finanzmarktregulierung.

Strukturelle Krise der Europäischen Integration

Die Europäische Union befindet sich in der schwierigsten wirtschaftlichen und politischen Situation ihrer Geschichte. Zur noch nicht gelösten Bankenkrise kam 2010 eine Schuldenkrise etlicher Staaten hinzu, die sich jeweils gegenseitig verstärkten (Verón 2010). Das Einspringen der öffentlichen Hand für Bankenrettungen und Konjunkturbelebungen sowie geringere Steuereinnahmen ließen die öffentliche Verschuldung in fast allen Ländern (siehe Grafik 1) stark ansteigen. Dies belastet wiederum die öffentlichen Haushalte durch erhöhten Schuldendienst noch zusätzlich. Da die Zinsen für Staatsanleihen am Finanzmarkt bestimmt werden und einen Indikator für die Risikoeinschätzung der Marktteilnehmer darstellen, ist die Zinsbelastung genau für jene Länder am höchsten, die ohnehin mit den größten wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen haben.

Die aktuelle ökonomische Situation legt zudem die Fragilität des Euroraumes und die Konstruktionsfehler der gemeinsamen Währung offen. Die Einführung einer Ein-

heitswährung bedeutet, dass Wechselkursanpassungen als Mechanismus zur Verringerung von Ungleichgewichten wegfallen. Um dies auszugleichen, wäre eine starke wirtschafts-, fiskal- und lohnpolitische Koordination notwendig, darauf konnten sich die Mitgliedsstaaten allerdings nicht einigen. Die „Maastricht-Kriterien“ beschränken sich auf Zielvorgaben im Bereich Inflation und öffentlicher Verschuldung.

Funktionen von Finanzmärkten

Finanzmärkte haben wichtige realwirtschaftliche Funktionen: Zum einen sollen Finanzmärkte liquide Mittel für Investitionen und Konsum bereitstellen. Auf den Finanzmärkten können SparerInnen ihr Geld anlegen, dieses Geld steht dann Unternehmen, Regierungen und Privatpersonen für Investitionen oder Konsum zur Verfügung. Zum anderen sollen Finanzmärkte grenzüberschreitende wirtschaftliche Transaktionen ermöglichen. Auf Finanzmärkten können Währungen getauscht werden, damit ausländische Produkte gekauft oder im Ausland Investitionen getätigt werden können. Die Struktur und die Funktionsweise der internationalen Finanzmärkte haben sich in den letzten dreißig Jahren v. a. durch weitgehende Liberalisierungen und Deregulierungen stark verändert und verkompliziert.

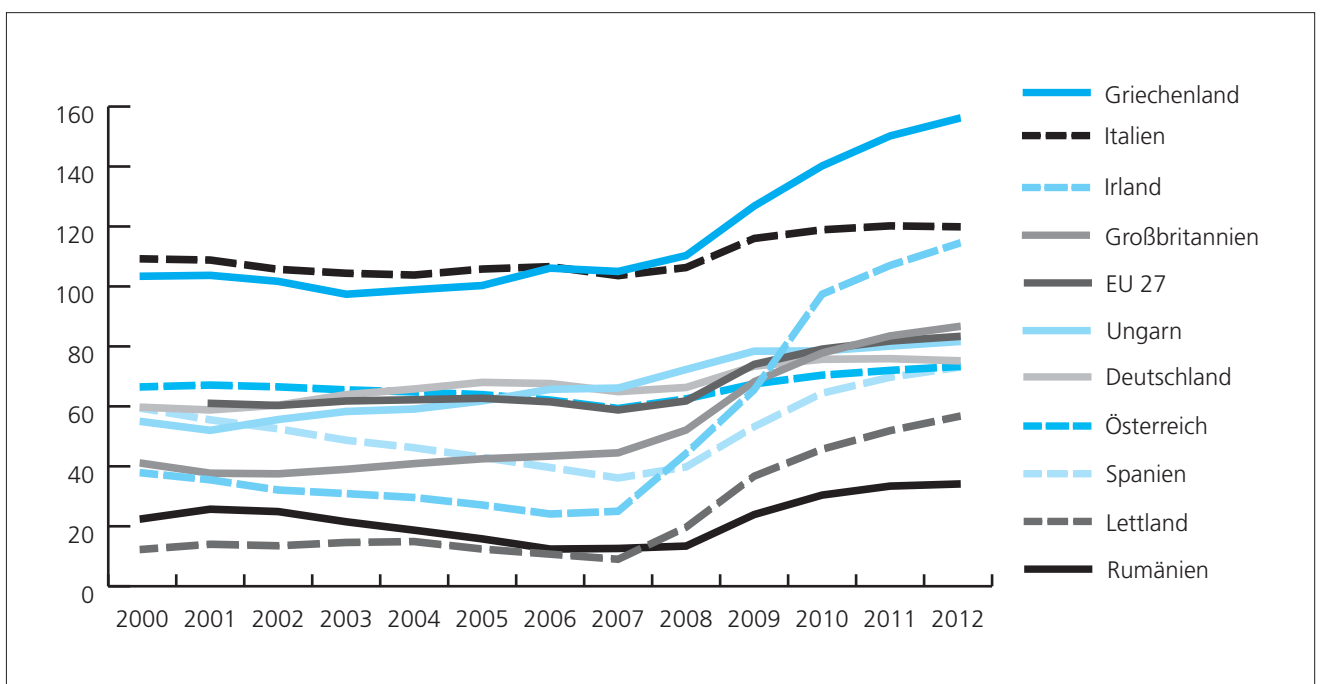
Diese wesentlichen, die Realwirtschaft unterstützenden Funktionen haben in den letzten drei Jahrzehnten stark an Bedeutung verloren und machen nur mehr einen kleinen Teil der Transaktionen auf den Finanzmärkten aus. Auf den Finanzmärkten steht nicht mehr die Finanzierung von realen Investitionen im Vordergrund, sondern der Handelsaspekt also das Kaufen und Verkaufen von Finanztiteln mit dem Ziel – meist kurzfristige – Kursgewinne zu erzielen (Küblböck/Staritz 2008). Die Finanzkrise hat deutlich gemacht, dass diese Entwicklungen die Stabilität des gesamten Wirtschaftssystems gefährden; die Kosten für die Risiken, die private Akteure mit dem Ziel der Gewinnmaximierung eingegangen sind, wurden auf die Gesellschaft überwältigt. Finanzmarktregulierung muss somit nicht nur auf Risikominimierung abzielen, sondern auch auf die Dominanz der Finanzmarktlogik über alle anderen gesellschaftlichen Bereiche brechen. Dies bedeutet die Schließung von Regulierungsfreien Räumen (Steueroasen), die Beschränkung von Hebelwirkungen, die Unterbindung von schädlichen Praktiken sowie von für die Realwirtschaft nicht benötigten Finanzprodukten sowie eine Erhöhung wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraums u. a. bei grenzüberschreitenden Kapitalflüssen und Investitionen.

Die fehlende Koordination anderer Politikbereiche hat in den letzten Jahren zur Entstehung bedeutender makroökonomischer Ungleichgewichte beigetragen, insbesondere zu großen Leistungsbilanzüberschüssen (z. B. Deutschland, Niederlande) und Defiziten (z. B. Spanien, Griechenland), aber auch zu steigenden Ungleichgewichten in der Einkommens- und Vermögensverteilung. Die hohen Importe höhlen einerseits die produktive Basis der Defizitländer aus und machen diese auf der ande-

ren Seite von Kapitalzuflüssen abhängig. In der Zeit des Finanzmarktbooms vor der Finanzkrise, mit einem Überangebot an Anlage suchendem Kapital, wurde dies nicht als Problem wahrgenommen. Die wegen der immer ungleicheren Verteilung (u. a. aufgrund stagnierender Löhne) fehlende Binnennachfrage wurde in den Überschussländern durch Exporte kompensiert. In anderen Ländern wie etwa Spanien oder Großbritannien kam es zu einer immer größeren Verschuldung privater Haushalte.

Grafik 1:

Öffentliche Verschuldung ausgewählter EU-Länder 2000-2012 in % des BIP (ab 2011 Vorschau)



Quelle: AMECO Datenbank

Seit der Transformation der Finanzkrise in eine Staatsschuldenkrise wird auf EU-Ebene versucht, durch das Knüpfen von „Rettungsschirmen“ das Vertrauen der Finanzmarktakteure zu gewinnen und die Zinsbelastung der betroffenen Länder möglichst gering zu halten. Zudem zielen Sparprogramme und Lohnkürzungen darauf ab, die Leistungsbilanzungleichgewichte zu vermindern und die Schuldendienstfähigkeit der Defizitländer aufrecht zu erhalten, mit noch unabschätzbaren sozialen und ökonomischen Folgen.

Die Schuldenkrise der Europäischen Union ist zu einem großen Teil auf das Einspringen der Staaten zur Bekämpfung

der Finanzkrise, die Erhöhung von Ausgaben aufgrund automatischer Stabilisatoren (z. B. Arbeitslosenunterstützung) sowie auf krisenbedingt geringere Einnahmen zurückzuführen. Eine stärkere Regulierung der Finanzmärkte ist daher ein zentraler Ansatzpunkt, um einerseits zukünftigen Finanzkrisen vorzubeugen und andererseits wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraum zurückzuerlangen. Durch die Krise treten jedoch auch die strukturellen Probleme der Eurozone verstärkt zu Tage. Um die strukturellen Ungleichgewichte zu beseitigen, werden zusätzlich auf anderen Politikebenen Maßnahmen nötig sein, insbesondere im Bereich der Fiskal-, Regional- und Lohnpolitik.

EU-Finanzmarktreformen

Die meisten Rechtsvorschriften im Bereich Finanzdienstleistungen werden auf EU-Ebene verabschiedet. Nur die Europäische Kommission (EK) kann neue Rechtsakte vorschlagen. Der Entscheidungsprozess beginnt mit einer öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission. Sowohl Privatpersonen als auch Organisationen können sich an der Konsultation durch Stellungnahmen beteiligen. Im Anschluss formuliert die Kommission einen Vorschlag für einen Rechtsakt – zumeist eine Richtlinie, seltener eine Verordnung¹. Dieser Vorschlag wird im Europäischen Parlament (im Ausschuss für Wirtschaft und Währung – ECON) und im Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) diskutiert, dabei können auch Änderungsvorschläge gemacht werden. Sowohl das Europäische Parlament als auch der ECOFIN müssen am Ende des Prozesses einem definitiven Vorschlag zustimmen. Die beschlossenen Gesetze sind entweder gleich in den Mitgliedsstaaten anzuwenden (Verordnung) oder sie müssen bis zu einem bestimmten Datum in nationales Recht umgewandelt werden (Richtlinie) (EK o.J. 2; EK 2011b). Durch diesen Ablauf kann sich der Entscheidungsprozess relativ lange hinziehen. Der Bereich der Finanzmarktregulierung war und ist – sowohl vor, als auch nach der Krise – stark beeinflusst von Interessen des Finanzsektors, die den Prozess formell und informell beeinflussen und z. B. über diverse Komitees zum Teil auch direkt in den Regulierungsprozess eingebunden sind (Weber 2006).

In Folge der Finanzkrise wurden auf EU-Ebene etliche Gesetzesinitiativen zur Finanzmarktregulierung formuliert bzw. sind in Vorbereitung. Eine wichtige Basis für die EU-Reformen stellt der Bericht der Expertenkommission unter Leitung von Jacques de Larosière vom Februar 2009 dar (The de Larosière Group 2009). Im Anschluss an diesen Bericht präsentierte die EU-Kommission in einer Mitteilung einen Fahrplan für die Reformen (EK 2009a). Eine weitere Mitteilung der EK vom Juni 2010 gibt einen Gesamtüberblick über den Reformprozess. Diese Mitteilung listet insgesamt 30 Gesetzesinitiativen auf (EK 2010d, 9ff).

Einige Initiativen wurden bereits 2009 und 2010 fertig gestellt, wie etwa die Änderung der Einlagesicherungsrichtlinie, eine Verordnung über Ratingagenturen oder eine erste Überarbeitung der Eigenkapitalrichtlinie. Etliche Vorhaben waren zur Zeit der Verfassung dieses Beitrags noch im Gesetzgebungsprozess, wie etwa die Initiativen zur Regulierung von OTC-Derivaten, zu Leerverkäufen und Finanzkonglomeraten². Andere Vorhaben werden erst im Jahr 2011 initiiert. Ein Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission (2011b) listet 7 Gesetzesvorhaben auf, die im Verhandlungsprozess sind sowie weitere 16 Regulierungsinitiativen, die die Kommission für 2011 vorbereitet. Alle Vorschläge sollen laut Plan bis Ende 2011 von der Kommission angenommen werden. Für das Jahr 2014 ist eine umfassende Review der neuen Aufsichtsbehörden vorgesehen (ebenda).

Nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags im Dezember 2009 wurde im Februar 2010 der für Finanzmarktregulierung zuständige Binnenmarktkommissar Charlie McCreevy durch den aus Frankreich stammenden ehemaligen Kommissar für Regionalpolitik Michel Barnier abgelöst. Der Ire McCreevy wird weithin als Verfechter einer radikalen Finanzmarktderegulierung betrachtet und geriet massiv dafür in Kritik, dem Finanzsektor während und nach der Krise keine strengeren Regeln auferlegt zu haben (Lobbypedia 2010). Seine Ablöse durch den Franzosen Barnier kann als Signal für eine stärkere Finanzmarktregulierung verstanden werden, wofür sich insbesondere der französische Präsident Nicolas Sarkozy immer wieder ausgesprochen hat.

In der Folge werden wesentliche Reformbereiche dargestellt: die Reform der Europäischen Aufsichtsstruktur, die neuen Regeln für Banken (Basel III bzw. CRD IV), die Richtlinie für Alternative Investoren wie z. B. Hedgefonds sowie die Regulierungen für OTC-Derivate sowie für andere Finanzinstrumente. Schwerpunkt der Maßnahmen zur EU-Finanzmarktregulierung im Jahr 2010 war die Etablierung von gemeinsamen EU-Finanzaufsichtsbehörden nach dem Vorschlag der de Larosière Kommission.

1 Eine Richtlinie muss innerhalb einer bestimmten Zeit – zumeist 2 Jahren – durch die Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Die Kommission muss sicher stellen, dass die Umsetzung fristgemäß und unter Beachtung des Inhalts der Richtlinie erfolgt. Eine Verordnung gilt nach ihrer Annahme unmittelbar in den Mitgliedsstaaten – ohne Anpassungsspielraum (EK o.J. 2).

2 Ein vollständiges Verzeichnis der geplanten oder implementierten Regeln findet sich in EK 2010g.

Neue EU-Finanzaufsichtsbehörden

Das Fehlen einer ausreichenden Finanzmarktaufsicht wird weithin als eine wesentliche Ursache für den Kollaps des Finanzsystems ab September 2008 gesehen. Insbesondere in der Europäischen Union konnten Finanzmarktakteure zwar europaweit agieren, die Regulierungen waren jedoch zum Großteil national, was dazu führte, dass sich die Akteure z.B. dort ansiedeln konnten, wo sie die geringste Regulierung vorfanden („Regulierungsarbitrage“). Zudem lagen den Finanzbehörden oft nur unzureichende Informationen über Außenstände von Finanzinstitutionen in anderen Ländern vor. Der Entwurf der Kommission wurde im September 2009 vorgelegt und nach zähen Verhandlungen mit den Mitgliedsstaaten – bei denen unter anderem die Frage umstritten war, wie viele Kompetenzen auf EU-Ebene übertragen werden sollten – wurde ein Kompromissvorschlag im September 2010 vom ECOFIN und vom Europäischen Parlament beschlossen.

Der Vorschlag legt die Schaffung von drei neuen Finanzaufsichtsbehörden per 1. Jänner 2011 fest.

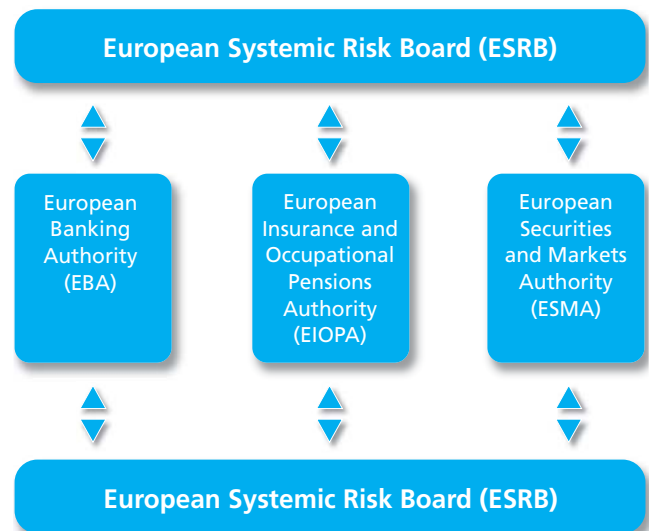
- Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority – **EBA**) mit Sitz in London,
- die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority – **ESMA**) in Paris sowie
- die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (European Insurance and Occupational Pensions Authority – **EIOPA**) in Frankfurt.

Ergänzt werden diese Europäischen Finanzaufsichtsbehörden, die jeweils eine autonome EU-Agentur bilden, durch den

- Europäischen Rat für Systemrisiken (European Systemic Risk Board – **ESRB**), der ebenfalls seinen Sitz in Frankfurt hat und bei der Europäischen Zentralbank angesiedelt ist.

Grafik 2:

Die neue Europäische Finanzmarktaufsichtsbehörde



Quelle: EK 2010e, 15

Anfang Februar 2011 fanden die Hearings für die designierten Vorsitzenden der Aufsichtsbehörden im Europäischen Parlament statt. Aufgabe der neuen Europäischen Behörden ist es, „in Zusammenarbeit und Abstimmung mit den nationalen Aufsichtsbehörden für eine konsequente und einheitliche Anwendung der Vorschriften in der gesamten EU zu sorgen, Entwicklungen innerhalb des Finanzsystems zu überwachen und mögliche Risiken für die Finanzmarktstabilität zu ermitteln“ (EK 2011a). Die Agenturen sollen technische Standards erarbeiten, Kooperation und Harmonisierung innerhalb der nationalen Finanzaufsichten fördern, sowie mit Finanzaufsichtsbehörden außerhalb der EU kooperieren. Der Europäische Rat für Systemrisiken ist ein beratendes Gremium mit der Aufgabe, die Stabilität des EU-Finanzsystems von einer makroprudentiellen Perspektive zu überwachen – Risiken zu ermitteln und zu bewerten und Empfehlungen für Maßnahmen auszusprechen. Die Mitglieder des ESRB sind VertreterInnen der Zentralbanken sowie weitere ExpertInnen. Die erste größere Aufgabe für die Europäische Bankenaufsichtsbehörde wird die Durchführung eines breit angelegten „Stresstests“ für europäische Banken im Frühjahr 2011 sein (s. u.).

Die **operative Finanzaufsicht** bleibt weiterhin den nationalen Behörden vorbehalten. Unter bestimmten Voraussetzungen können die neuen EU-Behörden jedoch verbindliche Entscheidungen fällen und auf die nationale Ebene durchgreifen: Im Falle einer Verletzung der erarbeiteten Standards, eines Konfliktes zwischen nationalen Aufsichtsbehörden und bei einer Finanzkrise. Diese Durchgriffsrechte sind jedoch durch vier zusätzliche Filter beschränkt, die zudem einen breiten Interpretationsspielraum lassen: Die Verletzung des Europäischen Rechts muss „substantiell“ sein, die Reparatur muss „dringend“ sein, die Definition einer Finanzkrise unterliegt dem ECOFIN und somit den Mitgliedsstaaten, und auch bei Konflikten gibt es Einspruchsmöglichkeiten, wenn die Budgetsouveränität des Parlaments eingeschränkt wird (Wahl 2010).

Viele Fragen bzgl. der Funktionsweise und der Effektivität dieser neuen Behörden werden erst im Laufe der Zeit beantwortet werden können. KritikerInnen halten fest, dass die Aufsicht weiterhin weitgehend national bleiben wird und durch die zahlreichen Ausnahmebestimmungen kaum ein Durchgriffsrecht besteht. Ungeklärt bleibt auch noch die Frage nach dem Einfluss von Partikularinteressen auf die Behörden. In dem Hearing des EU-Parlaments mit den designierten Leitern der Institutionen wollten sich diese nicht auf ein transparentes Vorgehen bzgl. Einflussnahme aus dem Finanzsektor festlegen (Giegold 2011).

Maßnahmen zur Bankenregulierung

In den letzten Jahren haben sich immer mehr Banken von ihren Kernfunktionen – der Vergabe von Krediten und der Verwaltung von Einlagen – entfernt. Ein wesentlicher Grund ist der hohe Gewinndruck, der auf diesem Sektor lastet – bekannt wurde etwa der Deutsche Bank Chef Ackermann mit seinen Eigenkapital-Renditezielen von 25 %. Um den Gewinn zu steigern, wandten sich viele Institute zunehmend hochrentablen – aber auch hochriskanten – Geschäftsfeldern zu.

Das risikoreiche Verhalten des Bankensektors war eine wesentliche Ursache für den Ausbruch und die Ausbreitung der Finanzkrise. Die Risiken bestanden u. a. darin, dass viele Banken ihre Bilanzsumme im Verhältnis zum Eigenkapital stark ausweiteten, und in hohem Ausmaß Kredite an institutionelle Investoren wie Hedgefonds oder Fremdwährungskredite vergaben. Sie tätigten hochspekulative Finanzanlagen z. T. außerhalb der Bilanz in Schattenbanken (Special Investment Vehicles – SIVs). Dadurch unterlagen diese Geschäfte nicht der Kontrolle der nationalen Finanzmarktaufsichten. Zusätzlich zum Rückgang des Anteils und auch der Qualität des gehaltenen Eigenkapitals waren oft für Krisenfälle keine ausreichenden Liquiditätsreserven vorhanden (BCBS 2010a). Zudem machte der hohe Grad an Vernetzung sowie die Größe, die viele Banken angenommen hatten, diese zu systemrelevanten Institutionen, die von der öffentlichen Hand nicht einfach fallengelassen werden konnten. Zu heikel sind im Falle einer Bank die Gefahr einer Panik und eines Bank-Runs sowie das Mitreißen von anderen Finanzinstituten und der Realwirtschaft. Das Bewusstsein der Banken, ohnehin „too big to fail“ zu sein, trug zusätzlich zu ihrem riskanten Geschäftsgebaren bei. Das Einspringen der Staaten mit in dieser Höhe noch nie dagewesenen Unterstützungen in Form von Liquidität, Kapital und Garantien führte de facto zu einer Sozialisierung der Risiken und der Kosten für die SteuerzahlerInnen (BCBS 2010a). Die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen für Banken betragen 13 % des Europäischen Bruttoinlandsproduktes (EK 2010e, 11).

Die Situation der Banken in der EU kann trotz der weit reichenden Unterstützungen durch die öffentliche Hand weiterhin nicht als stabil bezeichnet werden. Im September 2009 sowie im Juli 2010 wurde in der EU eine Reihe von „Stresstests“ zur Überprüfung der Stabilität des Bankensektors durchgeführt. Die Konsistenz und Qualität dieser Tests wird allerdings als nicht ausreichend eingeschätzt, um eine Basis für eine Restrukturierung des Bankensektors zu bilden (z. B. Verón 2010, Handelsblatt 2010). Eine dritte Testreihe ist für Anfang 2011 geplant und wird bereits Aufgabe der neuen Europäischen Bankenaufsicht sein.

Basel I – Basel III

Seit 1988 existieren – als Folge der Savings & Loan-Krise in den USA (Rottier/Verón 2010) – internationale Regeln, die die Kreditvergabe der Banken an eine festgelegte Eigenkapitalquote binden (Basel I). Im Jahr 2004 wurden diese Regeln überarbeitet und in Basel II umbenannt. Eine wesentliche Änderung war, dass bei der Kreditvergabe je nach Bonität des Schuldners bzw. des Wertpapiers unterschiedliche Eigenkapitalquoten nötig wurden. Für als „sicher“ eingestufte Finanzprodukte waren in der Folge nur sehr geringe Eigenkapitalunterlegungen notwendig. Die Risikoeinschätzung erfolgte z. T. durch die Bank selbst, z. T. über die von der Aufsicht vorgegebenen Risikogewichte und z. T. über die Bewertung von Ratingagenturen. Die Änderungen der Risikobewertungsmodelle sind v. a. auf die Lobbyanstrengungen von Banken zurückzuführen (Hellwig 2010, 5). Sie haben es großen, international tätigen Banken ermöglicht, mit sehr geringen Eigenkapitalquoten ihre Finanzaktivitäten stark auszuweiten. Bei Ausbruch der Krise machte das Eigenkapital großer Banken nur 2 % ihrer Bilanzsumme aus (ebenda).

Die Finanzkrise hat den Handlungsbedarf für eine stärkere Finanzmarkt- und Bankenregulierung deutlich gemacht. Der politische Prozess findet im Rahmen der Gruppe der G20 statt. Die technische Ausformulierung für Bankenregulierung erfolgt unter der Leitung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS). Im Laufe der Jahre 2009 und 2010 wurden neue Vorgaben vorbereitet, die beim G20-Gipfel im November 2010 in Seoul beschlossen und vom BCBS präzisiert wurden. Die Regeln sollen die Risikotragfähigkeit der Banken erhöhen. Sie beziehen sich auf die

- Höhe und die Qualität des Eigenkapitals,
- die Liquiditätsreserven sowie auf
- vereinheitlichte Überwachungsstandards.

Die Regeln beinhalten u. a. höhere Quoten und strengere Kriterien für die Anrechenbarkeit von **Eigenkapital** sowie strengere Regeln für kurzfristige Geschäfte. Über eine so genannte Leverage Ratio (das Verhältnis von Kernkapital zum Bilanzvolumen und zu außerbilanziellen

Forderungen) von 3 % soll das Wachstum von Banken begrenzt und potentielle Mängel bei internen Risikoeinschätzungen kompensiert werden. Weiters enthalten die neuen Vorgaben, dass Risikovorsorgen verstärkt in wirtschaftlich guten Zeiten aufgebaut werden sollen. Damit soll das prozyklische Wirken von Basel II – wo Banken in wirtschaftlich schwierigen Zeiten durch steigende Eigenkapitalanforderungen zusätzlich belastet werden, und in wirtschaftlich guten Phasen die Kreditvergabe erleichtert wird – reduziert werden (OeNB 2010).

Um zukünftig kurzfristige **Liquiditätsengpässe** zu vermeiden, sollen Banken – durch die Einhaltung eines „Liquidity Coverage Ratio“ (LCR) – zukünftig in der Lage sein, „akute Stressszenarien“ ein Monat lang „zu überleben“ (BCBS 2010a, 8). Um eine längerfristig nachhaltige Refinanzierungsstruktur zu gewährleisten, wurde ein „Net Stable Funding Ratio“ (NSFR) erarbeitet, das einen Zeithorizont von einem Jahr hat und sich auf die Laufzeitstruktur der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten bezieht. Dadurch soll verhindert werden, dass die Bank zu viele kurzfristige Anlagen hält (BCBS 2010a)³.

Ergänzt werden die Vorgaben von erweiterten Rechenschaftspflichten und vereinheitlichten Meldepflichten der Banken, die für mehr **Transparenz** sorgen sollen.

Die Umsetzung der Vorgaben der Basler Verträge erfolgt in der EU vor allem durch die **Eigenkapitalrichtlinie** (Capital Requirement Directive – CRD). Die erste Fassung der Richtlinie wurde im Juni 2006 als Umsetzung von Basel II verabschiedet (EK 2006/48/EC and 2006/49/EC). Zur Umsetzung der neuen Basler Beschlüsse werden diese Richtlinien überarbeitet. Bisher erfolgten zwei Revisionen, im Oktober 2008 (CRD II) sowie im Juli 2009 (CRD III), bei der es vor allem um strengere Regeln zum Umgang mit Verbriefungen, also der Umwandlung von Krediten in Wertpapiere geht. Im Februar 2010 hat die EK Konsultationen zur nochmaligen Überarbeitung der Richtlinie gestartet (CRD IV), wo nach Basel III die Höhe und Qualität des Eigenkapitals sowie Liquiditätsanforderungen im Mittelpunkt stehen. Ab Ende 2012 ist die phasenweise Einführung mit Übergangsfristen vorgesehen (Mooslechner 2010). Laut Basel III muss die volle Implementierung der Regeln bis 2018 erfolgt sein.

3 Details über die Regeln von Basel III finden sich in BCBS 2010a und BCBS 2010b.

Die Bestimmungen von Basel III/CRD IV können als Schritt für eine stärkere Regulierung und besseres Risikomanagement der Banken gesehen werden. Allerdings gibt es auch die Kritik, dass die Regeln das „Kasino nur sicherer machen, aber nicht schließen“ (Wahl 2010, 2) und dass Regulierung in einem zu engen Rahmen definiert wird. Der große Schwachpunkt der bisherigen Regulierung ist, dass systemische Risiken zu wenig beachtet wurden (Hellwig 2010, 8) – die geänderten Vorschriften sind weder ausreichend um zukünftige Krisen zu vermeiden, noch um die Banken wieder stärker auf ihre realwirtschaftliche Funktion zurückzuführen. U. a. wird angemerkt, dass die Eigenkapitalvorschriften zu niedrig seien. Die ursprünglichen Vorschläge des BCBS enthielten höhere Quoten, diese wurden jedoch durch den großen Einfluss des Bankensektors auf den Formulierungsprozess in der Folge abgeschwächt. Auch die langen Übergangsfristen bis zur endgültigen Umsetzung der Regeln sind aus dieser Perspektive zu betrachten. Erwähnenswert ist die Aussage des Präsidenten des Europäischen Industrieverbandes Jürgen Thumann, der eine Eigenkapitalquote von 20 % fordert (Financial Times 2011). Die Größe von Banken sowie ihre Verflechtung untereinander wird durch die neuen Regeln nicht begrenzt, hochspekulative Anlagen sowie Kredite für Hedgefonds werden weiterhin in hohem Ausmaß möglich sein, das Leverage Ratio, das die Hebelwirkung beschränken soll, wird von vielen Experten als zu großzügig eingeschätzt (Financial Times 2010; SOMO 2010; Wahl 2010).

Das NGO-Netzwerk Banktrack (2010) schlägt in seiner Stellungnahme zu CRD IV vor, den Fokus der Regulierung auf das mit den Bankaktivitäten verbundene gesellschaftliche und ökologische Risiko auszudehnen. Unter anderem wird vorgeschlagen, dass Banken und Ratingagenturen einen breiteren Risikobegriff verwenden sollen – nicht nur bezogen auf das Risiko für die eigen Bank sondern auch für nachgelagerte Segmente des Finanzsektors. Weiters sollen alle Geschäfte auch nach sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit bewertet werden und auch die Kompetenzen der Finanzmarktaufsicht in diese Richtung erweitert werden.

Für eine Umgestaltung des Bankensektors im öffentlichen Interesse wird es nötig sein, den Einfluss, den

Banken auf die Regulierung nehmen, zu beschränken: „Auch wenn Risikomanager in Banken sehr kompetent sein mögen, müssen wir anerkennen, dass die privaten Bankeninteressen bzgl. ihres Risikomanagements sich nicht dem öffentlichen Interesse der Krisenvermeidung decken (...) deshalb sollte Regulierung und Aufsicht nicht nach den Wünschen der Banker gestaltet werden“ (Hellwig 2010, 17).

Richtlinie für die Verwalter von Alternativen Investmentfonds

Ende April 2009 hat die EK dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Richtlinienvorschlag für die Verwalter Alternativer Investmentfonds vorgelegt (AIFM Direktive) (EK 2009b). Der Begriff „Alternative Investmentfonds“ umfasst alle Investmentfonds, die nicht bereits durch eine andere Richtlinie (UCITS Direktive) geregelt sind, das sind u. a. Hedgefonds, Private Equity Fonds und Real Estate Fonds. Diese Fonds verwalteten 2009 zwei Billionen €. Nach zähen Verhandlungen und Diskussionen einigten sich das Europäische Parlament und der ECOFIN im November 2010 auf einen Kompromissvorschlag. Nach der Annahme durch den Rat tritt die Richtlinie in Kraft und muss von den Mitgliedsstaaten bis 2013 in nationales Recht umgewandelt werden⁴.

Die Investoren dieser Kategorie zeichnen sich durch eine sehr hohe Hebelwirkung (Veranlagung von Geldern, die als Kredit aufgenommen wurden), große Intransparenz und sehr riskante Anlagestrategien aus. Zudem wirken sie prozyklisch indem sie bestehende Trends (wie z. B. steigende Rohstoffpreise) verstärken. Mittlerweile wurde erkannt, dass das Risiko, das mit diesen Institutionen verbunden ist, unterschätzt wurde (EK 2009b).

Die Direktive gilt für die Verwalter dieser Fonds, allerdings nur ab einem verwalteten Volumen von 100 Mio€, bzw. für Fonds ohne Leverage mit einem Vermögen ab 500 Mio€. Sie verlangt von den Verwaltern der AIFs, die in der EU ansässig sind und über diesen Grenzen liegen, eine Autorisierung, um innerhalb der EU tätig zu werden. Weiters müssen u. a. die Märkte, in denen der Fonds aktiv ist sowie die verwendeten Instrumente und

4 Der Prozess kann hier verfolgt werden: http://ec.europa.eu/internal_market/investment/alternative_investments_en.htm

Performance Daten offengelegt werden. Vorgeschrieben werden weiters die Einführung von Risikomanagementsystemen, eine jährliche externe Evaluierung sowie ein extern geprüfter Jahresbericht. Den Aufsichtsbehörden⁵ muss auf Verlangen Zugang zu allen Dokumenten und Daten gegeben werden. Fondsmanager, die nicht in der EU ansässig sind (Drittstaatenklausel), müssen in jedem einzelnen Mitgliedsland eine Genehmigung für ihre Tätigkeit einholen. Sie können allerdings zwei Jahre nach Beschluss der Richtlinie für eine EU-weite Genehmigung ansuchen. Um die Genehmigung zu erhalten, muss der „Drittstaat“ bestimmte Regulierungsstandards erfüllen sowie steuerlich relevante Informationen bereitstellen (EK 2009b; EK 2010f; Kapoor 2010; Wahl 2010).

Die Richtlinie zielt vor allem auf größere Transparenz gegenüber den Regulierungsbehörden und der Öffentlichkeit ab und stellt diesbezüglich im Vergleich zu den Jahren davor eine bedeutende Änderung dar. Hinter den Kulissen gab es daher massive Lobby-Anstrengungen von Akteuren des Finanzsektors sowie auch von Regierungen wie etwa Großbritannien, diese Regulierung möglichst gering zu halten.

Die AIFs erhöhen durch die große Hebelwirkung und die Verstärkung von bestehenden Trends die Instabilität und Krisenanfälligkeit der Finanzmärkte. Aus Sicht vieler zivilgesellschaftlicher Akteure stellt die Richtlinie zwar einen ersten Schritt dar, allerdings wird kritisiert, dass die Sinnhaftigkeit und makroökonomische Funktion dieser Institutionen nicht in Frage gestellt wird, dass also zwar die Transparenz gesteigert wird, jedoch weiterhin keine Regulierung der Veranlagungspolitik und der Risiken erfolgt. Alle Arten von Geschäften und eine hohe Hebelwirkung werden weiterhin erlaubt (Wahl 2010). Die Schwelle von 100 bzw. 500 Mio € werde ein „Geschäft für Berater, wie man die Richtlinie umgehen kann“ (Mum 2010, 22). In den Bestimmungen sind keine Maßnahmen zur Verhinderung von Steuerflucht enthalten. Zudem ist es bisher nicht klar, ob die Regulierungsbehörden mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet sein werden, um die Tätigkeit dieser Alternativen Investment Fonds hinlänglich zu überwachen bzw. bei zu hohen Risiken einzuschränken (Wahl 2010).

Regulierung von OTC-Derivaten: Die European Market Infrastructure Regulation (EMIR)

Der Gesetzesvorschlag der Europäischen Kommission „Regulation on OTC derivatives, central counterparties and trade repositories“ betrifft den Handel mit OTC-Derivaten sowie die zugrunde liegenden Marktstrukturen und Instrumente.

Als Derivat bezeichnet man einen Vertrag zwischen zwei Parteien, der an den künftigen Wert oder Status eines Basiswertes geknüpft ist (z. B. den Preis eines Rohstoffes, die Entwicklung eines Zinssatzes oder den Konkurs eines Schuldners). Die ursprüngliche Funktion von Derivaten ist die Absicherung gegen Risiken z. B. gegen Preisschwankungen im Landwirtschaftsbereich. Derivate können entweder an Börsen gehandelt werden oder „Over the Counter“ (OTC) d. h. direkt zwischen Vertragsparteien. Die Anzahl, das Handelsvolumen sowie die -häufigkeit und die Komplexität der Derivate haben in den letzten Jahren 10 Jahren sehr stark zugenommen. Derivate haben sich von ihrer ursprünglichen Funktion immer mehr entfernt: Das Erzielen von Kursgewinnen unabhängig von einem Grundgeschäft steht zumeist im Vordergrund. OTC-Derivate machen 80 % aller gehandelten Derivate aus. Der OTC-Handel birgt große Risiken, da es bisher dafür keine Meldepflicht gibt und somit die Finanzaufsichtsbehörden keinen Überblick über die Geschäfte haben und dadurch weder die Volumina noch die von Vertragsparteien eingegangenen Risiken ausreichend einschätzen und kontrollieren kann⁶. Ende Dezember 2009 betrug das Volumen des OTC-Derivatemarktes nach dem Nominalwert nahezu 600 Billionen US\$ (BIS 2010a).

Derivate haben eine wesentliche Rolle beim Ausbruch bzw. dem Überschwappen der Finanzkrise gespielt – etwa durch so genannte Credit Default Swaps (CDS), also Kreditausfallpapiere. Mit CDS können sich etwa Finanzmarktakteure gegen den Ausfall von Krediten (z. B. auch Staatsanleihen) „versichern“, ohne diese Kredite vergeben zu haben indem sie etwa die Staatsanleihen halten. Dies ist immer wieder verglichen worden mit

5 „Both ESMA and the ESRB will play an active role in the supervisory framework for AIFM, thereby strengthening the monitoring of risks on a cross-border basis; promoting the consistent application of the AIFMD across the EU; and facilitating the secure functioning of the passporting mechanisms for both European and non-European AIFM.“ (EK 2010f, 1)

6 In der Mitteilung vom 4. März 2009 „Impulse für den Aufschwung in Europa“ verpflichtete sich die EK, auf der Grundlage eines Berichts über Derivate und andere komplexe strukturierte Produkte geeignete Initiativen zur Verbesserung der Transparenz und Festigung der finanziellen Stabilität zu ergreifen.

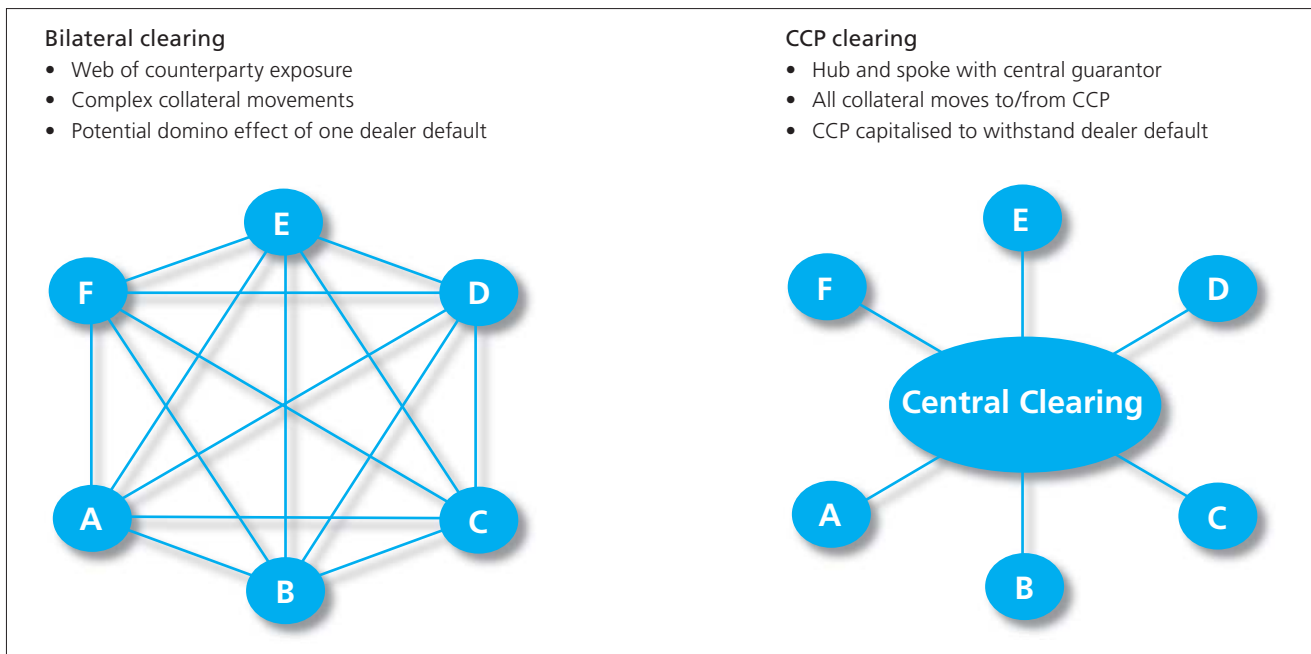
dem Abschluss einer Unfallversicherung für ein Auto, das man nicht besitzt: Der Versicherungsnehmer hat somit ein starkes Interesse einen Unfall – im übertragenen Sinn also etwa einen Staatsbankrott – herbeizuführen.

Im September 2010 hat die EK – auch unter dem Eindruck der Spekulation u. a. gegen Griechenland – zwei Verordnungsentwürfe vorgelegt, die sich auf OTC-Derivate und auf Leerverkäufe⁷ beziehen. Zudem wurden zusätzliche Regulierungen bzgl. Spekulation mit Nahrungsmitteln angekündigt (SOMO 2010a). Der zuständige Kommissar Barnier erklärte dazu: „Auf Finanzmärkten darf es nicht zugehen wie im Wilden Westen. OTC-Derivate haben große Auswirkungen auf die Realwirtschaft und beeinflussen die Hypothekenzinssätze ebenso wie die Lebensmittelpreise. Das Fehlen jeglichen Regelungsrahmens für OTC-Derivate war Mitursache der Finanzkrise“ (EK 2010a, 1).

Die Kommission bezieht sich in ihrem Vorschlag auf die von der EU im Rahmen der G20 eingegangenen Ver-

pflichtungen sowie den von den USA verfolgten Ansatz. In dem Entwurf wird vorgeschlagen, dass Informationen zu OTC-Derivatekontrakten an Transaktionsregister gemeldet werden, die den Aufsichtsbehörden zugänglich sein sollen. Diese Register sollen für eine bessere Information der Marktteilnehmer Daten in aggregierter Form nach Derivateklassen veröffentlichen. Die Zuständigkeit für das Register soll bei ESMA (Europäische Wertpapier- und Börsenaufsichtsbehörde) liegen. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, dass standardisierte OTC-Derivatekontrakte prinzipiell über zentrale Gegenparteien abgewickelt („gecleart“) werden sollen und nicht direkt zwischen Marktteilnehmern. Da diese „Central Counterparty“ (CCP) als Käufer bzw. Verkäufer agieren, soll das Risiko für die Vertragsparteien verringert werden (siehe Grafik 3). Weiters werden bessere Risikoermittlungsmethoden vorgeschrieben. Ausgenommen von der Richtlinie sind allerdings Nichtfinanzinstitute, die über OTC-Derivate Risiken mindern, die aus ihrem Kerngeschäft entstehen (z. B. Absicherung gegen Währungsschwankungen).

Grafik 3:
Bilaterales Clearing versus CCP-Clearing



Quelle: EK 2009e, 15

7 Dabei handelt es sich um den Verkauf eines Wertpapiers, das der Verkäufer nur geliehen hat, aber nicht selbst besitzt.

Der Vorschlag zu Leerverkäufen enthält u. a. die Verpflichtung zu höherer Transparenz sowie die Möglichkeit von ESMA, Leerverkäufe in wirtschaftlichen Notsituationen zu verbieten.

Die Vorschläge wurden dem Europäischen Parlament und dem ECOFIN zur Prüfung vorgelegt⁸. Im Europäischen Parlament sind viele Inhalte der Richtlinie umstritten – viele Abgeordnete äußerten Besorgnis über die steigende Spekulation mit agrarischen Rohstoffen. Im ECON-Treffen im Februar 2011 wurden 125 Änderungsvorschläge vorgebracht. Die neuen Regeln sollten nach derzeitigem Zeitplan ab Mitte 2012 in den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden (EK 2010b; SOMO 2010a; SOMO 2011a).

Zivilgesellschaftliche Akteure kritisieren, dass sich die Vorschläge nur auf sehr spezifische Probleme, nämlich die fehlende Transparenz und Aufsicht, beziehen, und dass diese zu schwach sind, um eine substantielle Regulierung dieser Finanzinstrumente zu garantieren. Dies sei auch auf Druck von Finanzmarkt- und anderen Lobbys zurückzuführen (SOMO 2010a). Insbesondere die Ausnahme für Nichtfinanzinstitute sei auf den Druck von großen Unternehmen zurückzuführen. Aus einer kritischen ökonomischen Perspektive sowie von Seiten zivilgesellschaftlicher Organisationen werden weiterreichende Reformen gefordert, wie z. B. Obergrenzen für den Derivatehandel – etwa um exzessive Spekulationen auf Nahrungsmittel zu verhindern, oder eine Evaluierung der Derivate auf ihren gesellschaftlichen und makroökonomischen Nutzen und dementsprechend eine Zulassungspflicht entsprechend dem Vorsichtsprinzip, sowie mehr Informationen sowohl der Finanzmarktaufsicht als auch der Öffentlichkeit über Rohstoffderivatehandel. Insbesondere bei Derivaten, die sich auf agrarische Rohstoffe beziehen, gibt es eine Reihe von weitergehenden Forderungen, da der Handel mit Rohstoffderivaten zunehmend als ein Faktor für steigende Nahrungsmittelpreise und somit Hungerproblemen identifiziert wird (siehe z. B. Gilbert 2010; FAO 2010; UNCTAD 2009).

Bestimmungen zum Handel mit agrarischen Rohstoffen sind auch in einer Reihe von anderen Gesetzesentwürfen enthalten. Insbesondere relevant wird die Überarbeitung der so genannten Market in Financial Instruments Richtlinie.

Regulierung von Wertpapiermärkten: Market in Financial Instruments Richtlinie (MiFID)

Die EK plant im Mai 2011 einen Vorschlag für die Reform der so genannten Market in Financial Instruments Richtlinie (MiFID) vorzulegen. Die betreffende Konsultation erfolgte von Dezember 2010 bis Februar 2011.

Die Richtlinie ist ein zentrales Element der EU-Finanzmarktintegration. Die aktuelle Fassung von MiFID wurde 2004 beschlossen und ist im November 2007 in Kraft getreten⁹. Die Richtlinie ermöglicht Handelsplätzen und Wertpapierfirmen, EU-weit ungehindert tätig zu werden. Die Ziele von MiFID sind, u. a. „die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Finanzmärkte zu verbessern (...) den Schutz für Finanzinvestoren zu garantieren; sowie den Wettbewerb im Finanzdienstleistungsbereich in Europa zu erhöhen, (...) um integriertere und liquidere Finanzmärkte zu schaffen (...) und so zu Wachstum und Arbeitsplatzschaffung beizutragen“ (EK 2010h, 5).

Von der Richtlinie betroffen sind alle Finanzinstrumente, die an Börsen und anderen Plattformen gehandelt werden, die also nicht unter die EMIR-Richtlinie für OTC-Derivate (s.o.) fallen. Betroffen sind z. B. Aktien, Anleihen, strukturierte Finanzprodukte sowie an Börsen gehandelte Derivate, wie auch agrarische Rohstoffderivate. Die Richtlinie bestimmt, wie diese Finanzprodukte gehandelt werden und wie diese z. B. von Investment Banken vertrieben werden. Sie enthält u. a. Bestimmungen zur Datensammlung, zu Berichtswesen und Investorenschutz.

Die Inhalte der Richtlinie spiegeln den radikalen Deregulierungs- und Liberalisierungskurs wider, den die EK, beeinflusst von Interessen des Finanzsektors, in den Jahren bis zum Ausbruch der Krise verfolgte. Das zentrale Ziel der Richtlinie, den Wettbewerb zwischen Handelsplätzen zu erhöhen (Europäisches Parlament 2010, 11), auch durch die Zulassung von außerbörslichen Handelsplattformen („Multilateral Trading Facilities“ – MTFs), hat die Komplexität und Unübersichtlichkeit des Sektors weiter erhöht. Derzeit gibt es in der EU – neben den traditionellen Börsen – 136 MTFs. 60 % des Handels aller Wertpapiere werden über diese beiden Formen von

8 Der Entscheidungsprozess kann hier nachverfolgt werden: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.o?lang=2&procnum=COD/2010/0250>

9 Sie besteht aus einer Rahmenrichtlinie (2004/39 EC), einer Implementierungsrichtlinie (2006/73/EC) sowie einer Implementierungsregulierung (1287/2006).

organisierten Handelsplätzen abgewickelt, dies restlichen 40 % finden Over the Counter statt (ebenda).

Die Überarbeitung soll laut Kommissar Barnier „den Regulierungsrahmen stärken und dabei den neuen Entwicklungen und der Präsenz neuer Akteure auf den Finanzmärkten Rechnung zu tragen“ (EK 2010i, 1). Die neuen Entwicklungen hätten Unzulänglichkeiten von MiFID offenbart (ebenda). So sollen z. B. die zu hohen Risiken, die von Marktteilnehmern eingegangen wurden, beschränkt werden. Zudem sollen die nicht regulierten und unübersichtlichen Finanzgeschäfte, die auch durch technische Innovation – etwa durch automatisierten Computerhandel – ermöglicht wurden, reguliert werden. Weiters soll der Verbraucherschutz verbessert werden sowie im gesamten EU-Raum gemeinsame Implementierungsvorschriften und Aufsichtspraxen eingeführt werden (ebenda).

Die Konsultation der Europäischen Kommission zu dieser Richtlinie war – aufgrund des breiten Bereichs, den diese Richtlinie abdeckt – sehr umfangreich und beinhaltete Fragen zu Handelstechniken, neuen Finanzprodukten, erhöhte Transparenz und Datensammlung, etc. Die Konsultation enthielt auch eine Reihe auf Rohstoffhandel-bezogene Fragen wie etwa hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Bestimmungen auf Rohstoffproduzenten und Verbraucher (bspw. Schokoladenhersteller), oder erhöhter Interventionsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörden z. B. durch die Handelsbeschränkungen oder -verbote (EK 2010h).

Die Meinungsunterschiede hinsichtlich der notwendigen Regeln in diesem Bereich sind beträchtlich und die Verhandlungen werden wahrscheinlich intensiv und zäh ausfallen. Der ECON-Ausschuss des Europäischen Parlaments hat z. B. im November 2010 einhellig¹⁰ für einen Bericht gestimmt, der für die erhöhte Regulierung von Wertpapierhandel eintritt, und Besorgnis über Risiken und mangelnde Transparenz, sowie auch fehlende Sinnhaftigkeit vieler Handelspraxen und Instrumente ausdrückt (Europäisches Parlament 2010).

Auf der anderen Seite gibt es von Seiten des Finanzsektors viele Einwände, die die neuen Regeln so gering wie möglich halten möchten. Für diesen Sektor ist der Handel mit komplexen Finanzprodukten ein lukratives Ge-

schäft. Die Lobbyfähigkeit dieses Sektors ist beträchtlich (SOMO 2011).

Zivilgesellschaftliche Organisationen wie NGOs oder Gewerkschaften haben sich ebenfalls an den Konsultationen beteiligt – ihr Einfluss ist jedoch als weitaus geringer einzuschätzen als jener des Finanzsektors. Vorschläge von Seiten dieser Organisationen sind u. a. eine Beschränkung der Handelsplätze, eine Evaluierung der verschiedenen Techniken und Instrumente hinsichtlich ihrer sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit, eine substantielle Regulierung des Rohstoffderivathandels, höhere Transparenz und Informationen für die Öffentlichkeit, strengere Finanzmarktaufsicht sowie eine Abstimmung der Regulierungen im Rohstoffbereich mit anderen Politikbereichen, wie etwa der der Gemeinsamen Agrarpolitik (SOMO 2011; Choplin/Strickner/Trouvé 2011).

Diskussionen über eine Finanztransaktionssteuer werden 2011 weiter gehen

Zusätzlich zu den bereits geplanten Regulierungen wird auch die Diskussion über eine **Finanztransaktionssteuer** weitergeführt werden. Der Vorschlag zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer wurde in verschiedenen offiziellen Gremien (G20, IWF, ECOFIN, EU-Parlament) immer wieder auf die Agenda gesetzt, stieß jedoch bisher immer auf Ablehnung. Insbesondere die EU-Kommission zählt zu den größten Skeptikern dieses Vorschlags. Das EU-Parlament konnte sich bisher auch nicht – in Ermangelung einer globalen Durchsetzungsfähigkeit – auf die Forderung nach einer Einführung in Europa einigen. Dies könnte sich 2011 ändern: Im März 2011 stimmt das Europäische Parlament über den so genannten Podimata Bericht zu „innovative finance“ (Europäisches Parlament 2010b) ab, der u. a. die Einführung einer Finanztransaktionssteuer fordert¹¹. Von Seiten vieler zivilgesellschaftlicher Organisationen wird der Druck aufrecht erhalten und 2011 im Rahmen der französischen G20-Präsidentschaft weiter intensiviert¹². Auch Frankreich selbst hat angekündigt, im Rahmen der G20-Präsidentschaft das Thema wieder auf die Agenda zu setzen. All diese Initiativen werden den Druck auf den zuständigen Kommissar für Steuerfragen, den Litauer Algirdas Semeta, der selbst gegen eine Finanztransaktionssteuer ist, erhöhen (SOMO 2011).

10 48 Pro Stimmen, 2 Enthaltungen, keine Gegenstimme

11 Siehe <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5862152>

12 Informationen dazu finden sich z. B. auf www.makefinancework.org

Schlussfolgerungen und Ausblick

Das Jahr 2011 ist zentral für eine potentielle stärkere Regulierung der Finanzmärkte auf EU-Ebene. Die bisher vorgeschlagenen und verabschiedeten Regeln sind ein Schritt in Richtung erhöhter Transparenz und besserem Überblick für die Aufsichtsbehörden. Sie stellen jedoch noch keine substantielle Änderung dar, die ein – wie eingangs zitiert – „Ende des Finanzkapitalismus“ einläuten würden. Die Grundannahme, die effiziente Kapitalallokation liberalisierter Finanzmärkte, und damit zusammenhängend die Sinnhaftigkeit bestimmter Finanzinstrumente und Handelspraxen für die Realwirtschaft und Gesellschaft werden nicht infrage gestellt; die Dominanz von Finanzmarktinteressen sowie die Gefahr der Risikoüberwälzung auf die Gesellschaft bleibt somit bestehen. Der derzeitige Eindruck ist, dass „alles versucht wird, um dem Finanzsektor keine zu großen Änderungen aufzuerlegen“ (SOMO 2011, 3).

Die Krise hat mehr als verdeutlicht, dass die Grundannahme der effizienten und Wohlstand schaffenden Kapitalallokation durch deregulierte Finanzmärkte nicht erfüllt wird. Wesentliche zusätzliche Maßnahmen wären daher einerseits die bedingungslose Schließung regulierungsfreier Räume (Offshore Zentren), die Regulierung aller Institutionen, eine radikale Beschränkung der Hebelwirkung, die Zulassung von Kapitalmanagementtechniken, die Stärkung eines nicht gewinn- sondern gemeinwohlorientierten Bankensektors sowie eine höhere Besteuerung von Finanzgewinnen und Finanztransaktionen. Diese Maßnahmen würden zu einer Verringerung der Volumina und Gewinnmargen auf den Finanzmärkten führen, was aus einer gesellschaftlichen Perspektive durchaus wünschenswert sein kann, wenn sowohl Finanzmittel als auch kreatives Ideenpotential (Hellwig 2010) z. B. in die ökologische Transformation des derzeitigen Wirtschaftssystems umgelenkt werden.

Für eine Neugestaltung in diesem Sinn wird es nötig sein, sowohl im öffentlichen Diskurs als auch in der Praxis die privaten Interessen des Finanzsektors nicht mehr mit dem öffentlichen Interesse gleichzusetzen sowie den Einfluss des Sektors auf Politikgestaltung zu unterbinden. Laut Hellwig (2010, 18) wollten Politik und Aufsichtsbehörden in den letzten Jahre nicht „Bremser“ eines

erfolgreichen und Wohlstand schaffenden Finanzsektors sein. Hinzuzufügen wäre, dass sich die Interessen der auf beiden Seiten handelnden Akteure und Personen oft vermischten¹³.

2011 ist ein Zeitfenster für die Steigerung des öffentlichen Drucks und der Mobilisierung für eine stärkere Regulierung der Finanzmärkte auf EU-Ebene. Während von verschiedenen Seiten Aktivitäten in diesem Zusammenhang geplant sind¹⁴, gibt auf der anderen Seite auch intensive Bemühungen von Finanzmarktakteuren, die – ohnehin bereits sehr moderaten – Regulierungsvorschläge noch weiter aufzuweichen. Kosmetische Maßnahmen werden jedoch nicht ausreichen, um weitere Finanzkrisen und die Sozialisierung ihrer Kosten zu vermeiden und um politischen Gestaltungsspielraum für emanzipatorische Politik zurückzugewinnen.

13 Siehe Beispiele dazu auf <http://www.corporateeurope.org/>

14 Siehe etwa <http://www.financewatch.org>

Literatur

- Banktrack (2010). *Submission to the Basel Committee, Comments on the documents: "Strengthening the resilience of the banking sector", "International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring"*. Online in Internet: http://www.banktrack.org/download/submission_to_the_basel_committee/100415_submission_to_the_basel_committee.pdf (Stand: Dez. 2010)
- Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) (2010a). *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. Online in Internet: <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf> (Stand: Dez. 2010)
- Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) (2010b). *Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring*. Online in Internet: <http://www.bis.org/publ/bcbs188.pdf> (Stand: Dez. 2010)
- BIS (2010a). *BIS Quarterly Review, December 2010, Statistical Annex, Table 19*. Online in Internet: <http://www.bis.org/publ/qtrpdf/rqt1012.htm> (Stand: Dez. 2010)
- Chopin, Gerard/Alexandra Strickner/Aurelie Trouvé (2011). *Ernährungssouveränität. Für eine andere Agrar- und Lebensmittelpolitik in Europa, Wien*.
- Die Presse (2008). *Sarkozy fordert Weltkonferenz zur Finanzreform*. Online in Internet: <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/417566/Sarkozy-fordert-Weltkonferenz-zur-Finanzreform,25.9.2008> (Stand: Dez. 2010)
- EK (2009a). *Driving European Recovery [COM(2009) 114 final]*. Online in Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0114:FIN:EN:PDF> (Stand: Dez. 2010)
- EK (2009b). *RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Verwalter alternativer Investmentfonds und zur Änderung der Richtlinien 2004/39/EC and 2009/.../EC COM(2009) 207 final 2009/0064 (COD) {SEC(2009)576} {SEC(2009)577}*
- EK (2009c). *Public consultation on the Capital Requirements Directive („CRD IV“)*. Online in Internet: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/51&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> CRD II Oktober 2008: („CRD II“, IP/08/1433), CRD III Juli 2009, IP/09/1120)) (Stand: Dez. 2010)
- EK (2009d). *Financial crisis response: Commission asks stakeholders for views on further possible changes to Capital Requirements Directive („CRD IV“)*. Online in Internet: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/197&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (Stand: Dez. 2010)
- EK (2009e). *COMMISSION STAFF WORKING PAPER Accompanying the COMMISSION COMMUNICATION Ensuring efficient, safe and sound derivatives markets, SEC(2009) 905 final*
- EK (2010a). *Mehr Sicherheit und Transparenz für die Derivatemärkte in Europa, IP/10/1125*
- EK (2010b). *Commission proposal on OTC Derivatives and Market infrastructures – Frequently Asked Questions, MEMO/10/410*. Online in Internet: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/410&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (Stand: Dez. 2010)
- EK (2010d). (2010, KOM(2010) 301) *den 2.6.2010 Regulierung der Finanzdienstleistungen für nachhaltiges Wachstum, Mitteilung der Kommission*. Online in Internet: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/general/com2010_de.pdf (Stand: Dez. 2010)
- EK (2010e). *Towards more responsibility and competitiveness in the European Financial Sector*. Online in Internet: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/leaflet/financial_services_en.pdf (Stand: Dez. 2010)
- EK (2010f). *AIFMD, Frequently Asked Questions*. Online in Internet: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/572&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (Stand: Dez. 2010)
- EK (2010g). *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on OTC derivatives, central counterparties and trade repositories Brussels, 15.9.2010 COM(2010) 484 final 2010/0250 (COD) {SEC(2010) 1058} {SEC(2010) 1059}*
- EK (2010h). *PUBLIC CONSULTATION: REVIEW OF THE MARKETS IN FINANCIAL INSTRUMENTS DIRECTIVE (MIFID), 8 December 2010*. Online in Internet: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/mifid/consultation_paper_en.pdf (Stand: Dez. 2010)
- EK (2010i). *Finanzdienstleistungen: Bessere europäische Vorschriften zur Schaffung eines robusteren Rahmens für sämtliche Finanzakteure und Finanzinstrumente, IP/10/1677*. Online in Internet: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1677&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=fr> (Stand: Dez. 2010)
- EK (2010j). *Public Consultation: Review of the Markets in Financial Instruments Directive*. Online in Internet: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/mifid/consultation_paper_en.pdf (Stand: Dez. 2010)
- EK (2010k). *Investment Services Directive – Markets in Financial Instruments Directive (MiFID)*. Online in Internet: http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid_en.htm#reg_markets (Stand: Dez. 2010)
- EK (2011a). *Finanzdienstleistungen: Weitere Gesetzgebungsvorschläge ergänzen den Rahmen für die Finanzaufsicht in Europa : IP/11/49*. Online in Internet: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/49&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> (Stand: Jän. 2011)
- EK (2011b). *Regulating financial services for sustainable growth. A progress report, February 2011*. Online in Internet: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/docs/110209_progress_report_financial_issues_en.pdf (Stand: Jän. 2011)
- EK (o.J. 1). *ORDINARY LEGISLATIVE PROCEDURE "STEP BY STEP"*. Online in Internet: http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm (Stand: Dez. 2010)
- EK (o.J. 2). *Verabschiedung von Rechtsvorschriften im Bereich Finanzdienstleistungen*. Online in Internet: http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/quick_guide_de.htm (Stand: Dez. 2010)
- Europäisches Parlament (2010a). *Report on regulation of trading in financial instruments – „dark pools“ etc. (2010/2075 (INI))*. Online in Internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&reference=A7-0326/2010> (Stand: Dez. 2010)

- Europäisches Parlament (2010b). *Draft report on innovative financing at global and European level (2010/2105(INI))*. Online in Internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EPI//NONSGML+COMPARL+PE-450.744+01+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> (Stand: Dez. 2010)
- FAO (2010). *Final report of the committee on commodity problems*. Online in Internet: http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/COMM_MARKETS_MONITORING/Grains/Documents/FINAL_REPORT.pdf (Stand: Dez. 2010)
- Financial Times (2010). *Basel III aus Sandstein gebaut, 16.12.2010*. Online in Internet: <http://www.ftd.de/politik/europa/finanzmarktregulierung-basel-iii-aus-sandstein-gebaut/50170761.html> (Stand: Dez. 2010)
- Financial Times (2011). *EU-Industrie für höheres Bankkapital, 7.2.2011*. Online in Internet: <http://m.ftd.de/artikel/60008935.xml?v=2.0> (Stand: Feb. 2011)
- Giegold, Sven (2011). *Grüne verlangen Klarstellung: Die Kandidaten für die Chefposten in den neuen Europäischen Finanzaufsichtsbehörden eiern bei Lobbytransparenz*. Online in Internet: <http://www.sven-giegold.de/2011/anhörung-im-econ-kandidaten-für-die-direktoren-der-europäischen-finanzmarktaufsicht/> (Stand: Jän. 2011)
- Gilbert, Christopher L. (2010). *How to Understand High Food Prices*, in: *Journal of Agricultural Economics* 61(2), 398-425.
- Handelsblatt (2010). *Wie die neuen Aufsichtsbehörden Arbeiten*. Online in Internet: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/wie-die-neuen-eu-aufsichtsbehoerden-arbeiten/3749776.html?p3749776=2>. (Stand: Dez. 2010)
- Hellwig, Martin (2010). *Capital Regulation after the Crisis. Business as Usual? Max Plank Institute for Research on Collective Goods, 2010/31*
- Kapoor, Sony (2010). *The financial crisis – causes & cures*. ETUI, Brussels.
- Küblböck, Karin/Cornelia Staritz (2008). *Asienkrise – Lektionen gelernt? Hamburg*.
- Les eurodéputés Europe Écologie (2010). *Fonds spéculatifs : une directive insuffisante, November 2010*, Online in Internet: <http://europeecologie.eu/Fonds-speculatifs-une-directive> (Stand: Dez. 2010)
- Lobbypedia (2010). *Charly Mc Greevy*. Online in Internet: http://www.lobbypedia.de/index.php/Charlie_McCreevy (Stand: Dez. 2010)
- Mooslechner, Peter (2010). *Die ökonomische und politisch Notwendigkeit globaler Reformansätze, Policy Brief Nr. 7, September 2010*. Online in Internet: http://www.fiw.ac.at/fileadmin/Documents/Publikationen/Policy_Briefs/07.FIW_PolicyBrief.Reform_der_Finanzm%C3%A4rkte_final.pdf (Stand: Dez. 2010)
- Mum, David (2010). *Private Equity Fonds in der Finanzkrise*. Vortrag. Mimeo.
- OeNB (2010). *Der Weg zu Basel III*. Online in Internet: [dhttp://www.oenb.at/de/finanzm_stab/baseliii/der_weg_zu_basel_iii.jsp](http://www.oenb.at/de/finanzm_stab/baseliii/der_weg_zu_basel_iii.jsp) (Stand: Dez. 2010)
- Rottier, Stéphanie/Nicolas Verón (2010). *An Assessment of the G20's Initial Action Items*. Bruegel Policy Contribution.
- SOMO (2010a). *Newsletter EU Financial Reforms October 2010*. Online in Internet: <http://somo.nl/dossiers-en/economic-reform/financial-reform/eu-financial-reforms/newsletters/newsletters> (Stand: Dez. 2010)
- SOMO (2010b). *Newsletter EU Financial Reforms November 2010*. Online in Internet: <http://somo.nl/dossiers-en/economic-reform/financial-reform/eu-financial-reforms/newsletters/newsletters> (Stand: Dez. 2010)
- SOMO (2010c). *How European Financial Sector Reforms Affect Developing Countries*. Online in Internet: <http://somo.nl/news-en/how-european-financial-sector-reforms-affect-developing-countries/> (Stand: Dez. 2010)
- SOMO (2011). *Newsletter EU Financial Reforms Februar 2011*. Online in Internet: <http://somo.nl/dossiers-en/economic-reform/financial-reform/eu-financial-reforms/newsletters/newsletters> (Stand: Jän. 2011)
- The de Larosière Group (2009). *The High-Level Group on Financial Supervision in the EU Report, 25 Februar 2009*. Online in Internet: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (Stand: Dez. 2010)
- Unctad (2009). *The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies, Geneva 2009*. Online in Internet: www.unctad.org/en/docs/gds20091_en.pdf (Stand: Dez. 2010)
- Verón, Nicolas (2010). *EU financial regulatory reform: a status report*. Bruegel Policy Contribution. Online in Internet: http://www.bruegel.org/pdf-download/?pdf=uploads/tx_btbbreugel/101209_pc_nv_EU_financial_regulatory_reform_a_status_report.pdf (Stand: Dez. 2010)
- Wahl, Peter (2010). *Fighting Fire with Buckets. A Guide to European Regulation of Financial Markets*. Online in Internet: http://www2.weed-online.org/uploads/guide_to_eu_regulation_of_finance_weed.pdf (Stand: Dez. 2010)
- Weber, Beat (2006). *The Construction of the Single Market in Financial Services and the Politics of Exclusion and Inclusion*, in: Mooslechner, Peter/Helene Schubert/Beat Weber (2006). *The political economy of financial market regulation: the dynamics of inclusion and exclusion*, 115-139.

KRISENGEWINNER IWF?

Karin Küblböck, Isabella Kolm

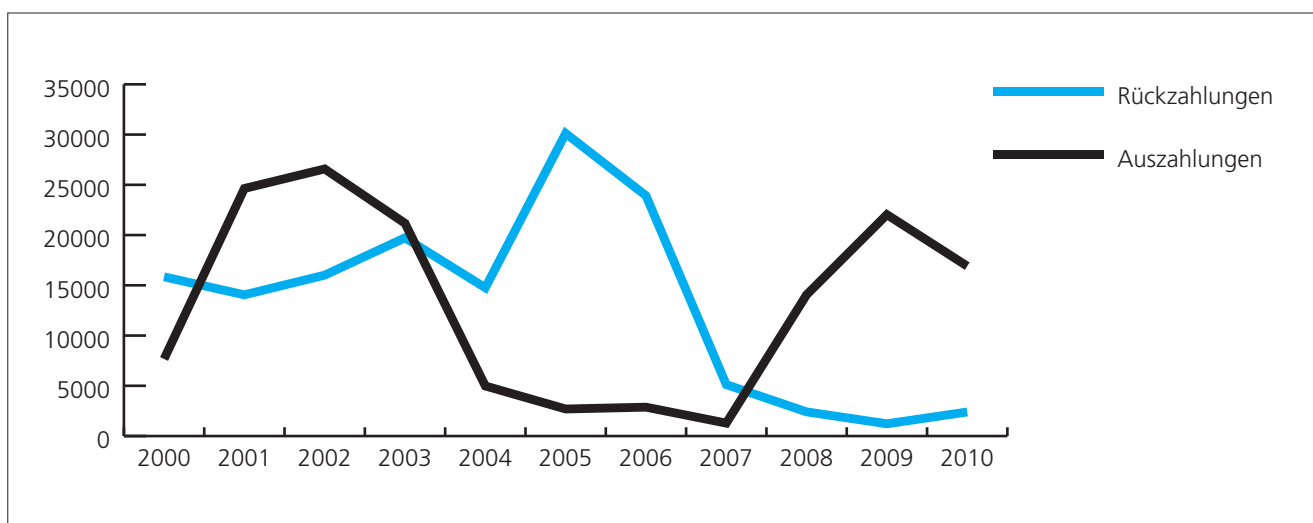
Einleitung

Der Beginn der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise traf den Internationalen Währungsfonds (IWF) in einer Phase, in welcher dieser mit Legitimationsproblemen und Finanzierungsengpässen zu kämpfen hatte. In den letzten Jahren sah sich der IWF mit einem massiven Bedeutungsverlust und einer starken Veränderung seiner Klientel konfrontiert. Das Agieren des IWF in der Südostasienkrise, in der der IWF ein „Rettungspaket“ für die betroffenen Länder schnürte, das eine Erhöhung der Zinssätze, Verringerung der Staatsausgaben, Privatisierungen und Kapitalmarktöffnungen beinhaltete und schwerwiegende realwirtschaftliche, soziale und politische Folgen hatte, erschütterte das Vertrauen in die Expertise des Fonds. In Südostasien überwandene etliche Länder die Krise, indem sie relativ schnell von den Rezepten des IWF Abstand nahmen und expansive Politikmaßnahmen anwandten (Küblböck/Staritz 2008).

Als Anfang 2000 mehrere Länder durch günstige ökonomische Bedingungen in der Lage waren, ihre Kredite an den IWF zurückzuzahlen, nutzten diese ihre Chance, um sich dem Einfluss des Fonds zu entziehen (vgl. BEIGE-WUM/Attac 2010, 94f). Die verfrühten Rückzahlungen, gepaart mit einem generellen Rückgang der Nachfrage nach IWF-Krediten, bewirkten neben dem Verlust an Reputation und geopolitischer Bedeutung auch einen massiven Einbruch des Finanzierungsstocks des Internationalen Währungsfonds. Im Jahr 2007 verzeichnete der IWF schließlich einen historischen Tiefststand sowohl an Auszahlungen, also auch an Einnahmen aus Schuldendienstrückzahlungen (siehe Grafik). Bis zu diesem Zeitpunkt hatten alle Upper-Middle-Income Länder, außer der Türkei, ihre Kredite beim IWF gekündigt.

Grafik:

Volumen der Kreditauszahlungen und erhaltenen Rückzahlungen des IWF (in Mio Sonderziehungsrechten), Periode 2000-2010 (inklusive September 2010)



Quelle: www.imf.org, eigene Darstellung

Durch den Eintritt der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 gewann die Nachfrage nach kurzfristiger externer Finanzierung sowohl in Entwicklungs- als auch Industrieländern stark an Dynamik. Auch die Klientel hat sich durch die Krise stark verändert: Zum ersten Mal seit den 1970er-Jahren zählen nun neben Staaten niedrigen und mittleren Einkommens auch wieder als High-Income klassifizierte Länder wie Island, Lettland, Griechenland und Ungarn zum Empfängerkreis des IWF.

Der IWF als Wächter des globalen Wirtschafts- und Finanzsystems

Die herrschende Unsicherheit und die Angst vor zukünftigen Krisen ließen weltweit den Ruf nach einer überstaatlichen Institution laut werden, die eine Aufsichts- und Regulationsfunktion auf den internationalen Kapitalmärkten übernehmen sollte. Die Minister der G24¹ identifizierten den IWF als das zentrale Organ um diese Koordinations- und Supervisions-Funktion zu erfüllen (G-24 2010, 1). Der IWF erkannte die Chance, seine Expertise beweisen und seine Legitimation erneuern zu können (IEO 2008, 19).

In dieser Rolle als „Wächter“ der internationalen Wirtschafts- und Finanzordnung obliegt es dem IWF, den Fokus vermehrt auf die Identifizierung und Analyse systemischer Schwächen und Risiken zu richten, da die jüngsten Ereignisse bewiesen haben, dass die Betrachtung einzelner Volkswirtschaften zu kurz greift, um den gegenwärtigen Herausforderungen der globalen Ökonomie gerecht zu werden. Um diesem Anspruch genügen zu können, arbeitet der Fond intensiv an einer Modernisierung seiner Überwachungsinstrumente und der Ergänzung um neue Mechanismen der länder- und grenzübergreifenden Effektanalyse. Aktuell wird eine experimentelle „spillover analysis“ durchgeführt, welche die Auswirkungen wirtschafts- und finanzpolitischer Entscheidungen der fünf systemisch wichtigsten Ökonomien (China, Euro-Zone, Japan, Großbritannien und die USA) untersucht (vgl. IMF 2010h). Zudem werden ab

sofort unter dem Financial Sector Assessment Program (FSAP) regelmäßig verpflichtende Überprüfungen der Finanzsektoren in jenen 25 Ländern durchgeführt, welche für beinahe 80 Prozent der weltweiten ökonomischen Aktivität verantwortlich zeichnen² (vgl. IFlwatchnet 2010).

Veränderungen in der Politikagenda – Mehr als nur Rhetorik?

Bemüht um die Wiederherstellung des Vertrauens seiner Mitglieder verkündete der IWF zu Beginn der Krise, seine Lektion aus der Asienkrise gelernt zu haben und diese Erfahrung zu nutzen, um mit einer neuen, flexibleren Politik gestärkt in die Bewältigung der aktuellen Krise zu schreiten (BEIGEWUM/Attac 2010, 96). Tatsächlich lassen sich einige neue Merkmale in der Krisen-Handhabung des IWF feststellen.

Um die Kosten für Kredite zu senken und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage wiederzubeleben reagierten die Zentralbanken vieler Industrieländer auf das krisenbedingte Konjunkturtief mit einer Senkung der Zinsen durch die Emission höherer Geldmengen. Ganz offensichtlich stehen diese Maßnahmen im starken Widerspruch zu den klassischen Politikrezepten des IWF, jedoch ernteten die Regierungen für ihre Vorgehensweise nicht wie erwartet Kritik, sondern sogar Lob und aktive Unterstützung durch den Fonds (UNO 2010, 97f). Auch die weitläufige Einführung von Kapitalmarktkontrollen hätte beim IWF, als vehementen Verfechter der Kapitalmarktliberalisierung, Proteste auslösen müssen, doch auch diese wurden überraschend widerstandslos hingenommen. Mehr noch: Unter bestimmten Umständen, so räumte der IWF ein, wären gewisse Beschränkungen zulässig und sogar sinnvoll, jedoch nur dann, wenn ein gutes ökonomisches Fundament im betroffenen Land existiere und die Maßnahmen mit Fokus auf Kapitalzuflüsse eingesetzt würden. Im Falle Islands ging die Akzeptanz von Kapitalverkehrskontrollen sogar so weit, dass diese explizit in dessen IWF-Programm

-
- 1 Die G24 (Group of 24) besteht aus folgenden Mitgliedern: Algerien, Argentinien, Brasilien, Kolumbien, Elfenbeinküste, Demokratische Republik Kongo, Ägypten, Äthiopien, Gabun, Ghana, Guatemala, Indien, Iran, Libanon, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Peru, Philippinen, Südafrika, Sri Lanka, Syrien, Trinidad und Tobago und Simbabwe. Sie bildet einen Teil der G77, welcher gezielt die Interessen der Entwicklungs- und Schwellenländer vertritt.
 - 2 Von der Überprüfung betroffen sind folgende Länder: USA, Großbritannien, Türkei, Schweden, Spanien, Südkorea, Singapur, Indien, Japan, China, Deutschland, Australien, Österreich, Belgien, Brasilien, Kanada, Frankreich, die Niederlande, Italien, Hong Kong, Irland, Russland, Mexiko und Luxemburg.

festlegt wurden (Grabel 2010, 17ff). Auch die offizielle Betonung von Maßnahmen der Inflationskontrolle in immer mehr Programmen des IWF zeugt zumindest von einer veränderten Rhetorik, als dadurch sukzessive der Wechselkurspolitik der Rang als bevorzugtes Instrument zur makroökonomischen Stabilisierung abgelaufen wurde (Gabor 2010, 811ff).

Lässt man den Blick jedoch von den Industrie- zu den Entwicklungs- und Schwellenländern wandern, so zeigt sich ein gänzlich anderes Bild. Ungeachtet der Beteuerungen, aus vergangenen Erfahrungen gelernt zu haben, hält der IWF in diesen Ländern weiterhin an der Verordnung rigider, prozyklischer Politikvorschriften fest, die in erster Linie dazu dienen, Investoren und Institutionen Sicherheit zu geben, um so Zugang zu internationalen Finanzmärkten und ausländischem Kapital zu schaffen. Erreicht werden soll dies durch Kürzungen der öffentlichen Ausgaben, die Unterlassung von Beschränkungen des freien Kapitalmarkts, einer Senkung des Budgetdefizits, sowie durch die Aufstockung der Währungsreserven und die Kontrolle der Inflation.

Die Internationale Arbeitsorganisation ILO kritisiert die prozyklischen Politikempfehlungen und die dadurch bedingten hohen Beschäftigungsverluste als kurzfristig und nachhaltig schädlich für die soziale und ökonomische Entwicklung der Menschen in den betroffenen Ländern (vgl. Bretton Woods Project 2010b). Aus Sicht vieler NGOs versagen die Politikrezepte des IWF nicht nur dabei, langfristige Strategien für die Förderung von Wachstum, produktiven Investitionen und eine Diversifizierung der Wirtschaft zu bieten, sondern verstärken zudem die krisenbedingten Effekte in den Entwicklungsländern. Zudem schließe sich die inkonsistente Handhabung der Krise in Industrie- und Entwicklungsländern in einer relativen Benachteiligung der Low Income Countries (LICs) gegenüber entwickelten Ländern nieder (vgl. G-77 2010; EURODAD 2010, 22ff).

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass trotz der veränderten Rhetorik des IWF in der Praxis kaum von einem Bruch mit der klassisch neoliberalen Agenda die Rede sein kann. Im Gegenteil: Der Fonds bemüht sich redlich,

die Einführung von Kapitalkontrollen und die Akzeptanz höherer Budgetdefizite nur als temporäre Ausnahmeregelung in Krisenzeiten zu argumentieren und hat in den betreffenden Ländern bereits eine möglichst rasche Rückkehr zu einer stringenten Wirtschaftspolitik gefordert (Jubilee USA Network 2010, 3ff). Dennoch zeugt die unterschiedliche Herangehensweise des IWF im Krisenmanagement der Industrie- und Entwicklungsländer von einem zaghaften Abweichen des einheitlichen Standard-Politiksets und einer stärkeren Berücksichtigung, dass Länder in unterschiedlichen Entwicklungsstadien und mit differierenden ökonomischen Rahmenbedingungen nach spezifischen Strategien verlangen.

Die einen erkennen in diesem unterschiedlichen ad hoc-Zugang eine „produktive Inkonsistenz“, die dem IWF und auch den Empfängerländern mehr Flexibilität und Spielraum zum Experimentieren mit heterodoxen Politiken einräumen kann (vgl. Grabel 2010). Skeptische Stimmen warnen jedoch vor der Gefahr, dass diese Widersprüchlichkeiten auch zu weniger Berechenbarkeit, Willkür und wirtschaftspolitischer Orientierungs- und Strategielosigkeit führen könnten. Die nächsten Jahre werden zeigen, ob der IWF diese Chance positiv verwenden und in eine stimmige wirtschaftspolitische Agenda übersetzen kann.

Modifikation des Kreditystems

Um den Bedürfnissen der Mitglieder entsprechen zu können und mehr Flexibilität in der Kreditvergabe zu erhalten, wurde im Rahmen der G20-Gipfel in London und Pittsburgh im April und September 2009 eine signifikante Erhöhung sowohl der konzessionären als auch der unkonzessionären Finanzierungsressourcen beschlossen, wodurch eine Verdreifachung der Bestände des IWF um insgesamt 750 Mrd US \$ (250 Mrd US \$ an zusätzlichen Mitgliedsbeiträgen und 500 Mrd US \$ über das NAB³) erfolgte (UN 2010a, 11).

Mit der Einführung der Flexible Credit Line (FCL) im März 2009 und der Precautionary Credit Line (PCL) im August 2010 wurden im Rahmen der unkonzessionären Kredit-

3 Unkonzessionäre Kredite werden aus dem GRA (General Resources Account) finanziert, dessen Ressourcen sich aus den quotenbasierten Mitgliedsbeiträgen und den fondseigenen Sonderziehungsrechten zusammensetzen. Reichen diese Reserven nicht aus, um den Finanzierungsbedarf zu decken, so hat der Währungsfond zusätzlich die Möglichkeit, durch das NAB (New Arrangements to Borrow) und das GAB (General Arrangements to Borrow) Kredite bei einzelnen Staaten aufzunehmen. Die Finanzierung durch das NAB ist umstritten, da es den reicheren Ländern mehr Einfluss einräumt als ärmeren Staaten, die keine zusätzliche ad hoc-Finanzierung leisten können.

vergabe zwei neue Kreditformen ins Leben gerufen, die den Empfängern in der Vorbeugung von und Absicherung gegen ökonomische Krisen dienen und den Fokus des IWF auf Krisenprävention stärken sollen. Beide Kreditlinien zielen dabei auf Länder ab, die starke Fundamente, erfolgreiche Maßnahmen und gute Erfolge bei der Implementierung der vom IWF empfohlenen Politiken („track record“) nachweisen können. Da es sich dabei explizit um Präventionsinstrumente handelt, ist die Voraussetzung für beide Kredite, dass zum Zeitpunkt der Aufnahme kein tatsächlicher Finanzierungsbedarf bestehen darf (vgl. IMF 2010b & 2010e). Die Einführung der FCL und PCL brachte eine überraschende, teilweise Abkehr von ex-post Konditionalität mit sich, welche seit Gründung des IWF stets einen integralen Bestandteil der Kreditvergabe ausgemacht hatte. Stattdessen wendet der IWF nun auch vermehrt ex-ante Konditionalität an, welche sich in den strengen Qualifikationskriterien für den Erhalt eines PCL- oder FCL-Kredits niederschlägt. Abgesehen von diesen strikten Zugangsbeschränkungen sind im Falle der „Flexible Credit Line“ keinerlei Konditionalitäten an die Programm-Implementierung geknüpft, wodurch dieser Kredit auch sehr kurzfristig erhältlich ist.

Einen zentralen Bestandteil der Konditionalitäten-Reform stellt die offizielle Abschaffung struktureller Leistungskriterien in allen Formen von IWF-Operationen dar, welche im Mai 2009 vorgenommen wurde. Laut IWF bleiben strukturelle Reformen zwar Teil der Konditionalitäten-Agenda, finden nun jedoch nur mehr in Operationen Anwendung, in denen sie als kritisch für den Erfolg des Programms gelten. Auch der Modus der Überprüfung struktureller Auflagen wurde überarbeitet und soll nun nicht mehr über die Erfüllung konkret vereinbarter Zielwerte, sondern im Rahmen des generellen Programm-Monitorings erfolgen (IMF 2010a, 1ff). Obwohl die Beendigung des Einsatzes struktureller Leistungskonditionalität von Entwicklungsländern und CSOs positiv bewertet wird, besteht doch die Befürchtung, dass diese Politikempfehlungen in Zukunft lediglich in Prior Actions – also Maßnahmen, die vor der Inanspruchnahme eines Kredits umgesetzt werden müssen – umgewandelt werden. In erster Linie wird das Kriterium der „Kritikalität“ kritisiert, da dieses dem IWF die Möglichkeit gewährt, weiterhin nach eigenem Ermessen strukturelle Auflagen zu erteilen (EURODAD 2010, 24).

NGOs und Empfängerregierungen fordern den IWF auf, Schuldenerlass und Kredite mit Schenkungselement zu leisten, anstatt neue unkonzessionäre Kredite zu vergeben und so die Schuldensituation der armen Länder zusätzlich zu verschärfen (Jubilee USA Network 2010, 6). Zu diesem Zweck willigte der Vorstand des IWF im Juli 2009 ein, zusätzlich 8 Mrd US \$ an konzessionären Krediten für Low Income Countries zu vergeben und 900 Mio US \$ aus den Verkaufserträgen der IWF-Goldbestände aufzuwenden, um die geringeren Zinssätze zu finanzieren (vgl. IMF 2010d; Jubilee USA 2011). Im Dezember 2010 war der Verkauf der vorgesehenen Goldmenge abgeschlossen. Durch den stark gestiegenen Goldpreis lagen die Einnahmen um mindestens 3,7 Mrd US \$ höher als ursprünglich vorgesehen, das bedeutet auch nach Abzug der oben erwähnten 900 Mio US \$ einen Einnahmenüberhang von 2,8 Mrd US \$. Zivilgesellschaftliche Organisationen fordern, diesen Betrag für den Erlass von Schulden von Low Income Countries zu verwenden, die aufgrund der von ihnen unverschuldeten Finanzkrise entstanden sind (Jubilee USA 2011, 5).

Die Rolle des IWF im internationalen Währungssystem

Die Krise hat aufgezeigt, dass in vielen Ländern ein großer Bedarf an Liquiditäts-Reserven besteht, um schnell auf plötzliche Marktschocks reagieren zu können. Vor allem Entwicklungsländer fürchten Kapitalflucht und die Volatilität des Marktes, weshalb hohe Bestände an ausländischen Währungen als Reserven gehalten werden, statt diese produktiv zu investieren. In Folge der Erhöhung des IWF-Finanzstocks wurde eine generelle, außertourliche Allokation an Special Drawing Rights/Sonderziehungsrechten (SDRs⁴) – entsprechend der Höhe von insgesamt 250 Mrd US \$ – vorgenommen, um die Währungsreserven der Mitgliedsländer zu stützen und damit die globale Liquidität aufrechtzuerhalten.

Die Bindung an nur eine Währung, nämlich den US-Dollar, stellt angesichts der steigenden Nachfrage nach liquiden Mitteln eine Gefahr für die Stabilität des internationalen Währungssystems dar. Die starken Wechselkurschwankungen, das chronische fiskalische Ungleichgewicht und die finanziellen und wirtschaftlichen Probleme

4 Special Drawing Rights (SDR) sind die künstliche Währungseinheit des Internationalen Währungsfonds. Diese werden den Mitgliedern basierend auf ihrem Quotenanteil zugeteilt und gehen in die Währungsreserven dieses Landes über. Sie dienen dazu, bei Liquiditätsengpässen die Schulden gegenüber Gläubigern, die ebenfalls Mitglied beim IWF sind, zu tilgen.

des Dollars in den vergangenen Jahren haben zu einer verstärkten Diskussion geführt, durch welche Mechanismen auch in Zukunft die Liquidität des internationalen Währungssystems gewährleistet werden könnte.

Ein Vorschlag, der unter anderem von den Vereinten Nationen unterstützt wird, ist die Nutzung der Sonderziehungsrechte (SDR) des IWF als primäre Währungsreserve, die zu einem niedrigen, fixen Wechselkurs gegen nationale Währungen eingetauscht werden kann (Akyüz 2010, 23ff). Ein Vorteil der Bindung an SDRs wäre die bessere Bündelung internationaler Reserven durch den Fonds und mittels einer automatischen und regelmäßigen Ausschüttung der SDRs an Entwicklungsländer könnte diesen die Last genommen werden, individuell teure Währungsreserven zu halten. Die Haltung von SDR-Reserven verursacht keine Kosten und könnte die Kreditwürdigkeit eines Landes unterstützen und Ressourcen für produktive Investitionen frei machen (vgl. UN 2010b, Annex, 2).

Die Nutzung bereits bestehender Mechanismen und Institutionen würde einen graduellen Übergang zu einem SDR-basierten Währungssystem erleichtern, die internationale Liquidität fördern und antizyklische Finanzierung ermöglichen. G77 und China unterstützen den Einsatz von SDRs für Entwicklungszwecke und fordern eine umgehende Neuverteilung der SDRs, um den Liquiditätsbedürfnissen der LICs zu entsprechen und Entwicklung zu unterstützen (vgl. G-77 2010). Die Diskussion über die Einführung von SDRs als primäre Währungsreserve ist jedoch eng mit der Quotenverteilung innerhalb des IWF verknüpft, da derzeit die Allokation der Sonderziehungsrechte auf Basis der Quote eines Landes erfolgt. Da jedoch der höchste relative Anteil der Quoten auf Industrieländer entfällt, würde die Verteilung der SDRs auf Quotenbasis jenen Ländern den größten Teil zusprechen, deren Bedarf und Nutzen am geringsten ist. Um eine faire und effiziente Distribution von SDRs zu erreichen, müsste daher entweder eine Anpassung der Quotenregelung erfolgen, oder ein alternativer Allokationsmechanismus gefunden werden (Akyüz 2010, 27).

Die Governance- und Quoten-Reform

Quoten übernehmen multiple Funktionen in der IWF-Struktur: Jedem Mitglied des IWF wird eine Quote zugewiesen, welche sich im Wesentlichen aus seiner Bedeutung und dem relativen Gewicht in der Weltwirtschaft ableitet. Zum einen bestimmt sie den finanziellen Höchstbeitrag, den ein Land zum Fonds leisten muss, zum anderen ist sie Maßeinheit für das maximale Kreditvolumen, welches dieses beim IWF aufnehmen darf. Die Quote regelt, welchen Anteil an SDR ein Land erhält und ist auch verantwortlich für die Stimmgewichtung, die einem Staat bei der Beschlussfassung im IWF zukommt. Jedes Mitglied besitzt unabhängig von seiner Größe 250 Basis-Stimmen, hinzu kommt pro 100.000 SDR je eine Stimme. Die Quote ist demnach ein zentraler Faktor für das Ausmaß an Mitbestimmung, welches ein Land im Währungsfonds besitzt (IMF 2010f, 2).

Die Reform der Governance Struktur des IWF ist bereits seit den 1970er-Jahren ein kontroverses Thema. Durch die Gründung der Europäischen Währungsunion hat dieses in den letzten Jahren zunehmend an Brisanz und Dringlichkeit gewonnen, da keine Anpassung der Quotenberechnung an die veränderten Umstände vorgenommen wurde⁵ (Chowla/Oatham/Wren 2007, 5). Obwohl spätestens alle fünf Jahre die Quotenverteilung durch den IWF überprüft und gegebenenfalls angepasst wird, wurden in den letzten Jahren zunehmend Stimmen laut, dass die Quotenregelung nicht mit den sich schnell ändernden Bedingungen in der globalen Ökonomie Schritt gehalten habe. Zudem impliziert die derzeitige Quotenregelung eine starke Benachteiligung der Entwicklungsländer: Während die Vereinigten Staaten alleine fast 17 Prozent der Stimmen halten, erreichen 23 afrikanische Länder zusammen lediglich 1,5 Prozent (IEO 2008, 23). Aus diesem Grund wurden immer wieder ad hoc-Erhöhungen der Quoten durchgeführt, beispielsweise im September 2006, als die Quoten für China, Korea, Mexiko und die Türkei um insgesamt 3,81 Mrd SDR erhöht wurden.

5 Da der Handel innerhalb der Euro-Zone weiterhin in die Quoten-Kalkulation einfließt, obwohl Fluktuationen nicht zu einer unausgeglichene Leistungsbilanz führen können, kommt es zu starken Verzerrungen in der Verteilung der Quoten und einem starken Anstieg des relativen Stimmgewichts der Euro-Länder innerhalb des IWF.

Im Zuge der Frühlingskonferenz des IWF 2008 wurde eine Neuberechnung und -verteilung der Quoten und Stimmrechte beschlossen, um den schnell wachsenden Schwellenländern ein entsprechendes Gewicht auch innerhalb des IWF zu erteilen, sowie den Entwicklungsländern mehr Stimme zu verleihen.

Erreicht werden soll dies durch die Einführung einer neuen, einheitlichen Berechnungsformel für die Mitgliedsquoten. Die Reform sieht u. a. vor, die Basis-Stimmen der LICs zu verdreifachen, um den Entwicklungsländern mehr Stimmgewicht zu erteilen, sowie einen zusätzlichen Alternate Executive Director für die zwei afrikanischen Vorstandssitze zu bestimmen (IMF 2010f, 4). Da es in der Vergangenheit immer wieder zu Erhöhungen der Quoten gekommen ist, hat sich der Anteil der Basis-Stimmen an den gesamten Stimmrechten von 11,3 Prozent, zum Zeitpunkt der Gründung des IWF, auf derzeit 2,1 Prozent verringert. Da die LICs durch die sinkende Bedeutung der Basis-Stimmen zunehmend an Einfluss auf die Entscheidungsfindung im IWF verlieren, ist eine Anhebung der Basis-Stimmen unbedingt notwendig. Insgesamt zielt die Reform auf eine Verschiebung von zumindest 5 Prozent von entwickelten Staaten hin zu Entwicklungs- und Schwellenländern ab, sowie von über- zu unterrepräsentierten Mitgliedern (IMF 2008, 5).

Aus Sicht der G77, China und auch der Vereinten Nationen greift die IWF-Quotenreform zu kurz und bedeutet gewissermaßen sogar einen Rückschritt verglichen mit der partiellen Quotenerhöhung 2006 (vgl. G-77 2010). So wird kritisiert, dass die Quotenberechnung immer noch reiche Industrieländer bevorzugt, indem z. B. das Bruttoinlandsprodukt (BIP) nach Nominalwert und nicht nach Kaufkraftparitäten berechnet wird. Weiters wird die Erhöhung der Basis-Stimmen als unzureichend beurteilt. Zivilgesellschaftliche Organisationen fordern zudem die Einführung des Prinzips der Doppelten Mehrheit, um zu verhindern, dass eine kleine Anzahl an Ländern mit einem hohen Stimmgewicht die Mehrheit der Länder überstimmen können. Vorgeschlagen wird, eine Mehrheit wie bisher auf Basis der Stimmanteile zu bilden und für die zweite Mehrheit jedem Land genau eine Stimme zur Verfügung zu stellen. Das würde dazu beitragen, den Entwicklungsländern mehr Einfluss auf die Beschlussfassung des IWF zu gewähren und das Vetorecht der USA zu entschärfen (vgl. Bretton Woods Project 2010a). Auch die Vereinten Nationen unterstützen diesen Vorschlag, dennoch wurde er im Rahmen des IWF-Reformpakets nicht weiterverfolgt (UN 2010a, 103).

Grundsätzlich befürworten die meisten Staaten eine Anhebung der Quoten, um sicherzustellen, dass der IWF ausreichend Ressourcen zur Verfügung hat, um die Bedürfnisse aller Mitglieder zu unterstützen. Ironischer Weise zeigen sich jedoch die größten Differenzen über die Umsetzung der Governance Reform nicht zwischen den Entwicklungsländern und den Industriestaaten, sondern zwischen den europäischen Staaten und den USA. Sowohl die USA, als auch die europäischen Staaten (sofern sie geeint auftreten) verfügen über eine Sperrminorität im IWF, da wichtige Entscheidungen eine Mehrheit von 85 Prozent benötigen.

Auch der Vorschlag der Doppelten Mehrheit findet unter den Mitgliedern keine breite Unterstützung, in erster Linie aus der Besorgnis, dass diese potenziell den Prozess der Entscheidungsfindung deutlich erschweren und so kurzfristige Beschlüsse verhindern könnte (IMF 2010j, 10f).

Obwohl die Quotenreform von 2006/2008 noch immer nicht von allen Mitgliedern des IWF angenommen wurde (im August 2010 hatten mit 85 Ländern und nur 78 Prozent der Stimmen noch zu wenige Mitglieder der Reform zugestimmt) kamen bei dem Vorbereitungstreffen des Seoul-Gipfels 2010 in Gyeongju, im Oktober die teilnehmenden Staaten überein, ein weiteres, leicht modifiziertes Set an Reformmaßnahmen im Bezug auf die Quoten und Governance des IWF umzusetzen. Darunter fallen eine Verdopplung der Quoten aller Mitglieder, wodurch die Finanzierungskapazitäten des Fonds beträchtlich gesteigert werden; ebenso eine Verschiebung der Quotenanteile in der Höhe von 6 Prozent in Richtung der dynamischen Schwellenländer und unterrepräsentierten Mitglieder, sowie eine neuerliche, umfassende Überprüfung der Quotenformel bis Jänner 2014. Beabsichtigt wird zudem eine Umstrukturierung des 24-köpfigen Exekutivausschusses durch die Abtretung von zwei Sitzen europäischer Industriestaaten an Entwicklungs- und Schwellenländer.

Durch die Quotenreform würden die zehn wirtschaftlich stärksten Staaten der Welt tatsächlich die meisten Quoten- und Stimmanteile im IWF halten: die USA, Japan, die vier bedeutendsten europäischen Staaten (Frankreich, Deutschland, Italien, Großbritannien), sowie die BRICs (Brasilien, Russland, Indien, China). Laut IWF beruht die Verschiebung von 6 Prozent der Quotenanteile zu 80 Prozent auf einer Senkung der Anteile entwickelter und ölproduzierender Länder, was vor allem europäische

Staaten und Saudi Arabien trifft (vgl. IMF 2010i). Da insbesondere die Umstellung des Nominierungsmodus der Exekutivorgane nach einer Änderung der Gründungsstatuten verlangt, die der Ratifizierung durch die Finanzminister und die Parlamente der Mitglieder bedarf, ist mit der Komplettierung der gesamten IWF-Governance Reform nicht vor Ende 2012 zu rechnen (G-20 2010a, 2f). Um die Implementierung nicht noch weiter zu verzögern, wurde die Dringlichkeit des Abschlusses der 2006/2008 Quotenreform auf dem G20-Gipfel in Seoul noch einmal betont (G-20 2010b, 5).

Während der IWF von einem historischen Durchbruch spricht, reichen die Reaktionen der Zivilgesellschaft auf die vereinbarte Governance Reform von Verhalten bis Empörung. So ist die Verschiebung der proklamierten 6 Prozent zu Entwicklungs- und Schwellenländern faktisch weitaus geringer, da die Hälfte davon durch die Verringerung der Stimmanteile anderer Länder dieser Gruppe erreicht wurde (darunter Venezuela, Südafrika, Argentinien, Pakistan, Marokko, u. a.). Zudem hat eine unpräzise Klassifikation dazu geführt, dass auch Südkorea und Singapur zu den Emerging Market and Developing Countries (EMDCs) gezählt wurden, diese aber laut dem aktuellen IWF-Report „World Economic Outlook“ den „advanced economies“ zuzuordnen sind. Diese Ungenauigkeit alleine macht 0,6 Prozentpunkte der Verschiebung aus. Auch das Misslingen, Fortschritte im Bezug auf die Durchsetzung einer Doppelten Mehrheit in der Beschlussfassung zu machen, ist auf große Enttäuschung gestoßen – insbesondere, da der amtierende Geschäftsführende Direktor des IWF, Dominique Strauss-Kahn, sich in seinem Wahlkampf explizit der Realisierung eben dieser verschrieben hatte. Ohne die Doppelte Mehrheit wäre die einzige Möglichkeit, das Veto-Recht der USA zu beenden, eine Senkung ihres Stimmanteils unter die 15 Prozent Marke – dass die USA dies jemals zulassen werden, erscheint jedoch unwahrscheinlich (vgl. Bretton Woods Project 2010a). Solange Beschlüsse per Konsens gefasst werden und die USA und Europa weiterhin eine Sperrminorität besitzen, sind die Veränderungen nur ein Tropfen auf dem heißen Stein, es sei denn, die Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen würden ihre Kräfte bündeln und tatsächlich als Block innerhalb des IWF agieren (vgl. Weisbrot 2010).

Ein weiterer Wermutstropfen ist der Mangel an konkreten Maßnahmen in den vereinbarten Reformen, beispielsweise der Beschluss, welche zwei europäischen Länder zugunsten der Entwicklungs- und Schwellenlän-

der auf ihre Sitze verzichten sollen (vgl. Falk 2010). Hierzu sind die öffentlichen Informationen sehr vage und lückenhaft, was zeigt, dass die neue Politik der Transparenz, die seit März 2010 vermeintlich vom IWF praktiziert wird, bislang noch nicht gegriffen hat.

Conclusio

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat dem IWF zu einer neu gewonnenen Bedeutung als Regulations- und Überwachungsakteur im internationalen Wirtschaftssystem verholfen. Zudem hat sie ihn aus einer finanziellen Notlage befreit. Erstmals seit den 1970er-Jahren zählen nun auch wieder High- und Middle-Income Länder zu den Empfängern von IWF-Krediten. Im Kontext der gestiegenen Bedeutung der Institution steigt auch die Dringlichkeit der Demokratisierung und wirtschaftspolitischen Neuausrichtung. Doch die schleppenden Fortschritte und auch die im Rahmen des G20-Gipfels in Seoul beschlossenen Maßnahmen lassen erkennen, dass die proklamierte Forderung der Industriestaaten nach einer Stärkung der Entwicklungs- und Schwellenländer schnell an ihre Grenzen stößt, wenn daraus eine faktische Verringerung des eigenen Einflusses resultieren würde. Auch hinter der verkündeten Neuausrichtung und Flexibilisierung der IWF-Politik lässt sich bislang eher ein Etikettenschwindel vermuten, kommen diese doch beinahe ausschließlich einflussreichen Industriestaaten in Form von kulanteren Vorgaben und geringerer Konditionalität zugute. Es bleibt abzuwarten, ob die Inkonsistenzen in der aktuellen Politikhandhabung des IWF sich nicht nur für Industrie-, sondern auch die Entwicklungs- und Schwellenländer als produktiv erweisen werden.

Literatur

- Akyüz, Yilmaz (2010). *Why the IMF and the International Monetary System Need More than Cosmetic Reform*. Research Paper 32, Geneva.
- BEIGEWUM/Attac (Hg.) (2010). *Mythen der Krise. Einsprüche gegen falsche Lehren aus dem großen Crash*, Hamburg.
- Bretton Woods Project (2010a). *Less than meets the eye. IMF reform fails to revolutionise the institution*. Bretton Woods Project News, 9. November 2010. Online in Internet: <http://www.brettonwoodsproject.org/art-567128> (Stand: Dez. 2010)
- Bretton Woods Project (2010b). *Saying one thing but meaning another. IMF advises protecting jobs and cutting spending*. Bretton Woods Project News, in: Update 72. Online in Internet: <http://www.brettonwoodsproject.org/art-566653> (Stand: Dez. 2010)
- Chowla, Peter/Jeffrey Oatham/Claire Wren (2007). *Bridging the Democratic Deficit. Double Majority Decision Making and the IMF. One World Trust/Bretton Woods Project*. Online in Internet: http://www.brettonwoodsproject.org/doc/wbimfgov/DoubleMajority_IMF.pdf (Stand: Dez. 2010)
- EURODAD (Hg.) (2010). *Fifteen Years Is Enough. What's changed in the International Financial System and its Institutions, What Hasn't and What Needs to*, Ottawa.
- Falk, Rainer (2010). *IWF-Reform: Durchbruch oder Reförmchen?*, Baustellen der Globalisierung Blog. Online in Internet: <http://baustellen-der-globalisierung.blogspot.com/2010/10/iwf-reform-reformchen-oder-durchbruch.html> (Stand: Dez. 2010)
- G-20 (2010a). *Communiqué. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, Gyeongju, Republic of Korea*. Online in Internet: http://www.g20.org/Documents/201010_communique_gyeongju.pdf (Stand: Dez. 2010)
- G-20 (2010b). *The Seoul Summit Document*. Online in Internet: http://media.seoulsummit.kr/contents/dlobo/E2._Seoul_Summit_Document.pdf (Stand: Dez. 2010)
- G-24 (2010). *Intergovernmental Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs and Development. Communiqué vom 7. 10. 2010*. Online in Internet: <http://www.g24.org/10-10ENG.pdf> (Stand: Dez. 2010)
- G-77 (2010). *Position Paper of the Group of 77 and China on the Reform of the International and Financial Economic System. Voice and Participation of Developing Countries in the Bretton Woods Institutions*. New York. Online in Internet: <http://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=100527> (Stand: Dez. 2010)
- Gabor, Daniela (2010). *The International Monetary Fund and its New Economics*, in: *Development and Change* 41(5), 805-830.
- Gabel, Ilene (2010). *Not Your Grandfather's IMF. Global Crisis, 'Productive Incoherence' and Developmental Policy Space*. Political Economy Research Institute Working Paper 214.
- Griffiths, Jesse (2010). *IFI Governance Reform. Short-changing Developing Countries? Brettonwoodsproject Briefing vom 28. September 2010*. Online in Internet: http://www.brettonwoodsproject.org/art-566696#_edn7 (Stand: Dez. 2010)
- IEO (2008). *Governance of the IMF. An Evaluation*, Washington DC.
- IFWatchnet (2010). *IMF to do mandatory checks of financial systems*. Online in Internet: <http://www.ifwatchnet.org/?q=en/node/33459> (Stand: Dez. 2010)
- IMF (2010a). *IMF Conditionality*. International Monetary Fund Factsheet, Washington DC. Online in Internet: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/conditio.pdf> (Stand: Dez. 2010)
- IMF (2010b). *The IMF's Flexible Credit Line (FCL)*. International Monetary Fund Factsheet, Washington DC. Online in Internet: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/fcl.pdf> (Stand: Dez. 2010)
- IMF (2010c). *IMF Support for Low-Income Countries*. International Monetary Fund Factsheet, Washington DC. Online in Internet: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/poor.pdf> (Stand: Dez. 2010)
- IMF (2010d). *Annual Report 2010. Supporting a Balanced Global Recovery*, Washington DC. Online in Internet: http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2010/eng/pdf/ar10_eng.pdf (Stand: Dez. 2010)
- IMF (2010e). *The IMF's Precautionary Credit Line (PCL)*. International Monetary Fund Factsheet, Washington DC. Online in Internet: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/pcl.pdf> (Stand: Dez. 2010)
- IMF (2010f). *IMF Quotas*. International Monetary Fund Factsheet, Washington DC. Online in Internet: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/quotas.pdf> (Stand: Dez. 2010)
- IMF (2010h). *Communiqué oft he Twenty-Econd Meeting oft he International Monetary and Financial Committee oft Governors of the International Monetary Fund*. Press Release 10/379. Online in Internet: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10379.htm> (Stand: Dez. 2010)
- IMF (2010i). *IMF Executive Board Approves Major Overhaul of Quotas and Governance*. Press Release 10/418. Online in Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/NEW110510B.htm> (Stand: Dez. 2010)
- IMF (2010j). *IMF Governance Reform. 7. Juli 2010*, Washington DC. Online in Internet: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/070710.pdf> (Stand: Dez. 2010)
- IMF (2008). *Reform of IMF Quotas and Voice. Responding to Changes in the Global Economy*, IMF Staff Issues Brief 01, Washington DC. Online in Internet: <http://www.imf.org/external/np/exr/lib/2008/pdf/040108.pdf> (Stand: Dez. 2010)
- IMF Auszahlungs- und Rückzahlungsdaten (o.J.). Online in Internet: <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extrep1.aspx> (Stand: Dez. 2010)
- Jubilee USA Network (Hg.) (2010). *Unmasking the IMF: The Post-Financial Imperative for Reform*. Heinrich Böll Stiftung North America, Washington DC. Online in Internet: http://www.jubileeusa.org/fileadmin/user_upload/Resources/Policy_Archive/Oct_5_IMF_Report.pdf (Stand: Dez. 2010)
- Jubilee USA Network (2011). *IMF Should Use Excess Windfall Profits from Gold Sales to Cancel Debt for Poor Countries in Crisis, Background Paper on a Civil Society Proposal*.
- Küblböck, Karin/Cornelia Staritz (Hg.) (2008). *Asienkrise – Lektionen gelernt?* Hamburg.
- UN (Hg.) (2010a). *World Economic Situation and Prospects 2010*, New York. Online in Internet: <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html> (Stand: Dez. 2010)
- UN (Hg.) (2010b). *Report on the Second UNCTAD Public Symposium. Responding to Global Crises: New development Paths*. United Nations Conference on Trade and Development, Geneva. Online in Internet: http://www.unctad.org/en/docs/tdb57d5_en.pdf (Stand: Dez. 2010)
- Weisbrot, Mark (2010). *Der Süden könnte den IWF aufmischen. Doch bislang schweigt die Mehrheit*, in: *Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung (W&E)*, Luxemburg. Online in Internet: <http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org/wearchiv/53168697a70a67901/042ae69e0c0b0ce0d.php> (Stand: Dez. 2010)

WAITING FOR THE NEXT BIG CRASH

Kunibert Raffer

If history taught anything, it is that it does not teach our present decision-makers anything. Reactions after the shock of the US-Crisis so far do not show any will radically to change the existing framework of crash-prone international capital markets shaped by neoliberal ideology. Quite on the contrary, soon a return to business as usual before the crash, which had caused it, became apparent. In spite of some small and tentative steps, proper change and proper regulation appear unlikely to come about. Maverick financial markets are allowed to continue more or less unhindered. This justifies fears that after this crash is just before the next crash.

This short paper explains the reasons for this dire prediction. It shows that the present crash is nothing special, rather a logical step further after a string of crises, though bigger in absolute figures. It is not even the first crisis in the North. The S&L crisis in the US occurred after Savings & Loan institutions had been deregulated. The paper then shows that those responsible for the crisis come out strengthened by it and were able to use the very crisis their neoliberal policies had caused as the justification to continue these very policies. Micro-incentives leading to overly risky behaviour in the financial sector have survived the crash. All this might be astonishing, but is explained logically by interpreting neoliberalism as policies of redistribution in favour of the very rich. The present crisis is a neoliberal crisis, not a crisis of 19th century capitalism, two quite different approaches. Neoliberalism has weathered it unscathed rather than shaken. Thus, this paper has to conclude that the next crisis is probably already in the making.

Neoliberalism: A String of Crashes

Massive crises can be excellent news, as the present crisis proves, which resulted from deregulating and liberalising the financial sector. Although much larger, it is a crisis like other neoliberal crises earlier, in Chile, Mexico, East Asia or the S&L crisis in the US. Those policies the IMF forced on or recommended to Southern Countries (SCs) were carried to their logical extreme. Deregulation went as far as to encourage practices such as 'liar' or 'ninja' (no income, no job or assets) loans that can

only be explained by the fact that securitised debt was quickly sold on and regulatory checks were not applied. Credit rating agencies helped by declaring these papers triple A. Lenders were off the hook after cashing their fees. Off-balance sheet operations were encouraged. Credit default swaps were sold without any control of the seller's ability to pay as stipulated. It was argued, most prominently by Alan Greenspan with regard to hedge funds, that the market works and the private sector works best and most efficiently without unnecessary, burdensome supervision and regulation.

Initially a US crisis, meanwhile due to Greece seen more as a European crisis, the present crash was a severe shock. That it broke in the North was surely particularly impressive in a world used to many crises 'elsewhere'. But in essence it does not differ from earlier crises brought about by neoliberalism, from the Chilean debacle 1982 (overshadowed by the global debt crisis of unregulated and free credit markets, though, when Mexico defaulted) to Iceland. It was not the first crisis in the North. All these crises are the result of neoliberal policies of deregulation, liberalisation, and privatisation. From one crisis to the next decision-makers went on deregulating and liberalising, as advised by armies of lobbyists, setting the stage for the next crisis.

Chile, touted as the 'model pupil' of good economic policies was the first great neoliberal crash. After the putsch, Chile's fascist junta provided ideal preconditions to implement neoliberal ideas. Price controls were eliminated, public expenditure was reduced, state enterprises privatised, and the economy opened up. As the market knows best banking supervision was cut down. 'Overregulation' was avoided. Moral backing came from the Bretton Woods Institutions (BWIs). Voluntary financial transactions between private agents were believed to be their own business only, and presumably Pareto-optimal. The IMF's Director of the Western Hemisphere, E. Walter Robichek, had assured Latin Americans that exchange and other risks would presumably be taken into account as private firms can be expected to be careful. Private borrowers (as opposed to governments) were very unlikely to overborrow, even with official guarantees. Briefly, private, voluntary transactions were the private

sector's own business, and unquestionably optimal. This view is sometimes called the Robichek doctrine. Nowadays, it might as well be called the Greenspan doctrine. The bulk of booming credit expansion went into speculation, the trade deficit in 1982 was 70 % of export revenues. After bailing-out the Banco Osorno authorities realised that practically no inspection or supervision of bank portfolios existed. Reserve requirements had been steadily reduced, and apparently little effort was spent on investigating the banking credentials of new entrants when banks were privatised (for details cf. Diaz-Alejandro 1985). Finally, the private sector was bailed out by the military junta.

Chile's crisis was pushed aside by the big debt crisis officially starting in 1982 produced by the totally unregulated euromarket, where banks could act without regulatory restraints. US money centre banks were so much exposed that their very existence was threatened by defaults wiping out their capital bases. Public financial institutions had to bail them out and to safeguard their survival.

Liberalisation and deregulation had triggered a host of crises. Inflation adjusted losses due to the US S&L debacle were 'several times larger than the losses experienced in the Great Depression' (Stiglitz 1998, 16). In the deregulated US Savings & Loans sector 1,500 institutions ('thrifts') had gone bust after deregulation had allowed them to start activities from which they had been barred before. The Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act of 1989, nicknamed Thrift Bailout Act, cost taxpayers at least some \$200 billion. Higher estimates exist, though, putting total costs at \$500 billion or more (cf. Raffer/Singer 2001, 62), admittedly peanuts compared with any estimate of total costs of the present crisis.

Yet, in relation to GDP it is dwarfed by crises in SCs and formerly communist countries: 'This debacle would not make the list of the top 25 international banking crises since the early 1980s.' (Stiglitz 1998, 16) This means that there was more than one such major crisis per year on average – effects of neoliberalism that had simply been repressed by official thinking. This might be an indication of the strength of interests behind this ideology.

The same features have reappeared in all liberalisation and deregulation crises, the most prominent of which before 2008 was the Asian Crisis 1997. Its unique, dis-

tinguishing feature is that it managed – in contrast to the present crisis – to shake the unchallenged rule of neoliberal ideology briefly. The IBRD compared it to Chile 1982 and Mexico 1994, admitting that it had known 'the relevant institutional lessons' years before (IBRD 1999, 2; cf. Raffer 2010, 31f). It just did not warn the Asians but egged them on to liberalise and deregulate further, while watching the crisis developing. Apparently, neoliberal apologists have learned from 1997, as one can see at present. But public regulators and legislators have steadfastly refused to learn from facts, in the US in spite of the thrift crisis. In Iceland deregulated private banks produced a melt-down. The bailout had to be financed by public money. Ireland is in dire straits because of private banks.

All these crises display the typical pattern of any neoliberal crisis, including the present US-EU Crisis. Euphoric eulogies on the efficiency and benevolence of shedding national boundaries and regulatory constraints right until the crash. Once the crisis breaks, attitudes towards public intervention change totally: socialising private losses created by deregulated markets is welcome and demanded. The huge US bailouts recently, are another example differing only in sheer size, as does the present crisis. SC-governments had to socialise private debts repeatedly. Taxpayers, especially vulnerable and politically powerless groups, are left to bear the brunt. Budget cuts are aimed at the poor and the most vulnerable, usually leaving the rich and those who caused the crisis largely untouched.

Even the sheer size of the present US-EU Crisis is not necessarily a unique distinguishing characteristic in relative terms. Toxic assets of banks were, e.g., a multiple of Iceland's Gross Domestic Product (GDP). Chile's crisis 1982 reduced GDP by 14 %.

The way banks and Greece were bailed out, Greece in open violation of the Lisbon Treaty (Art. 125) and against economic reason, now threatens the solvability of would-be savers themselves. The Greek shock even triggered thoughts of a sovereign insolvency mechanism. The German government quickly proposed one, however, only for EU-members. One law for the rich, another for the poor: debtor protection and human rights for humans with the right passport at best. With diplomatic aptness recalling the late emperor Wilhelm, the German government obliged by clarifying that it wants to uphold global double standards in 'debt management'.

Looking at the string of crises brought about by neoliberalism as well as simple logic should have made people expect the present crash and take precautions against it. Not so Northern governments and decision makers. Historic record and the reactions to the present crisis so far justify severe doubts that meaningful and necessary reforms are likely. Voices have been heard early on that 'temptations' to 'over-regulate' must be resisted, and are meanwhile taken seriously.

It is worth noting that crises have not been confined to the financial sector, as the deregulation of British beef production shows, where the public had to pick up the bill of neoliberal policies when BSE erupted.

A perceptible shift of attitudes since paleoliberal 19th century capitalism can be observed. Then the state saw its task in securing the stability of the system and in protecting a viable framework. To preserve stability, banks were to be restricted in their business activities. Severe regulation was accepted if necessary to avoid crashes and systemic break-downs. Nowadays, severe regulation is avoided not to dent profits, and crashes lead to bailouts by taxpayers. In particular, those responsible for these crashes can retire with billions of dollars severance payments. Already in the case of the LTCM crisis – this fund had been guided by two Nobel laureates honoured precisely for their theoretical contribution to liberalising capital markets – Time (5 October 1998, 61) reported: 'huge management fees that the partners had collected could still leave some ahead of the game by tens of millions of dollars', money that was not used to internalise losses. There is every incentive to produce the next crash. Whereas microeconomic textbooks tell us that risk is connected to decisions, profits accrue from success, and losses punish wrong decisions, boni are meanwhile paid whether profits or crashes occur. The market incentive mechanism as preached by textbooks as the means to bring about optimal outcomes has ceased to exist and was replaced by mechanisms as independent of success as market incentives were in former communist economies, arguably even more so.

Leaving Framework and Incentive Structure Intact

Reforms so far are quite underwhelming. Even during the crisis boni were paid 'to keep the best brains'. Those who produced the crash must not leave. As the Guardian (17 October 2008) reported, Wall Street banks were to pay boni worth more than \$70 billion while being bailed-out, or 'Pay and bonus deals [were] equivalent to 10% of US government bail-out package' of \$700 billion. Naturally, all executives responsible for the crash retain their entitlements to pensions and have received generous severance payments. While this was criticised, even by the Bush government, things have evolved further. In 2010, Hypo Real Estate, a German bank with losses of € 2.2 billion in 2009, for whose previous 'success' taxpayers had to assume guarantees of €142 billion – according to Zeit-Online toxic papers are said to amount to €185 billion – paid boni of € 25 million. Economically, this money thus came straight from taxpayers' pockets. The German ministry of finance expressly defended that practice as necessary to keep the best brains, i.e. those who had managed to engineer the crash. This is a significant step beyond toleration mixed with some uneasiness or criticism as in the US or Britain. The same German government is about severely to cut social expenditures to bring its budget, lopsided after huge bailouts, in order again. It both does so and defends boni in the name of 'economic reason'.

Banks were bailed out in Greece in violation of the Lisbon Treaty, whose Art. 125 stipulates that no member state shall assume the commitments of another member state. This is all the more surprising as even voices from the banking sector had openly suggested losses. Thomas Mayer, chief economist of the Deutsche Bank, propagated an insolvency solution for Greece with a haircut of 50% in a joint paper (Gros/Mayer 2010, 4). Pointing at the secondary market value of Greek public debt of about 80%, the authors saw 50% as 'only a modest loss rate for those who bought up the debt more recently'. In spite of such signals and of existing laws, EU-governments decided in favour of a total bailout. They rushed to be more generous than even the financial sector had obviously expected. Naturally, this bailout did not solve the problem. It rather seems to have encouraged speculation against other countries such as Spain or Portugal. Economically this is to be expected: a signal that speculators will be saved at any cost and in full must fuel speculation. Soon after the bailout banks advertised

Greek debt as profitable due to high risk spreads while simultaneously riskless due to EU-guarantees. Meanwhile the bailout threatens the solvability of would-be savers themselves. Violating the treaty by not applying its wise prohibition of bailouts, perfectly viable countries are now facing financial problems because of increased budget deficits due to bailouts, while the Greek crisis persists. There is the neoliberal recipe though: austerity measures.

In 1999 Michael Dobbs and Paul Blustein reported in the *Washington Post* that the 'wide spread belief that the West would bail out Russia encouraged foreign investors to pour billions' into risky investments 'setting the stage for a catastrophic reversal'. The authors quote an IMF official working on Russia who received a 'deluge of phone calls from investment bankers and portfolio managers lobbying for a new IMF bailout.' After earning returns 'upwards of 50 percent' they 'wanted the fund to use taxpayer-backed resources' to ensure that they would not face losses. One person called 'three, four times a day'. Nowadays, that many calls are obviously no longer necessary.

Important actors helping to bring about the crash emerge from the crisis with new and enhanced powers. The IMF, once on the brink of bankruptcy due to early repayments and a corresponding shrinking of its outstanding claims (income shortfalls were projected to surpass 40 % during 2008-10) was once again saved by a crisis its preferred policies had brought about. It now emerges more powerful, clinging to its old neoliberal recipes with equally enhanced fervour.

EU institutions are the other big winner, although they tolerated Greece's fraudulent statistics, thus making the crisis possible. Data fraud of this size cannot go unobserved and in fact the EU was well aware of grave credibility problems. Nevertheless Greece was admitted to the euro-club, which allowed Greece to borrow cheaply at interest rates inappropriate for it. After actively aiding the Greek tragedy to happen, the EU was able to secure itself the role of the arbiter on good policies and data correctness. Again, those helping to bring about the crisis are entrusted with preventing the next. In addition, new and tougher controls on budget deficits due to bailouts can enhance neoliberal redistribution by cutting away whatever manoeuvring space had been left under the control of the electorate. Unelected bureaucrats are taking over.

Another important element of the crash producing framework was left untouched: credit rating agencies. Their ratings continue to rule as Southern euro-countries illustrate. The same rating agencies that were part of the problem in producing the subprime crash by rating toxic papers AAA are again given the final say on creditworthiness. No one asks whether comparing insolvent Greece with those subprime instruments rated AAA might not merit Greece an A or even AA rating, or whether agencies are this time as right as they were regarding subprime instruments. 'Markets' and 'investors' that had just to be bailed out by substantial amounts of taxpayer's money are again treated as appropriate judges of national economic policies. At the moment these actors are 'concerned' about the economic soundness of the very governments that bailed them out, because of the considerable impact of these costly bailouts on government budgets.

In contrast to the Asian Crisis, the US-EU-Crisis did not even dent the rule of neoliberalism. Capital markets are largely allowed to go on acting and speculating as before. No serious new regulation to protect the system has been introduced. Quite on the contrary, fears have been expressed that too much government intervention could harm the economy. Those actors helping to bring about the crash emerge with new powers. This sounds a bit like alcoholics put in charge of the bar. Rather than turning to new policies old, neoliberal policies are being resurrected.

The Basel Agreements

The Basel Agreements are a good illustration of policy-encouraged crashes. Basel I was already a step into the wrong direction, arguably causing more damage than doing good. The idea was born because US money centre banks had not provided properly against sovereign risk, and were not encouraged by regulators and the tax system to do so. Defaults threatened to wipe out their capital in the early 1980s. Rather than copying the Continental European model of provisioning, a bureaucratic and inefficient new model (Basel norms) was established. The basic idea of Basel I, to give lower risk weights to less risky claims, is correct in theory. In practice, however, these low weights strongly encouraged those risky short term flows that brought about the Asian crash 1997. Andrew Crockett, then head of the Bank for International Settlements, declared at a hearing at the German

Bundestag (2001, 66) that this problematic decision may be seen as a micro-macro problem. For any individual loan a shorter maturity means *ceteris paribus* less risk than a longer one. But if 'all loans to Thailand are with three-months maturity' there is a problem, their effect becomes highly destabilising – a correct observation. But as rules and norms are made for all lenders rather than for one single individual loan, Mr Crockett's 'macro-effect' was foreseeable. His explanation was definitely not trust enhancing. It should have led to an earnest reconsideration of the quality of the Basel framework.

Basel I also gave a risk weight of zero to lending to OECD-countries. In other words, banks lending to Greece did not have to put any capital aside as a security. This fuelled lending to Greece, another contributing factor producing the present crisis.

Correcting the wrong incentive of capital weights would have been an urgent issue for Basle II. But this was not done. Basel II rolled public regulation further back. Internal risk models of financial sector entities were introduced (Lehman Brothers' own internal model judges Lehman Brothers' risks). It gave a particularly strong role to credit rating agencies whose rating of subprime paper contributed fundamentally to the US crash. Luckily, the crisis erupted before Basel II had been fully implemented.

Basel III (revised Basel II really) was already criticised, but fairness demands to wait before judging its effects. Phasing in lasts until 2019. Credit rating agencies remain important. In spite of their record and misgivings in many OECD-countries, whole economies such as Greece or Spain continue to depend on the views of these agencies. Unlike Europe, China has acted. In July 2010 a Chinese rating agency, Dagong Global Credit Rating Co., Ltd., published its first rating. Because of its debt burden Dagong ranked the US behind China.

A Logically Possible Explanation

Interpreting neoliberalism as thinly disguised redistribution policies (Raffer 1999) explains why no fundamental change occurred. Corrective measures, aka austerity policies, are planned by cutting social benefits and public investments, one way of socialising private losses by making the socially weak and the public at large pay in order to save investors, perfectly fitting Galbraith's (2008, 126) description of the 'predator state'. He speaks of a new class that 'set out to take over the state and to run it – not for any ideological project but simply in the way that would bring to them, individually and as a group, the most money, the least disturbed power, and the greatest chance of rescue should anything go wrong.'

Rodrik (1996, 17) saw the debt crisis as an opportunity seized by orthodox economists for a 'wholesale reform of prevailing policies' offering the chance 'to wipe the slate clean and mount a frontal attack on the entire range of policies in use.' This description fits the present crisis perfectly too. Rodrik's (2002, 10) dictum 'Neoliberalism is to neoclassical economics as astrology is to astronomy. In both cases, it takes a lot of blind faith to go from one to the other' characterises neoliberalism perfectly. As a thinly disguised recipe to milk the public, to get as much as possible without much risk it makes absolute sense, though.

Those favoured by redistribution have largely remained financially and institutionally fine and ideologically powerful. Why should they change present policies so successful from their own very personal point of view? Why not head for the next crisis, looking for the next bonanza and further gain in importance as long as tougher austerity policies can easily be imposed in the name of 'economic reason', and because 'markets' request such 'sound' policies nearly as much as they request bailouts? According to orthodox economic textbooks present incentive structures cannot but produce the next crisis.

References

- Bundestag (2001). *Öffentliche Anhörung zur Entwicklung der internationalen Finanzmärkte, zur Verschuldungsfrage und zu einem internationalen Insolvenzrecht am Mittwoch, 14. März 2001, Wortprotokoll, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Finanzausschuss, 7. Ausschuss, Protokoll Nr. 90 (Vorsitz: MdB Christine Scheel).*
- Díaz-Alejandro, Carlos (1985). *Good-bye financial repression, hello financial crash*, in: *Journal of Development Economics* 19(1&2), 1-25.
- Galbraith, James K. (2008). *The Predator State: How Conservatives Abandoned the Free Market and Why Liberals Should Too*, NY etc.
- Gros, Daniell/Thomas Mayer (2010). *How to deal with sovereign default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund*, CEPS Policy Brief No. 202, Centre for European Policy Studies.
- IBRD (1999). *1998 Annual Review of Development Effectiveness*, OED, Task Manager: Robert Buckley, Washington DC.
- Raffer, Kunibert (1999). *Neoliberalism and Globalisation – Justifying Policies of Redistribution*, in: *Indian Journal of Applied Economics* 8(1) [Part II, Special Issue in Memory of John Hicks], 191-215; Wiederabdruck in: K. Puttaswamaiah (ed.) (2001): *John Hicks, His Contributions to Economic Theory and Application*, New Brunswick-London, 185-209.
- Raffer, Kunibert (2010). *Debt Management for Development – Protection of the Poor and the Millennium Development Goals*, Cheltenham-Northampton MA.
- Raffer, Kunibert/H.W. Singer (2001). *The Economic North-South Divide: Six Decades of Unequal Development*, Cheltenham-Northampton MA (Paperback: 2002, 2004).
- Rodrik, Dani (1996). *Understanding Policy Reform*, *Journal of Economic Literature* XXXIV(1), 9-41.
- Rodrik, Dani (2002). *After Neoliberalism, What?*, in: J. Weaver, D. Jacobs & J. Baker (eds) *After Neoliberalism – Economic Policies That Work for the Poor*, Washington DC, 9-21.
- Stiglitz, Joseph (1998). *More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus*, WIDER Annual Lectures 2, UN University.

WHAT SHOULD COME AFTER THE MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS?¹

Voices from the South

Amy Pollard, Andy Sumner, Monica Polato-Lopes and Agnès de Mauroy

Introduction

For better or worse, the Millennium Development Goals (MDGs) have constituted the longest standing paradigm that has ever emerged in development thinking. The goals have been an organising framework for international aid over the last ten years – at the core of countless policy documents, plans and announcements, where they have attracted criticisms as well as support. But what will happen after 2015, when the MDG deadline runs out? What, if anything, should follow the MDGs?

So far, the main people involved in answering these pivotal questions have been established experts from powerful countries in the North. This joint CAFOD/IDS research seeks to broaden the conversation, and ensure that the voices of those directly involved in fighting poverty in the South are heard. Our research describes the perspectives of 104 representatives from civil society organisations, in 36 developing countries from across the world.²

Key findings

Overwhelming support for a post-2015 framework

- Whatever reservations they had about the original MDGs, 87 % of our Southern civil society respondents wanted some kind of overarching, internationally agreed framework for development after 2015.

The MDGs were ‘a good thing’, despite their problems

- Three-quarters of respondents thought that the MDGs were ‘a good thing’. No respondent strongly disagreed with this statement.

- 72 % agreed that development had become a higher priority because of the MDGs.
- 60 % said the MDGs were a useful set of tools for Non-Governmental Organizations – describing their value for lobbying, monitoring, fundraising and project design.
- Two-thirds believed that the MDGs improved the effectiveness of aid. They described the Goals as useful for project management, planning and accountability – but questioned the validity of the MDG indicators, and pointed to numerous outstanding problems.
- Respondents were remarkably positive about the validity of MDG evaluations – with over two-thirds believing they would be a true indication of whether aid has worked in their country.
- 59 % said that the MDGs had helped improve government planning. Many however, raised concerns about the implementation of the Goals, and the management of increased funds.
- Just over half of respondents thought the MDGs were more important to donors than they were to anyone else. Several said they had been of limited relevance to grassroots work, or poor citizens themselves.
- Respondents were split down the middle in terms of the longstanding critique of the MDGs – that they have distracted from the structural causes of poverty.
- 64 % thought that the MDGs had contributed to greater gender equality; 65.3 % felt it had increased focus on addressing HIV/AIDs; but only 28.4 % thought the MDGs had contributed to reducing conflict and building peace in their country.

1 This is the Executive Summary of the joint research of the Catholic aid agency (CAFOD) and the Institute of Development Studies (IDS). The Paper will be published in March 2011 by CAFOD and IDS (see www.cafod.org.uk/100voices). Further details can be obtained on www.cafod.org.uk and www.ids.ac.uk.

2 Data was collected using a questionnaire, qualitative interviews and a workshop. We worked in four languages: English, French, Portuguese and Spanish. Most interviews were conducted over the phone, although some were face to face and others via email.

A post-2015 framework must be developed through an inclusive, participative process; in partnership between North and South

- 86.3 % agreed that the process of deciding a new framework would be as important as the framework itself. They stressed the need for an open, participative process, including poor citizens in developing countries.
- Numerous respondents stressed that they wanted to see North and South work in partnership to develop a new framework – rather than having one or the other in the lead.

It must take better account of country-contexts

- An overwhelming 93.7 % of respondents said that any new framework must take better account of country-contexts than the original MDGs.

It must address climate change and the environment

- In addition to the enduring development concerns of poverty, hunger, health and education, respondents stressed that the environment and climate change were top priorities for a new framework.

Six 'types' of Southern perspective

Qualitative data was used to construct six 'types', illustrating the range of views from our research respondents.

Bottom-up is best

- The MDGs were a useful 'hook' for funding and advocacy.
- There are no blue-prints for development – every country context is different.
- Inclusive consultation and participation will be critical for a new framework.
- Whatever comes after the MDGs must maximise power for those 'on the ground', who can adapt development solutions to their circumstances.

Looking for action not words

- The MDGs were good in theory, but they were poorly implemented.
- Need to strengthen relationships between the top and the bottom in development; and between the North and the South.

– Countries should learn from their neighbours what works and what doesn't.

– A new framework should use geographic regions as a 'go-between' to mediate relationships at different levels, and adapt goals to regional contexts.

International frameworks are a waste of time

- The North tried to dominate the MDG framework.
- The MDGs changed the language around development; not what actually happens in reality.
- The goals were manipulated by elites; ordinary citizens were excluded.
- Southern advocacy should concentrate on changing trade rules and the private sector, rather than frameworks like the MDGs that are designed for aid.

The planning pragmatist

- MDGs were an important rallying point both internationally and within developing countries.
- The substance of a new framework is the most important thing – keep the process in proportion.
- Need to analyse the interests of all different parties involved to broker a strong agreement.
- Ideally a new framework would be by both North and South, but the North should lever their power where necessary.

The rights-based advocate

- The MDGs were better than nothing, but they could have been much more.
- A new framework needs to ensure governments honour their responsibilities to citizens.
- Minorities must be protected; especially from threats to the environment and the impacts of climate change.
- Whatever comes after the MDGs must be based on rights; rather than needs.

Capitalise on the MDG gains

- Don't waste all the hard work and progress made through the MDGs.
- Has been critical to align donors around goals, and encourage governments to take a holistic approach to development.
- Need to revise and update the existing the framework.
- The process of developing a new framework should be co-led between North and South.

New framework – New context

Agreeing the original MDGs took ten years of gestation and discussion. With less than five years to go until they run out, there is considerable time pressure to set a global process of deliberation for any new framework in place. Indeed, the political momentum required to build international compacts like the MDGs is enormous, and we can't take for granted that any new framework will be agreed to replace them.

The world has changed since MDGs were formulated and signed. Discussions for a new framework will be framed by many factors, particularly the following:

An uncertain and increasingly unstable world

Whilst the MDGs emerged in a relatively benign, stable and fiscally buoyant period, a new framework would have to be developed at a time when the economic crisis has swept away old certainties; when the threat of climate change looms large; and when changes in global governance and new emerging actors diffuse geopolitical power.

Changing patterns of poverty

Most of the world's poor (around a billion people) no longer live in Low Income Countries (LICs). 72 % of the world's poor now live in Middle Income Countries (MICs); with LICs accounting for 28 %, and Fragile LICs just 12 %. The total number of LICs has dropped (from around 60 in the mid 1990s to 38 today), whilst the number of MICs has risen.

Indicator innovation

There has been a shift in approaches to measuring poverty and development, away from measuring economic production, and towards measuring people's wellbeing. The Sarkozy Commission; HDRO; Oxford Poverty and Human Development Initiative; ESRC Wellbeing in Developing Countries Network and OECD One-world indicators have all proposed richer, more multidimensional approaches.

Post-2015 trade-offs

Those seeking to construct a new international framework for development after the MDGs will have to face a number of trade-offs; both in terms of the process they undertake to decide the framework, and the content of the framework itself:

On process:

- Developing the framework through a genuinely inclusive, participatory process; versus ensuring it gains the necessary political momentum to forge agreement.
- Taking the time to 'take stock' of the MDGs; versus seizing the opportunity of their closure and preventing the debate from 'going cold'.

On the framework itself:

- Ensuring the framework is as widely relevant as possible (and includes the issues neglected by the MDGs); versus making it pithy, coherent and memorable.
- Ensuring the framework takes account of the particular development contexts to be found throughout the world; versus ensuring it connects and galvanises the development movement as a whole.
- Addressing the causes of poverty and injustice; versus ensuring the framework can be agreed by international consensus.
- Making sure the framework is 'ambitious' versus making sure it is 'realistic'; and judging what these two terms really mean in an increasingly unpredictable and uncertain world.

Recommendations

- As a matter of urgency, the international community must **kick-start a global process of deliberation** to construct a new overarching framework for global development after 2015.
- Policymakers, politicians and leaders in both **North and South should work together in partnership** to lead the new framework.
- Everyone with a stake in development should prepare for a **passionate and demanding debate**, where it is challenging to reconcile opposing views.
- Development thinkers, practitioners, academics and policymakers must **address the trade-offs** a new framework must contend with, especially that of formulating a framework that takes account of **country context**; and yet galvanises development internationally.
- As well as the core development concerns and issues neglected by the MDGs, a new framework must **make the environment and climate change a priority**.

„GREEN ECONOMY“, ARMUTSMINDERUNG UND KLIMASCHUTZ

Der internationale politische Diskurs zu Umwelt und Entwicklung im Kontext der Krise

Erwin Künzi

Als sich die Finanz- und Wirtschaftskrise im Herbst 2008 weltweit zu manifestieren begann, stieg die Befürchtung, dass der Umweltschutz besonders davon betroffen sein würde – im Positiven wie im Negativen¹. Interessanter als die Frage nach den kurzfristigen unmittelbaren Auswirkungen ist aus entwicklungspolitischer Sicht freilich diejenige, ob und wie sich der internationale Diskurs rund um Umwelt, natürliche Ressourcen und Entwicklung in den vergangenen Jahren verändert hat und welche Herausforderungen und Perspektiven sich abzeichnen.

Krisen an mehreren Fronten als Ausgangspunkt

Zunächst darf für das Verständnis des aktuellen Umwelt-Diskurses in der Entwicklungspolitik die Finanz- und Wirtschaftskrise nicht isoliert betrachtet werden. Sie verschärfte für die arme Bevölkerung in den Entwicklungsländern die Auswirkungen der Nahrungsmittelkrise aus den Vorjahren. In der Kombination beider Krisen wird die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) fraglicher denn je, und die bescheidenen bisherigen Erfolge in der Armutsminderung drohen zu verpuffen (World Bank 2010a, 101f).

Gleichzeitig schreitet die Energie- und Klimakrise voran. Die globalen Treibhausgasemissionen betragen aktuell etwa das Fünffache dessen, was die Erde absorbieren kann. Im Ringen um ein verbindliches Nachfolgeabkommen zum Kyoto-Protokoll, das konkrete Emissionsreduktionsziele bis 2012 festschreibt, führten weder die Klimakonferenzen in Kopenhagen 2009 noch in Cancún 2010 zum Erfolg. Immerhin gab es in Cancún einige Fortschritte zu verzeichnen:

Alle Staaten, auch Schwellen- und Entwicklungsländer, werden aufgefordert, freiwillige nationale Reduktionsziele festzulegen und an das UN-Klimasekretariat zu melden.

An die Kyoto-Protokoll-Staaten wird appelliert, ihre CO₂-Emissionen bis 2020 um 25 bis 40 Prozent im Vergleich zum Stand von 1990 zu senken. Fortschritte gab es auch betreffend der Finanzierung von Klimaschutz und Anpassung in Entwicklungsländern. Ein „Grüner Klima Fonds“ wird eingerichtet werden. In dem Fonds sollen ab 2020 jährlich 100 Mrd US\$ aus öffentlichen, privaten und sonstigen Quellen fließen. Eine Einigung gab es auch zu REDD² (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation of Forests), dem Prozess der die CO₂-Emissionen durch Waldzerstörung verringern helfen soll (UNFCCC 2010).

Viele Faktoren trugen zu diesen Krisen an unterschiedlicher Front bei. Bei der Suche nach den Ursachen für die Krisen gibt es aber allgemeinen Konsens, den das Umwelt-Programm der Vereinten Nationen folgendermaßen beschreibt: Eine Investitions- und Wirtschaftskultur, die daran scheiterte, die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung zu erfüllen, und stattdessen soziale und ökologische Risiken erhöhte (UNEP 2009a).

„Green Economy“ als globale Antwort

Im Zentrum des aktuellen internationalen Politikdiskurses steht denn auch die weltweit geteilte Erkenntnis, dass es so wie bisher nicht weitergehen kann. *„Falling world trade, rising prices, massive losses of jobs, ecosystem degradation and collapse, widespread concern over delivering action on climate change, and public resentment of the excesses of „casino capitalism“ have sent a wakeup call that it is time for a fresh way of thinking“* (UNEP 2009a).

Ausfluss dieses neuen Wegs des Denkens ist die aktuell breite und auf höchster politischer Ebene stattfindende Diskussion über „Green Growth“ beziehungsweise

¹ Vgl. dazu zum Beispiel Klare, 2008

² REDD steht für „Reducing Emissions from Deforestation and Degradation of Forests“, ein Regime unter der Klimakonvention für die Senkung von Treibhausgasemissionen aus der Entwaldung und Wald-Degradation.

„Green Economy“. „Green Growth“ kann in einer einfachen Definition als eine Form des wirtschaftlichen Wachstums und Entwicklung bezeichnet werden, die gleichzeitig Umweltdegradation, den Verlust an Biodiversität und die nicht-nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen verhindert.

Das Konzept der „Green Economy“ geht weiter. Es beinhaltet als Resultat einen verbesserten Wohlstand und Lebensstandard der Menschen in Verbindung mit sozialer Gerechtigkeit, während Umweltrisiken, die Degradation und der Verlust an natürlichen Ressourcen reduziert werden. Kurz: Eine „Green Economy“ kann verstanden werden als eine Art des Wirtschaftens, das kohlenstoffarm, ressourceneffizient und sozial umfassend ist (UNEP 2009a).

Im Juni 2009 verabschiedete die OECD in ihrem Ministerrat eine Erklärung über „Green Growth“ und arbeitet gegenwärtig an einer umfassenden Strategie dazu (OECD 2009a)³. Im Mai desselben Jahres legte UNEP in Zusammenarbeit mit weiteren UN-Institutionen ein Politikpapier über einen „Global Green New Deal“ im Hinblick auf den G20-Gipfel in London vor (UNEP 2009b) und leitet die bereits Anfang 2009 vom UN-Generalsekretariat lancierte UN-weite „Green Economy Initiative“. „Green Economy“ wurde außerdem zum zentralen Thema des Rio+20 Weltgipfels 2012 auserkoren.

Die Initiative macht deutlich, wie „Green Growth“ und „Green Economy“ den aktuellen globalen Diskurs beherrschen. Insofern erstaunt es nicht, dass dieses Thema zurzeit auch die Schnittstelle von Umwelt und Entwicklung prägt – politisch, strategisch und operativ. Welche konkreten Schwerpunkte in diesem Zusammenhang die Diskussion formen, lässt sich an der Arbeit der OECD und hier insbesondere des „Environet“, des Experten Netzwerks zu Umwelt und Entwicklung des Entwicklungsausschusses, identifizieren. Eine weitere interessante Quelle sind die Agenden der **Poverty-Environment-Partnership**, einer informellen Plattform multilateraler und bilateraler Geber und internationaler Nichtregierungsorganisationen, die sich aktuellen Umweltfragen in der Entwicklungszusammenarbeit widmet⁴. Die Auseinandersetzung in beiden Netzwerken erfolgt mit einem durchaus kritischen Blick.

Aktuelle umwelt- und entwicklungspolitische Brennpunkte

Für die Mehrheit der Entwicklungsländer muss „grünes“ Wirtschaften Hand in Hand mit der Bekämpfung der Armut gehen. Hier setzen die Schwerpunkte des gegenwärtigen umwelt- und entwicklungspolitischen Diskurses an.

Armutsorientierung und nachhaltige Entwicklung statt High-Tech

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Klimagipfel der letzten Jahre und angesichts der Tatsache, dass der Anteil der Entwicklungsländer an den weltweiten Emissionen stetig steigt⁵, steigt die Aufmerksamkeit gegenüber der Förderung von kohlenstoffarmen Investitionen in Entwicklungsländern.

Die zentrale Frage lautet deshalb, wie die Unterstützung, die die Entwicklungsländer auf dem Weg zu einer „Green Economy“ benötigen, zu gestalten ist, so dass ein derartiger Entwicklungspfad nicht primär auf klimafreundliche „high-tech“ Infrastruktur orientiert und auf die Schaffung von „Green Jobs“ ausgerichtet verläuft, sondern vor allem zur Armutsminderung und breiten ökologisch nachhaltigen Entwicklung in den Ländern beiträgt. Im Vordergrund stehen somit Strategien und Ansätze, die Synergien im Kampf gegen die Degradation der natürlichen Ressourcen betonen, von denen die arme Bevölkerung besonders abhängig ist. Eine armutsorientierte „Green Economy“ bedeutet unter anderem, dass Anreize, die die Ausbeutung der Ressourcen begünstigen, abgebaut und die Kosten der Degradation und Ökosystemleistungen ökonomisch angemessen bewertet und internalisiert werden, so dass ein armutsspezifischer volkswirtschaftlicher Nutzen aus der Implementierung von „Green Economy“ resultiert.

Eine der aktuell bedeutsamsten Initiativen, die an den wissenschaftlichen, ökonomischen und politischen Grundlagen dazu arbeitet, ist **TEEB „The Economics of Ecosystems and Biodiversity“** unter der Ägide von UNEP, initiiert am G8-Gipfel in Potsdam 2007 von der Deutschen Regierung. 2010 publizierte TEEB unter

3 Vom 10.-11. Februar 2011 findet ein Workshop unter Beteiligung der OECD- und Partnerländer zur Konsultation und Abstimmung in Paris statt. Am Ministerratstreffen im Mai soll die Strategie verabschiedet werden.

4 Environet: http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_34421_1_1_1_1_1,00.html; Poverty-Environment-Partnership: <http://www.povertyenvironment.net/pep>

5 China hat die USA 2007 als weltgrößten Emittenten von Treibhausgasen überholt.

dem Titel „Mainstreaming the Economics of Nature“ einen international vielbeachteten Synthesebericht (TEEB 2010) darüber, mit welchen konkreten Maßnahmen die verbesserte Integration von Umwelt in Politik und Wirtschaft für eine ökologisch, ökonomisch und sozial tragfähige Zukunft bewerkstelligt werden müsste.

Priorität Klimawandelanpassung

Eine armutsorientierte „Green Economy“ heißt weiter, dass den Auswirkungen des Klimawandels und den Erfordernissen der Anpassung an diese Auswirkungen in den Entwicklungsländern besonders große Beachtung geschenkt wird. Der Klimawandel bedroht auf eine dramatische Art und Weise die Existenz der Bevölkerung in den ärmsten Ländern. Sie sind am stärksten verwundbar.

2009 verabschiedete die OECD die wichtige politische Leitlinie „Integrating Climate Change Adaptation into Development Cooperation“, die heute als bedeutende Grundlage für die strategische und operative Orientierung der Entwicklungszusammenarbeit gilt, wenn es um die Unterstützung von Partnerländern bei der Bewältigung der Herausforderungen geht, die der Klimawandel mit sich bringt. Die Leitlinie versucht unter anderem aufzuzeigen, wie Klimawandelanpassung in Politik- und Planungsprozessen der nationalen, regionalen und lokalen Entwicklung, in Sektoren und Projekten der Partnerländer konkret verwirklicht werden kann. Sie thematisiert, welche praktischen Möglichkeiten Geberländer nutzen können, um die Partner in diesen Prozessen zu unterstützen (OECD 2009b, 17f). Und weiters propagiert sie einen konsequenten Blick der Entwicklungszusammenarbeit durch eine „Klimalinse“ (OECD 2009b, 56ff).

Wirksamkeit in Anlehnung an die Prinzipien der Pariser Erklärung

Insgesamt wird die Debatte um „Green Economy“ und Klimaschutz stark von der Umwelt-, Finanz- und Wirtschaftspolitik geprägt. Als Konsequenz davon laufen die Prozesse und Mechanismen des politischen Dialogs und die Instrumente für die finanzielle und technische Unterstützung der Entwicklungsländer Gefahr, vornehmlich nach den Interessen von Umwelt-, Finanz- oder

Wirtschaftsministerien der Geberländer und weniger im Hinblick auf die Erfordernisse einer modernen Entwicklungspolitik gestaltet zu werden. Die Herausforderungen bestehen deshalb nicht nur darin, entwicklungspolitische Kernthemen wie Armutsminderung und partnerschaftliche Zusammenarbeit an oberster Stelle im internationalen Dialog zu positionieren, sondern es geht um eine mit den Prinzipien der Pariser Erklärung⁶ kohärente Umsetzung der Nord-Süd-Kooperation, die die Fehler der Vergangenheit im Sinne von Effektivität und Effizienz berücksichtigt.

Zu den Prinzipien einer wirkungsvollen Entwicklungszusammenarbeit gehören unter anderem die konsequente Orientierung an den Entwicklungszielen und -prioritäten der Partner, an deren Strukturen, Planungs- und Umsetzungsprozessen, die verbesserte Koordination und Arbeitsteilung unter den Gebern, eine gezielte Ausrichtung an zu erreichenden Ergebnissen und deren laufende Überprüfung (OECD 2005a). Viele existierende Finanzierungsmechanismen im Rahmen der Klimakonvention oder spezifische Fonds multilateraler und bilateraler Geber operieren „vertikal“ und stehen deshalb in der Kritik, diese Prinzipien ungenügend zu respektieren.

Als problematisch wird betrachtet, dass meist eigene Kriterien, Verwaltungs- und Managementmechanismen dominieren, die bestehende Strukturen der Zusammenarbeit zwischen Gebern und Partnern in Entwicklungsländern wenig berücksichtigen. Die Transaktionskosten sind entsprechend hoch. Die Abstimmung der im Zusammenhang mit den „vertikalen“ Mechanismen und Fonds formulierten Programme oder Projekte im Kanon der nationalen Entwicklungsplanung zumindest zweifelhaft (Eurodad 2008).

Ein Schritt zum Ziel, Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit im Zusammenhang mit „Green Economy“ und Klimaschutz zu fördern, bildete unter anderem ein kürzlich von der OECD in Zusammenarbeit mit UNESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) in Bangkok durchgeführter regionaler Workshop. Er brachte RepräsentantInnen von Planungs- und Finanzministerien, Parlamenten und Nichtregierungsorganisationen aus diversen

6 In der Pariser Erklärung verpflichten sich die OECD-Geberländer zu verschiedenen Prinzipien und Maßnahmen, um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern: Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht. Die Geberländer bekennen sich außerdem dazu, direkt die Umsetzung von Politiken und Programmen der Partnerregierungen in Entwicklungsländern zu fördern (OECD 2005a).

südostasiatischen Ländern und Vertreter multilateraler und bilateraler Geber zusammen. Empfehlungen rund um die Frage der Programmierung von Klimaschutz- und Umweltfinanzierung auf globaler und nationaler Ebene wurden diskutiert. Die TeilnehmerInnen sprachen sich insbesondere für eine stärkere Koordinierung und harmonisiertes Monitoring von Finanzierungsinstrumenten aus (The Bangkok Call of Action 2010).

Die Frage der Effektivität von Entwicklungszusammenarbeit ist keine neue, die erst im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise oder der „Klimakrise“ aufgetaucht ist. Genauso wenig markieren die weiter oben genannten Schwerpunkte, die Armutsorientierung und die Priorisierung der Anpassung an die Folgen des Klimawandels, grundsätzlich neue Dimensionen im umwelt- und entwicklungspolitischen Diskurs. Im Rückblick darauf, wie sich der politische Diskurs vor der Krise entwickelte, werden allerdings Nuancen der Veränderung sichtbar.

Von Rio bis Johannesburg und darüber hinaus

Die Konferenz in Rio 1992 war in der umfassenden Verknüpfung von Umwelt und Entwicklung zweifellos richtungsweisend, wobei das Konzept der „Nachhaltigen Entwicklung“, das die Konferenz durchdrang, schwer zu fassen blieb (OECD/UNDP 2002).

An der Konferenz in New York 1997, fünf Jahr nach Rio, zog man ernüchternd Bilanz. Die Abwärtsspirale betreffend Armut und Umwelt drehte sich weiter (United Nations 1997). Vehement wurde deshalb die Rückbesinnung auf den holistischen Ansatz propagiert, wie er in der Rio Erklärung und Agenda 21 grundsätzlich formuliert war. Die OECD publizierte die vielbeachtete Erklärung „Shaping the 21st Century“ (OECD 1997). Sie bildete den Grundstein für den Versuch, ein operatives Konzept zur Unterstützung nationaler Nachhaltigkeitsstrategien im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zu formulieren. 2001 erschien die entsprechende DAC-Richtlinie „Strategies for Sustainable Development: Guidance for Development Cooperation“ (OECD 2001). Die Richtlinie bildete einen Meilenstein im allmählichen strategischen Kurswechsel weg vom Fokus auf Naturschutz hin zur **Stärkung der nachhaltigen Nutzung von natürlichen Ressourcen**. Umwelt wurde in der

Entwicklungszusammenarbeit immer seltener als Sektor, sondern – als Ergebnis so genannter „Mainstreaming“-Prozesse – als integraler Bestandteil in allen anderen Sektoren der Zusammenarbeit verstanden.

Die Verabschiedung der MDGs und der Rio+10 Weltgipfel in Johannesburg 2002 verstärkten diese Dynamik der Integration erheblich und trieben einen schleichenden Paradigmenwechsel voran. Die MDGs und der Johannesburggipfel erhoben mit Nachdruck den Kampf gegen die Armut zum obersten globalen Ziel. Die Befürchtung, dass Umwelt in der Entwicklungspolitik dadurch an Bedeutung verlieren würde, führte innerhalb des umwelt- und entwicklungspolitischen Diskurses dazu, dass **Umweltschutz und nachhaltige Ressourcennutzung zunehmend als Investitionsfeld für wirtschaftliche Entwicklung und Armutsminderung** thematisiert wurde. Die internationalen Bemühungen vervielfältigten sich, die Umwelt bzw. deren Komponenten und „Dienstleistungen“ in ökonomische, monetäre Werte zu fassen, deren Relevanz für die Armutsminderung und die MDGs zu bekräftigen, Hindernisse und Möglichkeiten zu identifizieren, die den Zugang armer Bevölkerungsschichten zu natürlichen Ressourcen und Umweltleistungen behindern oder fördern, und entsprechende unterstützende politische Maßnahmen zu definieren (z.B. UNEP/IISD 2004).

Untermuert wurde diese Entwicklung durch die zunehmend kritische Auseinandersetzung über die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit, die in der Pariser Erklärung 2005 gipfelte.

Während in den Jahren nach Rio die Frage im Vordergrund stand, wie Umweltschutz in den Programmen und Budgets der Geber effektiv verankert werden kann, richtete sich nun die Aufmerksamkeit auf die Situation in den Programmen und Budgets der Partner. Die Entwicklung von institutionellen Kapazitäten wurde vorangetrieben, die zur Festigung und Stärkung der Integration von Umwelt- und Ressourcenschutz in den Plänen und Programmen der Partnerländer beitragen. Ein Beispiel dafür ist die Zusammenarbeit im Kontext der Poverty-Environment-Initiative von UNDP und UNEP⁷. Der politische Dialog über Umweltministerien hinaus mit Finanz- und Planungsministerien gewann an Bedeutung. **Ansätze und Instrumente, die ökonomische Argumente für Investitionen in den Umweltschutz liefern und den**

7 Vgl. <http://www.unpei.org>

unmittelbaren Nutzen für die Armutsminderung und soziale Entwicklung unterstreichen, wurden aufgewertet. Eine Reihe von Arbeiten und Publikationen zu Themen wie öffentliche Finanzen und Umwelt, der Ökonomie und Politik natürlicher Ressourcennutzung verdeutlicht dies⁸.

Die Klimawandeldebatte nach Marrakesch

Ab 2002 trat der Klimawandel zunehmend ins entwicklungspolitische Blickfeld. Bis zur Vertragsstaatenkonferenz der Klimakonvention in Marrakesch (2002) beschränkte sich die entwicklungspolitische Auseinandersetzung bezüglich Klimawandel hauptsächlich auf den Schutz des tropischen Regenwaldes. Klimawandel galt mehr als Umweltproblem, weniger als Entwicklungsproblem.

Mit Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls nach Marrakesch änderte sich dies grundlegend. Einerseits entstand mit dem „Clean Development Mechanism“ (CDM) ein Instrument, das gezielt Investitionen zur Senkung von Treibhausgasemissionen in Entwicklungsländern förderte. Andererseits wurden Fonds zur Unterstützung der Anpassung an die Folgen des Klimawandels für die Entwicklungsländer eingerichtet, darunter der „Least Developed Country Fund“ zur Finanzierung nationaler Anpassungsstrategien der am wenigsten entwickelten Länder. Der Druck auf die Geberländer, die Entwicklungsländer bei der Bewältigung der Herausforderungen finanziell und technisch zu unterstützen, stieg insgesamt massiv.

Zusätzliche Dynamik brachten der 2007 publizierte 4. Bericht des „Intergovernmental Panel on Climate Change“ (IPCC) und der Bericht aus dem Jahre 2006 über die ökonomische Dimension des Klimawandels, der im Auftrag der britischen Regierung unter der Leitung von Lord Stern erstellt wurde (vgl. IPCC 2007; Stern 2006). Weitere Studien folgten. Heute geht man davon aus, dass allein die Klimawandelanpassung in den Entwicklungsländern bis 2050 jährlich Investitionen von 70-100 Mrd US \$ benötigen wird (Weltbank 2010b).

Die Reaktion auf die Durchdringung des Diskurses durch den Klimawandel fiel in den umweltpolitischen Abteilungen der Entwicklungsagenturen und EZA-Ministerien ambivalent aus. Einerseits wurde die Mobilisierung erheblicher finanzieller Mittel für Entwicklungsländer und die große Aufmerksamkeit, die der Klimawandel auf allen Ebenen von Politik und Gesellschaft erhielt, als große Chance gesehen. Der Umwelt wurde selten zuvor so viel Aufmerksamkeit zuteil. Andererseits sah man darin auch die Gefahr, dass Umwelt- außerhalb des Klimaschutzes an den entwicklungspolitischen Rand gedrängt würde. Vor diesem Hintergrund konzentrierte sich der internationale Diskurs thematisch von Beginn an auf drei Fragen:

- **Wie kann die Unterstützung der Anpassung an den Klimawandel, die für die ärmsten Entwicklungsländer von größter Bedeutung ist, in der Entwicklungszusammenarbeit durchgängig verankert und glaubwürdig umgesetzt werden?**

2006 lud die OECD zu einem interministeriellen Treffen der Umwelt- und Entwicklungsminister ein, die sich vornehmlich dieser Frage widmeten. Aus diesem Treffen resultierte die „Declaration on Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation“ (OECD 2006), die in gewisser Weise den Auftrag für die Formulierung der späteren, weiter oben vorgestellten politischen Leitlinie erteilte.

- **Wie kann gesichert werden, dass die Dynamik der Klimapolitik die Relevanz für die Armutsminderung in den Entwicklungsländern von Umweltschutz im breiteren Sinne nicht in den Hintergrund drängt?**

Die Debatte wurde tendenziell darauf verlagert, den politischen Dialog betreffend Klimawandel zu instrumentalisieren und die Verbindungen und Synergien zwischen den unterschiedlichen Umweltagenden und dem Klimaschutz in den Vordergrund zu rücken. Die Auseinandersetzung über den Wert der Biodiversität und der nachhaltigen Nutzung von natürlichen Ressourcen und Ökosystemen wurde vertieft, Fragen der Kapazitätsentwicklung für Umwelt stärker diskutiert, die Beschäftigung mit den Rahmenbedingungen und erfolgreichen Ansätzen für eine wirkungsvolle Integration von Umwelt in nationale Politiken und Pläne und deren Umsetzung auf lokaler Ebene intensiviert⁹.

8 Z. B. OECD 2005b; OECD 2008; Reid, Walter V. et al. 2005

9 2006 rief das „Environet“ eine Arbeitsgruppe ins Leben, die zur Aufgabe hatte, anerkannte praktische Grundlagen zur Kapazitätsentwicklung und zum nachhaltigen Management natürlicher Ressourcen in der Entwicklungszusammenarbeit auszuarbeiten. Verschiedene Arbeitspapiere wurden in der Zwischenzeit publiziert. Eine neue politische Richtlinie zur Kapazitätsentwicklung für Umwelt wird 2011 fertig gestellt.

- **Wie müssen die Vereinbarungen und Finanzierungsinstrumente der Klimakonvention gestaltet werden, dass sie bestmöglich den ärmsten Entwicklungsländern zugute kommen und die größtmögliche Wirksamkeit für die arme Bevölkerung in diesen Ländern entfalten?**

Einen Meilenstein diesbezüglich bildete die Auseinandersetzung mit dem ebenfalls schon erwähnten und vieldiskutierten „REDD-Ansatz“. 2008 publizierten ODI, IUCN und andere in Kooperation mit den Mitgliedern der „Poverty-Environment-Partnership“ ein wichtiges Politikpapier, das die Verbindung zwischen „REDD“ und Armutsminderung analysierte (Peskett et al. 2008). Andere Arbeiten untersuchten die Wirkung und den Verbesserungsbedarf des CDM aus der Perspektive von Entwicklung und Armut (Holm Olsen et al. 2008).

Schlussbetrachtungen

Die historische Auseinandersetzung und Aufarbeitung des Themenfeldes Umwelt und Entwicklung zeigt, dass der aktuelle Diskurs zu Umwelt und Entwicklung über die Ansätze einer „Green Economy“ und Klimaschutz im Wesentlichen eine Weiterentwicklung darstellt. Die aktuellen Schwerpunkte können als Teil eines Kontinuums verstanden werden. Der Diskurs wird seit Rio vom Prinzip getragen, dass Armutsminderung und Umweltschutz – im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung – keinen Widerspruch bilden. Die entwicklungs- und umweltpolitischen Akteure setzen sich darüber hinaus seit vielen Jahren mit der Effektivität von Strategien, Finanzierungsinstrumenten und praktischen Ansätzen in der Nord-Süd-Kooperation auseinander. Dennoch gibt es klare Veränderungen, die durch die Finanz- und Wirtschaftskrise auf der einen Seite und die Herausforderung Klimawandel auf der anderen ausgelöst wurden.

- Zum einen können wir festhalten, dass sich „Green Economy“ als neues Kernthema der Entwicklungspolitik etabliert und die zunehmende Ökonomisierung von Umwelt damit einen Höhepunkt erreicht hat. Die Grundsätze einer „Green Economy“ bauen zwar auf vielen Jahren der Analyse und Diskussion über menschliche Entwicklung, Wirtschaft und Umwelt auf und ihre Genese ist in vielerlei Hinsicht eng mit dem

Konzept der Nachhaltigen Entwicklung verknüpft. Auf höchster Ebene des developmentpolitischen Diskurses wird „Green Economy“ aber erst seit kurzem und als Anti-These zur alten, für die Krisen verantwortlichen „Brown Economy“ rezipiert.

- Zum anderen diskutierte man die Effektivität von Umwelt- und Klimafinanzierung bislang in erster Linie aus der Perspektive, wie deren Armutrelevanz gesichert werden kann. Eine kohärente Verknüpfung von „Green Economy“-Strategien und deren Umsetzung mit den Prinzipien der Pariser Deklaration sowie mit den Erfahrungen der Entwicklungszusammenarbeit – im Sinne einer gemeinsamen Programmierung von Klimaschutz-, Umweltfinanzierung und Entwicklungsfinanzierung auf globaler und nationaler Ebene – hat bislang keine ausreichende Berücksichtigung im Diskurs von Umwelt und Entwicklung gefunden. Das mag unter anderem damit zusammenhängen, dass sich in Anbetracht der Krisen und knapper werdenden Budgets, Fragen von Effektivität und Effizienz verstärkt in den Vordergrund drängen.
- Zu guter Letzt hat sich mit den Krisen der letzten Jahre der Fokus im Armut-Umwelt-Verhältnis verschoben. Insbesondere im Zusammenhang mit der Anerkennung der MDGs und dem Johannesburggipfel stand die Relevanz von Umweltschutz und nachhaltigem Management von natürlichen Ressourcen als Instrument für die wirtschaftliche Entwicklung und Armutsminderung selbst im Zentrum. Mit der zunehmenden Dominanz des Klimawandels als bestimmendes umwelt- und developmentpolitisches Thema auf globaler Ebene veränderte sich der Schwerpunkt. Die Herausforderung bestand in der Folge darin, einerseits Klimaschutz und Anpassung im developmentpolitischen „Mainstream“ zu verankern, andererseits Umweltschutz und natürliche Ressourcen in ihrer Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung nicht vom Thema Klimawandel ins Abseits drängen zu lassen. Die gegenwärtige „Green Economy“-Diskussion löste auch eine Bewegung in die Gegenrichtung aus. Dabei steht nicht die Integration von Umweltschutz in die Developmentpolitik und Entwicklungszusammenarbeit im Zentrum des Diskurses, sondern die durchgängige Verankerung der Armutsperspektive in einer stärker ökologisierten Developmentpolitik und Entwicklungszusammenarbeit.

Literatur

- Eurodad (2008). Report: Experts meeting on Vertical Funds, 26 June 2008. Online in Internet: http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/News/Vertical_funds_report_030708.pdf (Stand: Dez. 2010)
- Holm Olsen, K. et al. (2008). A Reformed CDM – Including new Mechanisms for Sustainable Development. Perspectives Series, UNEP Risø Centre, Roskilde.
- Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC (2007). Fourth Assessment Report: Climate Change 2007 (AR4), Genf.
- Klare, Michael (2008). The Crisis and the Environment. Foreign Policy in Focus, October 17, 2008, Washington DC. Online in Internet: http://www.fpif.org/articles/the_crisis_and_the_environment (Stand: Dez. 2010)
- OECD (1997). Shaping the 21st Century, OECD – Development Assistance Committee, Paris.
- OECD (2001). Strategies for Sustainable Development. The DAC Guidelines. OECD – Development Assistance Committee, Paris.
- OECD (2005a). Paris Declaration on Aid Effectiveness, HLF 2, 28.02.-02.03.2005, OECD – Development Assistance Committee, Paris.
- OECD (2005b). Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction. DAC Guidelines and Reference Series, OECD – Development Assistance Committee, Paris.
- OECD (2006). Declaration on Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation. Adopted by Development and Environment Ministers of OECD Member Countries on 4 April 2006, OECD-Development Assistance Committee, Paris.
- OECD (2008). Natural Resources and Pro-Poor Growth. The Economics and Politics. DAC Guidelines and Reference Series. OECD – Development Assistance Committee, Paris.
- OECD (2009a). Declaration on Green Growth, Adopted at the Meeting of the Council at Ministerial Level on 25 June 2009, OECD – Development Assistance Committee, Paris.
- OECD (2009b). Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation. Policy Guidance, OECD – Development Assistance Committee, Paris.
- OECD/UNDP (2002). Sustainable Development Strategies: A Resource Book, compiled by Barry Dalal-Clayton and Stephen Bass, London.
- Peskett, L. et al. (2008). Making REDD Work for the Poor. Poverty Environment Partnership (PEP) Policy Briefs, ODI.
- Reid, Walter V. et al. (2005). Millennium Ecosystem Assessment 2005. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis, Washington DC.
- Stern, N. (2006). Stern Review of the Economics of Climate Change. HM Treasury, Cambridge.
- Sukhdev, Pavan et al. (2010). TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature. A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB, UNEP, Nairobi.
- The Bangkok Call of Action (2010). Realising Development Effectiveness: Making the Most of Climate Change Finance, The Bangkok Call for Action 28 October 2010. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/57/27/46517810.pdf> (Stand: Dez. 2010)
- United Nations (1997). Critical Trends: Global Change and Sustainable Development, Dept. for Policy Coordination and Policy Development, New York.
- UNEP (2009a). The Green Economy Initiative. Fact sheet. Online in Internet: http://www.unep.org/greeneconomy/LinkClick.aspx?fileticket=rN_rwy1dDW4%3d&tabid=1370&language=en-US (Stand: Dez. 2010)
- UNEP (2009b). Global Green New Deal, Policy Brief. Online in Internet: <http://www.unep.ch/etb/publications/Green%20Economy/UNEP%20Policy%20Brief%20Eng.pdf> (Stand: Dez. 2010)
- UNEP/IIISD (2004). Human Well-Being. Poverty and Ecosystem Services. Exploring the Links, Nairobi.
- UNFCCC (2010). Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention. Draft decision -/CP.16. Online in Internet: http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_1ca.pdf (Stand: Dez. 2010)
- World Bank (2010a). The MDGs after the Crisis. Global Monitoring Report 2010, Washington DC.
- World Bank (2010b). The Cost to Developing Countries of Adapting to Climate Change: New Methods and Estimates, Washington DC.

FINANZIELLE GESAMTLEISTUNGEN ÖSTERREICHS AN ENTWICKLUNGSLÄNDER UND MULTILATERALE STELLEN

Michael Obrovsky

„Die österreichische Bundesregierung ist bestrebt, das 0,51 %-Ziel 2010 zu erreichen. Die Erreichung dieses Ziels erscheint jedoch vor dem Hintergrund der beschränkten budgetären Möglichkeiten schwierig. Zudem gehen ab 2009 die Entschuldungen drastisch zurück, was beachtliche zusätzliche Budgeterfordernisse bedeutet. Vor diesem Hintergrund werden – im Rahmen der Budgeterfordernisse insgesamt – entsprechende finanzielle Anstrengungen zur Erreichung dieses Zieles zu unternehmen sein. Dies gilt auch für den weiteren Pfad zur Erreichung des Millenniums-Zieles 0,7 % im Jahr 2015.“

Regierungsprogramm 2008-2013 (Republik Österreich 2008)

„Auf meinen Vorschlag hat die Bundesregierung daher neuerlich ein Bekenntnis zum Ziel von 0,7 % des Bruttonationaleinkommens im Bereich der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung abgegeben und sich zur gemeinsamen Verantwortung bekannt, in Zukunft die notwendigen finanziellen Schritte zur Erreichung dieses Ziels zu setzen. Auch wenn wir das 0,7-Ziel nicht zeitgerecht erreichen werden, dürfen wir es nicht aus den Augen verlieren.“

BM Dr. Michael Spindelegger

Dreijahresprogramm der österreichischen
Entwicklungspolitik 2010-2012 (BMeiA 2010)

Die Statistik über die konkreten Leistungen aller Geberländer an Entwicklungsländer wird vom Development Assistance Committee (DAC) der OECD gemeinsam mit den Mitgliedsländern erstellt. Das DAC erhebt jährlich gemeinsam mit seinen Mitgliedern Daten für die „International Development Statistics“¹, um die Basis für eine umfassende Analyse der gesamten Finanzflüsse der DAC-Mitgliedsländer an Entwicklungsländer und für entwicklungspolitische Planungen und Entscheidungen der internationalen Gebergemeinschaft bereitstellen zu können. Über die Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit anderer Geberländer, etwa Nicht-Mitglieder beim DAC (Polen, Tschechien, Ungarn usw.) oder der emerging donors wie China, Indien, Brasilien, Venezuela sowie Saudi Arabien veröffentlicht das DAC Daten oder Schätzungen, die aber aufgrund der fehlenden Kompatibilität nicht in der DAC-Statistik enthalten sind. Angesichts der rasch zunehmenden Leistungen der emerging donors einerseits sowie der qualitativen Ausrichtung der New Aid Architecture im Rahmen der Aid Effectiveness Diskussion andererseits wurde in den letzten Jahren auch Kritik an der Aussagekraft der DAC-Statistik laut.

Einige wesentliche *Kritikpunkte* bestehen darin,

- dass vorwiegend eine Messung der Auszahlungen in den Geberländern erfolgt, ohne dass die tatsächlich den Partnerländern zur Verfügung stehenden Finanzmittel erfasst werden,
- dass die Melderichtlinien, die Definitionen und die Kategorisierungen der Finanzflüsse ausschließlich von den Geberländern formuliert werden, diese daher den Geberinteressen folgen und damit nicht vorrangig Entwicklungszielsetzungen in den Partnerländern verfolgt werden,
- dass die Regelwerke für die Statistikerfassung einen großen Interpretationsspielraum zulassen, der von den Industrieländern vorwiegend genutzt wird, um eine möglichst gute ODA-Quote zu erzielen und
- dass die DAC-Statistik den Anforderungen der „Neuen Aid Architektur“ nicht ausreichend entspricht und daher qualitative Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) zu wenig berücksichtigt werden.

1 Siehe: www.oecd.org/dac/stats/data bzw. www.oecd.org/dac/stats/idsonline

Eine Änderung der Modalitäten der Hilfeleistungen und damit eine bessere Berücksichtigung der neuen Instrumente der internationalen EZA wurde bereits im Jahr 2008 in der DAC Statistical Working Party in die Wege geleitet und soll dazu beitragen Defizite der DAC-Statistik zu beheben und die Aussagekraft zu steigern. Die konkreten Veränderungen werden aber erst mit der Erhebung der ODA-Leistungen des Jahres 2010 umgesetzt und damit sichtbar werden. Diese Veränderungen sind vor allem im Kontext der Pariser Deklaration erforderlich, wobei die DAC-Statistik keine Aussagen über die Wirkung der ODA-Leistungen zulässt. Sie liefert Daten über Auszahlungen oder Zusagen der Geberländer und differenziert diese Daten nach unterschiedlichen Intentionen und nach den Bedingungen der Entwicklungszusammenarbeit. Konkrete Wirkungsmessungen dieser unterschiedlichen Formen der Hilfe müssen zusätzlich mit anderen Messinstrumenten durchgeführt werden. Das zuvor angesprochene Problem des unzureichenden Deckungsgrades der internationalen EZA wird sich nicht so schnell lösen lassen, da die emerging donors wie China und Indien weder Mitglied beim DAC sind noch die gemeinsamen Entwicklungskonzepte des DAC teilen. Auch wenn das DAC versucht, die „Neuen Akteure“ unter dem Dach einer OECD-Entwicklungspolitik zu versammeln und in Konsultationen zu berücksichtigen, gibt es für die emerging donors keinen überzeugenden Grund ihre Aktivitäten der DAC-Geberpolitik anzupassen. Der Vorwurf der zu starken Geberorientierung des Konzeptes der DAC-Statistik wird vor allem von den DAC-Mitgliedsländern nicht als Problem verstanden, da die DAC-Statistik als internes Instrument zur Verbesserung der Politik der Geberländer betrachtet wird.

Aus der Sicht einiger VertreterInnen der Rezipienten dient die DAC-Statistik als Legitimationsinstrument zur Aufrechterhaltung des Mythos westlicher Entwicklungshilfe, da die Statistik keinerlei Auskunft darüber gibt, wie viel Geld in Entwicklungsländern ankommt und wie viel wieder an die Geber zurückfließt (Mahbubani 2008).

Auch wenn das ODA-Konzept im Rahmen des DAC von den Interessen der verschiedenen Geberländer geprägt wurde, muss aber trotz aller Mängel und aller Kritik darauf hingewiesen werden, dass es derzeit keine verläss-

lichere und umfassendere Datenquelle über die Finanzflüsse an Entwicklungsländer als die DAC-Statistik gibt. Zahlreiche Versuche – vor allem im Rahmen der EU – EZA-Daten zu erheben, konnten aufgrund methodischer und definitorischer Mängel keinen Vorteil gegenüber den DAC-Daten nachweisen. Mit dem „whole of Union approach der EU“ (Commission of the EC 2009) schlägt die EU ein „ODA plus Konzept“ vor, das zwar bei der Darstellung der Leistungen der EU über das ODA-Konzept hinausgeht aber grundsätzlich das ODA-Konzept nicht in Frage stellt.

Stimmt man der Überlegung zu, dass mangelhafte Daten und Schätzungen für die Politikplanung und Beurteilung besser sind als keine Daten, dann beinhaltet diese Überlegung einerseits den Appell zur Verbesserung der Datenqualität und andererseits den bewusst sorgsam analytischen Umgang mit den vorhandenen Daten. Um diesen Umgang mit den österreichischen Finanzflüssen zu ermöglichen, sollen im Folgenden die Leistungen Österreichs an Entwicklungsländer im Detail dargestellt und analysiert werden.

Der bekannteste Teil der DAC-Statistik sind die Leistungen der „Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit“, die – ausgedrückt in Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) – als *ODA-Quote* (ODA = Official Development Assistance) seit dem Beschluss der UN-Generalversammlung 1970² die Messlatte für den Vergleich der Leistungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bilden.

Daneben werden aber auch andere Leistungen – *private und öffentliche Leistungen*, die nicht den Kriterien für die Anrechenbarkeit als öffentliche Entwicklungszusammenarbeit entsprechen – erhoben, um die unterschiedlichen Finanzflüsse in ihren Größenordnungen besser einschätzen zu können.

Der hier dargestellte Überblick orientiert sich in vereinfachter Form an den von Österreich und den anderen DAC-Mitgliedsländern jährlich an das DAC gemeldeten Daten, die die Grundlage der statistischen Publikationen wie des *Development Co-operation Reports*³, der *DAC-Online Statistik*⁴ und der Analysen der gesamten

2 25. Generalversammlung der UN in New York am 24. Oktober 1970, Resolution 2626, <http://www.oefse.at/Downloads/eza/resol2626.pdf>

3 Siehe: http://www.oecd.org/document/62/0,3343,en_2649_34447_42195902_1_1_1_1,00.html

4 Siehe: <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline>

Entwicklungsfinanzierung des DAC bilden. Die Darstellung der gesamten Finanzflüsse an die Entwicklungsländer ermöglicht eine umfassendere Beurteilung der Aktivitäten eines „Geberlandes“ und erlaubt auch die Analyse der privaten Akteure, die in der internationalen Diskussion über die Entwicklungsfinanzierung seit der UN-Gipfelkonferenz 2002 in Monterrey⁵ an Bedeutung gewonnen haben. Spätestens seit der Pariser Deklaration im Jahr 2005⁶ ist deutlich geworden, dass die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit alleine nicht in der Lage sein wird, die Voraussetzungen zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) zu schaffen (OECD 2008). Auch wenn nur mit der Einbindung aller Akteure nachhaltige Entwicklungsprozesse gelingen können, sind die Leistungen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit der westlichen Geberländer eine wichtige Bedingung für die „Neuen Entwicklungsarchitektur“. Die ODA-Leistungen (bzw. die Zusammensetzung der ODA) können daher auch als Indikatoren für das reale entwicklungspolitische Engagement und die Qualität der von den Gebern immer wieder betonten Partnerschaft im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) angesehen werden.

Der Überblick über die finanziellen Gesamtleistungen relativiert den Stellenwert der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA), da einerseits die Größenordnungen und andererseits auch die jährlichen Schwankungen der einzelnen Teilbereiche sichtbar werden. Umgekehrt zeigt sich aber auch die geringe Vorhersehbarkeit bei den Auszahlungen privater Finanzflüsse für Entwicklungsländer sowie die Höhe der Rückflüsse aus Entwicklungsländern an die DAC-Länder.

Das DAC erfasst folgende Gruppen von Finanzflüssen:

1. Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance – ODA)
2. Sonstige öffentliche Leistungen (Other Official Flows – OOF)
3. Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen
4. Zuschüsse privater Hilfsorganisationen

Die Höhe sowie die Beziehung der einzelnen Teilbereiche zueinander spiegeln somit einerseits politische Bedingungen und andererseits wirtschaftliche Entwicklungen sowohl in den DAC-Mitgliedsländern als auch weltweit – mit der Verzögerung, die zur Erstellung der Statistik erforderlich war – wider.

So sind etwa beispielsweise die in der ODA-Statistik steigenden Leistungen für Afghanistan und den Irak ab dem Jahr 2003 die Folge der Reaktion der USA auf den Terroranschlag auf das World Trade Center am 11.9.2001. Das Ansteigen privater Investitionen in den Ländern des Westbalkans spiegelt nicht nur die Stabilisierung der politischen Bedingungen, sondern auch die wirtschaftliche Aufbruchsstimmung wider. Die Tsunamikatastrophe am 26. Dezember 2004 im Indischen Ozean hat sowohl die Finanzflüsse des Jahres 2005 als auch die des Jahres 2006 beeinflusst, wobei vor allem die Humanitäre Hilfe im Rahmen der ODA als auch die privaten Zuschüsse der NGOs (Non-Governmental Organisations – Nichtregierungsorganisationen) angestiegen und ab dem Jahr 2006 wieder gesunken sind. Ernährungskrisen, Naturkatastrophen, territoriale Konflikte, Kämpfe um Bodenschätze und Flüchtlingsbewegungen sowie wirtschaftliche Krisen oder Investitionen in Hoffnungsmärkte sind meist in den Finanzflüssen an Entwicklungsländer ablesbar. Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, die ab Mitte des Jahres 2008 die internationale Agenda nachhaltig beherrschte, sind in der DAC-Statistik vor allem bei den Veränderungen der gesamten Finanzflüsse ablesbar.

Der Blick auf die gesamten Finanzflüsse zeigt darüber hinaus deutlich, dass die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit nur ein Instrument unter mehreren ist, mit dem die Beseitigung der Armut vorangetrieben werden kann.

Auf der politischen Ebene bilden einerseits die Ziele des UN-Millennium Development Gipfels⁷ und seine schrittweise Umsetzung bis zum Jahr 2015 sowie andererseits aktuelle Themenstellungen wie der Anstieg der Energiepreise bzw. der Nahrungsmittelpreise oder die Bedrohung durch den Klimawandel und die weltweite Wirtschaftskrise – die durch die Banken- und Finanzkrise in den USA ausgelöst wurde – den *Bezugsrahmen für die konkrete Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit*.

5 Siehe: <http://www.un.org/esa/ffd/>

6 Siehe: http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

7 Siehe auch: <http://www.un.org/millenniumgoals/>

Während zum einen vor allem von den Nichtstaatlichen Einrichtungen die Quantität der von den OECD-Geberländern bereitgestellten Finanzmittel für die Entwicklungsländer zur Diskussion gestellt und die Forderung nach mehr „genuiner“ Entwicklungshilfe erhoben wird (CONCORD 2007, 2008, 2009, 2010), wird zum anderen von der internationalen Gebergemeinschaft die Qualität der Leistungen sowie die Effizienzsteigerung in den Vordergrund des internationalen Diskurses gerückt (OECD 2008). Effektivität, Effizienz, Resultatorientierung, Ownership und gegenseitige Rechenschaftspflicht dominieren den entwicklungstheoretischen und -politischen Diskurs und werden von PolitikerInnen der Geberländer vielfach von den Partnerländern bzw. von den Projektträgern eingefordert.

Die Einhaltung der quantitativen Zusagen für die Leistungen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit der Geberländer wird aber jährlich auf einen zukünftigen Zeitpunkt vertagt.

Aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise steht fest, dass die Erreichung der Zielsetzungen der MDGs bis zum Jahr 2015 nicht möglich sein wird, da die Auswirkungen der Krise auf Entwicklungsländer weit stärker sind als auf die Industrieländer. Die politische Bereitschaft der Regierungen der westlichen Industrieländer das von der Krise betroffene internationale Bankensystem aufzufangen und finanziell abzusichern hat vor allem gezeigt, dass die Frage der Entwicklungsfinanzierung keine finanzielle, sondern vorwiegend eine politische ist, an der sich die Regierungen der Industrieländer bis jetzt erfolgreich vorbei schwindeln konnten.

Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Entwicklungsländer sind in ihrer gesamten Dimension noch nicht abzuschätzen. Massive Einbrüche beim Wirtschaftswachstum, rückläufige Investitionen, geringere Exporterlöse und der Rückgang der Überweisungen von MigrantInnen an ihre Heimatländer (Remittances) werden zu einem Anstieg der in Armut lebenden Menschen führen. Die Vereinten Nationen gingen im MDG-Report 2009⁸ davon aus, dass der Anteil der in extremer Armut lebenden Menschen im Jahr 2009 durch die Krise um

55 – 90 Millionen steigen wird. Im MDG-Report 2010⁹ wird hingegen betont, dass die Wirtschafts-, Nahrungsmittel- und Energiekrise zwar signifikante Einbrüche bei der Armutsbekämpfung mit sich brachten, aber insgesamt weltweit die Reduzierung der in Armut lebenden Menschen erfolgreich verlaufe (UN 2009 & 2010). Das DAC spricht in seiner Dateninterpretation der ODA-Leistungen 2009 trotz der Finanzkrise zwar von einem kontinuierlichen Anstieg der ODA-Leistungen der DAC-Geberländer, appelliert aber an die Geber, ihre Anstrengungen fortzusetzen, um bis 2015 die quantitativen commitments erreichen zu können.

Auch in Österreich sind in den Budgetvoranschlägen für die Jahre 2010 und 2011 (BMF 2009) nicht die erforderlichen budgetären Maßnahmen zur Erreichung der zugesagten öffentlichen ODA-Leistungen verankert worden. Aufgrund der Haushaltsrechtsreform gibt es ab 2009 einen per Bundesgesetz im Parlament beschlossenen Bundesfinanzrahmen, der die Ausgaben für die kommenden Jahre in einzelne Rubriken gliedert und die Obergrenze dieser Ausgaben für die einzelnen Bereiche festlegt. Da im Bereich Äußeres der gesamte Ausgabenrahmen von 427,1 Mio € im Jahr 2011 auf 393,8 Mio € bis zum Jahr 2014 gekürzt wurde, nimmt der budgetäre Spielraum für das ADA-Budget in den kommenden Jahren sogar noch weiter ab. Das von der Bundesregierung am 22.12.2010 beschlossene Budget für das Jahr 2011 sieht für das BMeiA Ausgaben in der Höhe von 427,1 Mio € vor. Im Vergleich zum Budgetvoranschlag für das Jahr 2010, der mit 440,9 Mio € dotiert war, ist das eine Kürzung von 13,8 Mio €. Allein das Budget der ADA (Austrian Development Agency) wird im Bundesvoranschlag 2011 um 9,4 Mio € im Vergleich zum Jahr 2010 gekürzt. Die Mobilisierung der Zivilgesellschaft durch viele Nichtstaatliche Einrichtungen gegen diese Kürzungen hat aber zu keiner Korrektur des Budgetvoranschlags 2011 geführt.

Wie sieht nun der konkrete österreichische Beitrag zur Entwicklungsfinanzierung im Detail aus? Der Überblick auf der nächsten Seite soll die gesamten Finanzflüsse Österreichs an Entwicklungsländer beleuchten und die Entwicklungen der letzten Jahre deutlich machen.

8 Zum Vergleich: http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2009/MDG_Report_2009_En.pdf

9 Sowie: <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202010%20En%20r15%20-low%20res%2020100615%20-.pdf>

Tabelle 1:

Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen 2005-2009 in Mio € und in %

	2005		2006		2007		2008		2009	
	in Mio€	in %	in Mio€	in %	in Mio€	in %	in Mio€	in %	in Mio€	in %
I. Öffentliche EZA (ODA Official Development Assistance)	1.266	33	1.194	43	1.321	9	1.188	15	820	35
A. Bilaterale ODA	991	25	870	32	967	6	855	11	364	15
B. Multilaterale ODA	275	7	324	12	354	2	333	4	456	19
II. Sonstige öffentliche Leistungen (OOF)	250	6	-357	-13	-456	-3	71	1	-31	-1
III. Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen ¹	2.264	58	1.821	66	13.952	94	6.481	83	1.462	62
IV. Zuschüsse privater Hilfsorganisationen	112	3	95	3	90	1	95	1	100	4
Gesamtleistungen	3.892	100	2.753	100	14.907	100	7.835	100	2.350	100
Memo: BNE (in Mrd€ zu Marktpreisen, laufend)	242.610		254.614		265.245		277.386		271.459	
ODA in % des BNE		0,52		0,47		0,50		0,43		0,30
DAC-Durchschnitt der ODA-Leistungen in % des BNE		0,33		0,31		0,28		0,30		0,31
EU-Durchschnitt der ODA-Leistungen in % des BNE		0,44		0,43		0,39		0,43		0,44
Gesamtleistungen in % des BNE		1,60		1,01		5,66		2,82		0,87
DAC-Durchschnitt der Gesamtleistungen in % des BNE		0,93		0,89		1,14		0,68		0,99
EU-Durchschnitt der Gesamtleistungen in % des BNE		1,05		1,08		1,43		1,05		1,22

1 Revision der Direktinvestitionen für das Jahr 2008, daher abweichende Darstellung zu den Vorjahren

Quelle: ADA, OEZA-Statistik; OECD Aid Statistics; eigene Berechnungen

Die gesamten Finanzflüsse Österreichs an Entwicklungsländer betragen im Jahr 2009 rund 2,35 Mrd €. In Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) erreichten die gesamten Finanzflüsse Österreichs an Entwicklungsländer 0,87 %. Im Vergleich zum Jahr 2008 waren die gesamten Finanzflüsse um rund 5,5 Mrd € niedriger. Im Vergleich zum Jahr 2007 (rd. 15 Mrd €) sind die gesamten Finanzflüsse um rund 12,6 Mrd € gesunken.

Diese starken Schwankungen gehen fast ausschließlich auf Schwankungen bei den privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen (Direktinvestitionen und Exportkredite) zurück. Während bei den sonstigen öffentlichen Leistungen im Jahr 2009 die Rückflüsse höher als die Auszahlungen waren, gingen die Leistungen der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung sogar zurück. Nur bei den Zuschüssen privater Hilfsorganisationen konnte – trotz Finanz- und Wirtschaftskrise – eine geringfügige Steigerung erreicht werden.

Der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe an den gesamten Finanzflüssen Österreichs an Entwicklungsländer schwankt zwischen 9 % im Jahr 2007 und 43 % im Jahr 2006. Im Jahr 2009 erreichte der Anteil der ODA-Leistungen rund 35 %. Im Jahr 2008 lag der Anteil bei 15 %. Obwohl die ODA-Leistungen im Jahr 2007 mit 1,3 Mrd € ihren nominalen Höchstwert erreichten, betrug ihr Anteil an den gesamten Finanzflüssen Österreichs nur 9 %, da die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen fast 8 mal höher als im Jahr 2006 waren. Im Jahr 2006 betrug der Anteil der ODA-Leistungen rund 43 %, da einerseits die Rückflüsse bei den „Sonstigen Öffentlichen Leistungen“ (OOF) rund 357 Mio € erreichten und sowohl die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen als auch die Zuschüsse privater Hilfsorganisationen im Vergleich zum Vorjahr zurückgegangen sind.

Die Zuschüsse privater Hilfsorganisationen stiegen 2009 um weitere 5 Mio € auf rund 100 Mio € an, 2008 betrug sie 95 Mio €, im Jahr 2007 erreichten sie rund 90 Mio €. Sie spiegeln das private Engagement für Entwicklungszusammenarbeit (EZA) und Humanitäre Hilfe wider und dokumentieren die Bereitschaft und das Potential der österreichischen Zivilgesellschaft internationale EZA zu unterstützen. Von rund 71 Mio € im Jahr 2004 stiegen sie auf 112 Mio € im Jahr 2005 und sanken im Jahr 2006 auf 95 Mio € und im Jahr 2007 weiter auf rund 90 Mio €. Der Anstieg resultiert aus dem starken Spendenaufkommen für die Opfer der Tsunamikatastrophe zu Weihnachten 2004/2005. Aufgrund des Rückganges der gesamten Finanzflüsse beträgt der Anteil der Zuschüsse privater Hilfsorganisationen an den gesamten Leistungen 2009 rund 4 %. Berücksichtigt man beim langjährigen Vergleich die Auswirkungen von Katastrophen auf die Spendenbereitschaft, dann zeigt sich vor allem bei den Zuschüssen privater Hilfsorganisationen in den letzten zehn Jahren eine beachtliche Steigerung von etwa 70 Mio € (2001) auf 100 Mio € im Jahr 2009.

Bis zum Jahr 2005 wurden vom DAC auch die Finanzflüsse an die mittel- und osteuropäischen Staaten und an die Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie an die Schwellenländer erfasst. Damit wurde der Darstellung der Leistungen 2009 der DAC-Mitgliedsländer am

Aufbau Osteuropas nach dem Ende der Sowjetunion und des Warschauer Pakts Rechnung getragen. Da mit 2004 einige osteuropäische Länder Mitglieder der EU wurden, ist diese Differenzierung obsolet geworden. Ende des Jahres 2005 wurden die beiden Empfängerländerlisten des DAC für Entwicklungshilfe und öffentliche Hilfe (Osthilfe) zusammengelegt und vereinfacht.¹⁰

Die neue Empfängerländerliste konzentriert sich auf alle Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen mit Ausnahme der G8-Länder sowie der Mitgliedsländer der EU (inklusive Bulgarien und Rumänien, deren Beitritt am 1.1.2007 erfolgt ist). Weißrussland, die Ukraine und Libyen wurden in der Liste aufgenommen, während Bahrain von der Liste gestrichen wurde. 2009 wurde die Liste revidiert, seitdem werden die Leistungen an den Kosovo separat von Serbien erfasst und dargestellt.

Die Differenzierung in Entwicklungshilfe-ODA und öffentliche Hilfe-OA (Osthilfe) fällt daher ab dem Jahr 2005 weg. Quantitativ wird durch diese Veränderung der Empfängerländer die ODA-Statistik nur geringfügig beeinflusst, da die Aktivitäten im Balkan sowie in den ärmsten Nachfolgestaaten der Sowjetunion bereits vor den Veränderungen unter der öffentlichen Entwicklungshilfe subsumiert wurden. Bei den Zuschüssen privater Hilfsorganisationen gilt es zu berücksichtigen, dass beispielsweise Leistungen für Osteuropa (z. B. Concordia Austria hat einen Rumänien Schwerpunkt), die bis 2005 in der Statistik der Ostzusammenarbeit erfasst wurden, weiterhin getätigt werden, jedoch nicht mehr im Rahmen der Finanzflüsse an Entwicklungsländer dokumentiert werden. Vor allem die Arbeit privater Einrichtungen orientiert sich primär an humanitären Erfordernissen und nicht an den offiziellen Definitionen der Gebergemeinschaft. Auch dieser unterschiedliche Zugang führt zu Differenzen bei der Höhe der in den Jahresberichten einiger Einrichtungen dargestellten Leistungen und den Leistungen in den Meldungen an das DAC.

¹⁰ Siehe: http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en_2649_34447_2093101_1_1_1_1,00.html, sowie zur Genese der DAC-Listen: http://www.oecd.org/document/55/0,3343,en_2649_34447_35832055_1_1_1_1,00.html

Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit

Die Darstellung der öffentlichen Entwicklungshilfe Österreichs im Jahr 2009 beschränkt sich hier auf einen Überblick der wichtigsten Komponenten der öffentlichen EZA, um ihren Anteil an den gesamten Finanzflüssen beschreiben und analysieren zu können. Die Erhebung der Daten für die DAC-Statistik erfolgt seit 2004 bei der Austrian Development Agency (ADA), die konkrete Darstellung der Programm- und Projekthilfe der OEZA wird von ADA und BMeiA durchgeführt. Das BMeiA und die ADA geben jährlich einen Jahresüberblick über die OEZA-Leistungen heraus, der die Veränderungen und Schwerpunktsetzungen der OEZA darstellt und aus der Sicht der österreichischen Entwicklungspolitik kommentiert. Der Bericht ist in einen thematischen und einen statistischen Teil gegliedert, beide sind auf der ADA-Homepage zu finden (BMeiA/ADA 2010).

Als *öffentliche Entwicklungszusammenarbeit* oder -hilfe (international übliche Bezeichnung ODA – Official Development Assistance) gelten laut der Definition des Entwicklungshilfekomitees (DAC – Development Assistance Committee) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development) alle Mittelzuflüsse von staatlichen Stellen (einschließlich Ländern und Gemeinden und öffentlichen Körperschaften) an Entwicklungsländer und multilaterale Institutionen zum Zweck der wirtschaftlichen Entwicklung und Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern. Leistungen für militärische Zwecke in Entwicklungsländern (mit Ausnahme der Beteiligung an UN Peacebuilding Aktivitäten) fallen per Definition nicht unter die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit. Leistungen und Zahlungen an Privatpersonen als Empfänger (Gehälter, Pensionen, Auszahlungen von Versicherungen usw.) werden ebenso nicht als ODA-Leistung anerkannt.

Eine Leistung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit nennt man *bilateral*, wenn das Empfängerland eindeutig vom Geberland bestimmt werden kann; als

multilateral bezeichnet man sie, wenn die Mittel von einem Geberland an eine internationale Organisation, die Entwicklungsprogramme durchführt, übergeben werden – sei es als allgemeiner Beitrag zum Budget der Organisation oder als Beitrag zu einem bestimmten Programm der Einrichtung. Weiters wird zwischen *Zuschüssen* (nicht rückzahlbaren Leistungen) und *Krediten* (rückzahlbaren Leistungen) unterschieden. Um als ODA eingestuft zu werden müssen diese Mittel zu vergünstigten Bedingungen vergeben werden, das heißt sie müssen ein Zuschusselement von mindestens 25 % aufweisen.¹¹

Internationale Quantitative Zielsetzungen bis 2015

Bereits am 24. Oktober 1970 haben sich bei der UN-Generalversammlung viele Mitgliedsländer der UN verpflichtet – nach Möglichkeit – bis zur Mitte der zweiten Entwicklungsdekade 0,7 % ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) als öffentliche Entwicklungshilfe anzustreben. Dieses Ziel wurde sowohl in den 1970er-Jahren als auch in den 1980er-Jahren nur von den skandinavischen Ländern erreicht, während viele andere Industrieländer – wie etwa auch Österreich – die Erdölkrise, das zu geringe Wirtschaftswachstum und die steigenden Haushaltsdefizite dafür verantwortlich machten, dass die quantitativen ODA-Zusagen nicht erreicht werden konnten. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1989 wurden in den 1990er-Jahren Mittel für die Ostzusammenarbeit mobilisiert, während die Erfüllung der ODA-Quote von 0,7 % des BNE als unrealistische Zielsetzung hinterfragt wurde. Die Bestätigung der Notwendigkeit die quantitativen Zielsetzungen weiterhin beizubehalten, wurde erst durch die Formulierung der Millennium Development Goals (MDGs) durch die internationale Gebergemeinschaft im Jahr 2000 erreicht.

Die Europäische Union hat als größter Entwicklungshilfegeber im März 2002 eine Initiative gesetzt, mit der die quantitativen Ziele für die EU-Mitgliedsstaaten einen verbindlicheren Charakter erhielten. Bei der Vorbereitung des UN-Gipfels zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey im März 2002 haben die Außenminister der EU-Länder beim *Europäischen Rat von Barcelona*¹² 2002 beschlossen, die öffentliche EZA so anzuheben, dass bis

11 Siehe auch DAC's Glossary: http://www.oecd.org/glossary/0,2586,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html#1965586

12 Siehe: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/71067.pdf

2006 ein EU-Durchschnittswert der ODA von 0,39 % des BNE erreicht wird. Jene Länder die im Jahr 2002 den EU-Durchschnitt noch nicht erreicht hatten formulierten als Zwischenziel bis zum Jahr 2006 die Erreichung von 0,33 % des BNE. Dieses Ziel gilt auch für Österreich, da Österreich 2002 mit rund 552 Mio € nur 0,26 % des BNE erreichen konnte.

Aus Anlass der Vorbereitung der UN-Konferenz MDG+5 im September 2005 in New York hat die EU-Kommission in einer *Mitteilung*¹³ an den Rat und an das Parlament eine neue quantitative Zielsetzung zur Erreichung der ODA-Quote vorgestellt. Kommissionspräsident José Manuel Barroso und der damalige Entwicklungskommissar Louis Michel forderten von den EU-Mitgliedsländern eine Steigerung der ODA-Leistungen bis zum Jahr 2010 um zusätzlich 20 Mrd €, um bis zum Jahr 2015 0,7 % des BNE als ODA-Quote erreichen zu können.

Die *alten EU-Mitgliedsländer* (EU15), die bis zum Jahr 2005 die Barcelona Commitments von 0,33 % erreicht hatten, sollen bis zum Jahr 2010 ihre ODA-Quote auf 0,51 % des BNE anheben und die *neuen EU-Mitgliedsländer* (EU10) sollen bis zum Jahr 2010 0,17 % an ODA erreichen. *Insgesamt* soll damit ein *EU-Durchschnitt* von 0,56 % des BNE bis zum Jahr 2010 erreicht werden.¹⁴ Mit dieser quantitativen Zielsetzung soll die Erreichbarkeit der Millennium Development Goals bis zum Jahr 2015 ermöglicht werden.

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise des Jahres 2008/2009 wird von einigen OECD-Geberländern als Grund angeführt, warum die quantitativen Zielsetzungen nicht erreicht werden können. Auch der österreichische Finanzminister Pröll argumentierte Kürzungen beim ADA-Budget im Rahmen des Budgets des Jahres 2011 mit budgetären Erfordernissen zur Sanierung des österreichischen Haushalts. „Die Einsparungen in der EZA seien ‚schmerzhaft‘, aber wenn zur Stabilisierung des Landes Budgetdisziplin nötig sei, dann müsse jeder seinen Beitrag leisten“ (Die Presse 2010).

Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit Österreichs 2009

Österreich hat im Jahr 2009 819,91 Mio € – das waren 0,30 % des BNE – als öffentliche Entwicklungshilfe an das DAC gemeldet. Im Vergleich zum Jahr 2008 ist dies ein Rückgang um rund 31 %.¹⁵ Im Jahr 2008 hat Österreich 1.187,97 Mio € (0,43 % des BNE) als ODA gemeldet. Im Jahr 2007 hat Österreich noch 1.321,08 Mio € – das waren 0,50 % des BNE – als öffentliche Entwicklungshilfe an das DAC gemeldet. Österreich hat 2008 – trotz des Rückgangs der Leistungen – das im Rahmen der EU beschlossene Ziel (0,33 % des BNE) erreicht. 2009 lag Österreich wieder weit hinter der zugesagten Zielsetzung für das Jahr 2010. Österreich lag mit 0,30 % ODA-Quote knapp unter dem DAC-Durchschnitt von 0,31 %, im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 0,44 % im Jahr 2009 waren die Leistungen Österreichs allerdings bescheiden. Vergleicht man die Geberländer der EU, dann zeigt sich, dass nur Portugal (0,23 %), Griechenland (0,19 %) und Italien (0,16 %) 2009 eine schlechtere ODA-Leistung zu verzeichnen hatten. Da die österreichische Bundesregierung einerseits betont, dass Österreich im internationalen Vergleich die Finanz- und Wirtschaftskrise relativ gut überstanden hat und andererseits, dass Österreich zu den wirtschaftlich erfolgreichen Ländern innerhalb der EU gehört, entspricht die ODA-Performance nicht dieser Position.

Sogar im Vergleich zum Jahr 2005 und 2006 ist die ODA Österreichs im Jahr 2009 gesunken. Die Quote des Jahres 2009 war daher die niedrigste der letzten 5 Jahre. Die Ursache für die ODA-Performance lag in den letzten Jahren allerdings an dem hohen Anteil an Entschuldungsmaßnahmen, die laut DAC-Melderichtlinien in der ODA-Statistik aufgenommen werden dürfen, aber in den Jahren 2008 und 2009 zurückgegangen waren, weil für das Jahr 2009 beim Pariser Club keine neuen Entschuldungsmaßnahmen beschlossen wurden.

13 Siehe: Beschlossen am 24. Mai 2005, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/gena/85038.pdf

14 Ebenda

15 Auf Basis der Preise und Wechselkurse 2008

Im Jahr 2009 betrug der Anteil an Entschuldungsmaßnahmen (42,2 Mio €) nur mehr rund 5 % der ODA. In den Jahren 2008 betrug der Anteil fast 43 % der gesamten ODA (508 Mio €), die Schuldenstreichungen für den Irak im Ausmaß von rund 470 Mio € machten allein rund 40 % der gesamten ODA-Leistungen aus. 2007 enthielt die ODA-Meldung Österreichs Schuldenstreichungen für den Irak im Ausmaß von 369,26 Mio €, für Nigeria (234,21 Mio €) sowie Zinssatzreduktionen in der Höhe von 31,66 Mio €. Die Entschuldungsmaßnahmen erreichten 2007 somit 675,35 Mio € und betrug mehr als 51 % der gesamten gemeldeten ODA-Leistungen Österreichs.

Wurden 2006 Entschuldungsmaßnahmen in der Höhe von 603 Mio € (Kamerun 346 Mio €, Irak 185 Mio € sowie andere Schuldenstreichungen in der Höhe von 37 Mio € und Zinssatzreduktionen im Ausmaß von 34 Mio €) in der österreichischen ODA-Statistik berücksichtigt (das waren 50,5 % der gesamten ODA Österreichs) so wurden 2005 für Schuldenstreichungen für den Irak sowie für Madagaskar und für Zinssatzreduktionen insgesamt rund 727 Mio € gemeldet. Der Anteil der Entschuldungsmaßnahmen an der gesamten ODA Österreichs betrug im Jahr 2005 57 %.

Im Vergleich zu den anderen DAC-Mitgliedsländern war dieser Anteil extrem hoch. Sowohl im Jahr 2008 als auch im Jahr 2007 lag Österreich bei der Anrechnung von Entschuldungsmaßnahmen an der Spitze. In Relation zur gesamten ODA betrug der Anteil der Entschuldung an der ODA im Jahr 2008 bei Italien rund 20 %, bei Deutschland rund 19 % und bei Japan 16 %.

Skandinavische Geberländer wie Schweden oder Finnland meldeten 2008 keine Entschuldungen im Rahmen ihrer ODA-Leistungen. Norwegen, Dänemark oder die Niederlande rechneten hingegen nur einen geringen Prozentsatz an Entschuldungsmaßnahmen zwischen 1 % und 4 % der ODA in die öffentliche Entwicklungshilfestatistik ein.

Da bei allen DAC-Geberländern die Entschuldungsmaßnahmen im Jahr 2009 zurückgegangen sind – nur mehr 1,42 % der ODA-Leistungen entfällt durchschnittlich auf Entschuldungsmaßnahmen in Form von Zuschüssen – ist der Anteil der Entschuldungen an der gesamten ODA von rund 5,15 % im internationalen Vergleich immer noch relativ hoch. Im Jahr 2009 lag nur die Schweiz mit einem Anteil von rund 7 % Entschuldungsmaßnahmen an der Gesamt-ODA höher als Österreich.

Die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit ist im Jahr 2009 stark gestiegen. Während sie im Jahr 2008 mit 332,7 Mio € fast ein Drittel der ODA-Leistungen ausmachte stieg der Anteil 2009 mit 455,8 Mio € auf rund 56 % der ODA Österreichs. Es fällt auf, dass die Beiträge an Organisationen der Vereinten Nationen reduziert wurden und der Zuwachs daher vor allem auf Steigerungen bei den Internationalen Finanzinstitutionen (193,4 Mio €) [IDA sowie Afrikanischer Entwicklungsfonds] und in geringerem Ausmaß auf die Erhöhung des Beitrages zum Budget der EU beruht. Insgesamt betrug die österreichischen Beiträge an Instrumente der Europäischen Union rund 235 Mio €.

Während 2007 354 Mio € an multilateraler Hilfe verbucht wurden, sind 2008 sowohl die Beiträge an die Vereinten Nationen als auch die Leistungen an die internationalen Finanzinstitutionen zurückgegangen.

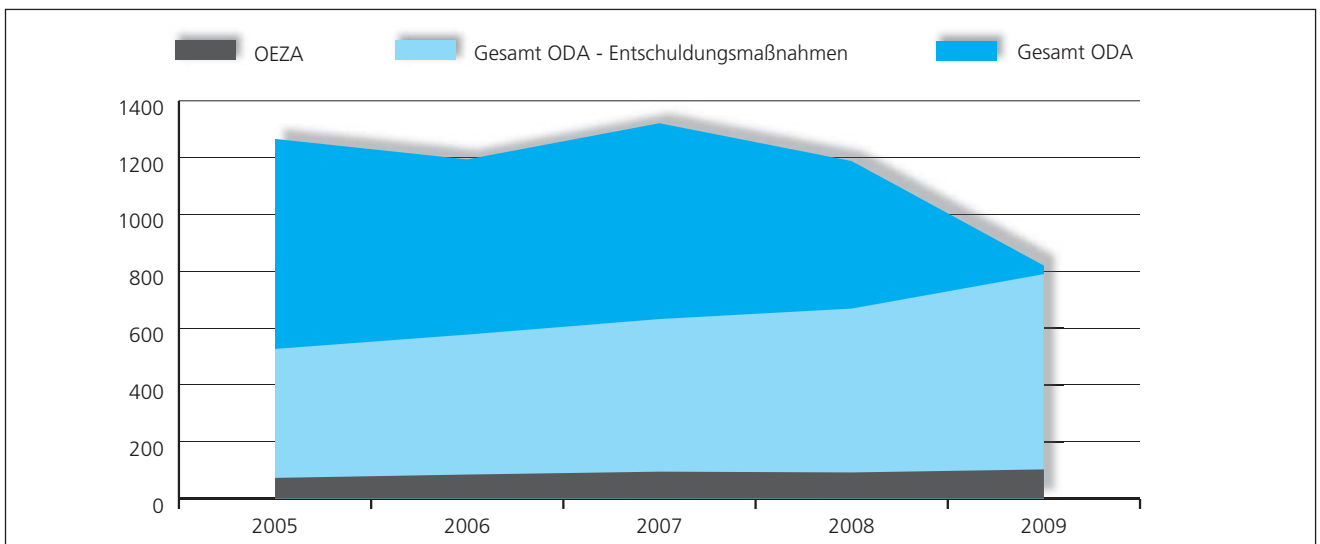
Auch 2009 sind die Beiträge an die EU für die gemeinsame Entwicklungszusammenarbeit der Kommission und des Europäischen Entwicklungsfonds weiter angestiegen und erreichten mit rund 234,84 Mio € einen Höchststand seit dem Beitritt Österreichs zur EU. Der österreichische Anteil an den ODA-Ausgaben aus dem EU-Budget betrug 2009 143,5 Mio €, das waren rund 2,13 % der EU-ODA. Im Jahr 2008 betrug der Anteil 118,72 Mio €, das entspricht 1,97 % der EU-ODA. Im Jahr 2007 war der Aufteilungsschlüssel 2,02 % der EU-ODA, im Jahr 2006 2,16 %. 2005 betrug Österreichs Anteil 2,13 % und im Jahr 2004 2,15 %. Bedingt durch die Osterweiterung der EU ist der ODA-Aufteilungsschlüssel für Österreich seit 2004 zurückgegangen, 2009 jedoch wieder angestiegen.

Stellt man die gesamten ODA-Leistungen in Relation zur ODA abzüglich der Schuldenstreichungen und in Relation zu den Kern-OEZA-Leistungen – also der Program-

me und Projekte, die durch die ADA durchgeführt werden – dann ergibt sich für die vergangenen fünf Jahre folgendes Bild (Grafik1).

Grafik 1:

Die Entwicklung wichtiger ODA-Bestandteile 2005 bis 2009 in Mio €



Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Die Grafik verdeutlicht, dass das ADA-Budget auf niedrigem Niveau stehen blieb, während die Höhe der gesamten ODA Österreichs in den letzten Jahren vorwiegend von der Höhe der jährlich gemeldeten Entschuldungsmaßnahmen bestimmt wurde. Der Anstieg der anderen ODA-Leistungen ist auf Zuwächse von multilateralen Leistungen sowie auf Steigerungen von ODA-fähigen Aktivitäten zurückzuführen, die nicht unmittelbar entwicklungspolitisch gestaltbar sind und somit nicht den Zielen des Dreijahresprogramms des BMeiA verpflichtet sind.

In den Jahren zwischen 2005 und 2008 hat die österreichische Bundesregierung besonders betont, dass Österreich die internationalen Zielsetzungen von 0,33 % des BNE mehr als erfüllt hat. Die strukturellen Schwächen bei der Zusammensetzung der ODA waren aber auch der Bundesregierung bekannt, denn bereits im Regierungsübereinkommen des Jahres 2008 für die XXIV. Gesetzgebungsperiode wurde festgehalten: „Die österreichische Bundesregierung ist bestrebt, das 0,51 %-Ziel in 2010 zu erreichen. Die Erreichung dieses Ziels erscheint jedoch vor dem Hintergrund der beschränkten budgetä-

ren Möglichkeiten schwierig. Zudem gehen ab 2009 die Entschuldungen drastisch zurück, was beachtliche zusätzliche Budgeterfordernisse bedeutet. Vor diesem Hintergrund werden – im Rahmen der Budgeterfordernisse insgesamt – entsprechende finanzielle Anstrengungen zur Erreichung dieses Ziels zu unternehmen sein. Dies gilt auch für den weiteren Pfad zur Erreichung des Millenniumszieles 0,7 Prozent im Jahr 2015. Dabei werden in den nächsten vier Jahren insbesondere die gestaltbaren Mittel der OEZA sowie die freiwilligen Beiträge zu internationalen Entwicklungsorganisationen schrittweise und kontinuierlich substantiell angehoben. Darüber hinaus wird die Bundesregierung unter anderem die für Zwecke der humanitären Hilfe zur Verfügung stehenden Mittel substantiell erhöhen.“ Anhand des Budgetvoranschlags 2011 ist die Umsetzung dieser Absicht nicht sichtbar.

Bereinigt man die ODA-Quote Österreichs um die Entschuldungsmaßnahmen, dann ergäbe dies für das Jahr 2009 eine Quote von 0,29% des BNE (oder 778 Mio €). Zieht man 2008 die Mittel für die Irak Entschuldung (469,61 Mio €) von der gesamten gemeldeten ODA

ab, dann erhält man als ODA-Ergebnis rund 718 Mio €. Das entspräche einer ODA-Quote von 0,26 % des BNE im Jahr 2008. Für das Jahr 2007 ergab die rechnerische Vernachlässigung der Schuldenstreichungen 0,27 % des BNE, für das Jahr 2006 ergibt die bereinigte Berechnung eine ODA-Quote von 0,26 % des BNE (663 Mio €). 2005 hätte Österreich ohne Entschuldungen nur 0,25 % des BNE erreicht. Mit dieser ODA-Quote hätte Österreich nicht nur die EU-Zielsetzungen verfehlt, sondern wäre auch im internationalen Vergleich im unteren Drittel der DAC-Geberländer zu finden gewesen.

Das DAC erstellt regelmäßig Simulationen, bei denen die ODA-Volumina der Mitgliedsländer entsprechend ihren internationalen Zusagen berechnet werden¹⁶. In

einer Berechnung vom März 2009 hält das DAC fest, dass Österreich im Jahr 2010 rund 1.945 Mio US \$ bereitstellen müsste, um die vereinbarte Zielsetzung von 0,51 % zu erreichen. Eine revidierte Berechnung vom April 2010, die die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf das Wachstum berücksichtigt, ergibt, dass Österreich 2010 1.621 Mio US \$ an ODA-Leistungen aufbringen müsste, um 0,51 % des BNE zu erreichen. Berechnet man auf Basis des BNE des Jahres 2009 die erforderliche ODA-Quote von 0,51 %, dann hätte Österreich rund 1,38 Mrd € an ODA aufbringen müssen. Österreich müsste daher seine ODA-Leistungen bis 2010 um mindestens 500 Mio € erhöhen, damit die internationalen Zielsetzungen innerhalb der EU erreicht werden könnten.

Tabelle 2:

Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) 2005-2009 in Mio €

	2005	2006	2007	2008	2009
Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit	991,25	869,70	967,39	855,27	364,17
Zuschüsse	994,96	876,78	986,64	854,87	368,48
dv. Entschuldungsmaßnahmen	727,24	602,79	675,35	508,42	42,21
Kredite	-3,71	-7,09	-19,25	0,40	-4,31
Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit	274,64	324,10	353,69	332,70	455,75
Organisationen der Vereinten Nationen	21,73	21,50	34,03	29,09	25,62
Internationale Finanzinstitutionen	72,47	108,06	128,91	98,21	193,38
Europäische Union	177,51	187,98	190,75	203,26	234,84
Gesamt ODA	1.265,89	1.193,80	1.321,08	1.187,97	819,91
Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit in % der Gesamt ODA	78	73	73	72	44
Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit in % der Gesamt ODA	22	27	27	28	56
Memo: BNE (in Mrd € zu Marktpreisen, laufend)	242,61	254,61	265,25	277,39	271,46
Österreichs ODA in % des BNE	0,52	0,47	0,50	0,43	0,30
DAC-Durchschnitt in % des BNE	0,33	0,30	0,28	0,30	0,31
EU-Durchschnitt in % des BNE	0,44	0,43	0,39	0,42	0,44

Quelle: ADA, OEZA-Statistik; DAC-Statistik

16 Siehe: <http://www.oecd.org/dataoecd/47/56/42458719.pdf>

Bei einem genaueren Vergleich der öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen Österreichs zwischen 2005 und 2009 zeigt sich, dass die Gesamthöhe der Leistungen einerseits von der Höhe der Entschuldungsmaßnahmen und andererseits von der Höhe der Leistungen an internationale Finanzinstitutionen und an die EU abhängen. Während im Jahr 2005 im Rahmen der multilateralen EZA die österreichischen Leistungen für die Organisationen der Weltbankgruppe und für Regionalbanken rund 72,5 Mio € betragen, sind diese Leistungen bis 2007 auf rund 128,9 Mio € angewachsen – im Jahr 2008 wiederum auf 98,2 Mio € gesunken – und sind im Jahr 2009 mit rund 193 Mio € mehr als verdoppelt worden. Diese starken Schwankungen gehen darauf zurück, dass Beiträge der Mitgliedsländer an internationale Finanzinstitutionen nicht jährlich in gleicher Höhe erbracht werden, sondern von den Finanzinstitutionen in Tranchen erst dann abgerufen werden, wenn die vorhandenen Mittel ausgeschöpft sind.

Die Beiträge Österreichs für die EU-Entwicklungszusammenarbeit bestehen einerseits aus den Leistungen im Rahmen des EU-Budgets, die seit 2005 um rund 36 Mio € gestiegen sind und 2009 fast 144 Mio € betragen und andererseits aus den Beiträgen zum Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), mit dem die Zusammenarbeit der EU mit den AKP-Ländern finanziert wird. Signifikante Beiträge Österreichs für den EEF sind erst ab dem Jahr 2003 (58,3 Mio €) zu verzeichnen. 2005 sind die Beiträge an den EEF auf fast 70 Mio € angestiegen, 2007 wurden rund 76 Mio € verbucht, 2008 sind rund 85 Mio € und 2009 knapp mehr als 91 Mio € für den EEF gemeldet worden. Der EEF wird außerhalb des gemeinsamen Budgets dotiert.

Die Beiträge an die Organisationen der Vereinten Nationen sind seit 2005 nur geringfügig angestiegen und betragen 2009 rund 26 Mio €. Während im Jahr 2007 die Beiträge rund 34 Mio € betragen (die Steigerungen im Vergleich zu 2006 gehen vor allem auf Leistungen an den International Fund for Agricultural Development [IFAD] zurück), sind im Jahr 2008 die Beiträge auf rund 29 Mio € gesunken und 2009 um weitere 3 Mio € gekürzt worden. Trotz des Umstandes, dass Wien als dritter Standort der UN – nach New York und Genf – einige

wichtige UN-Einrichtungen (z. B. UNIDO, IAEO usw.) beherbergt, sind die Beiträge an die Einrichtungen der UN seit 2005 insgesamt nur um weniger als 4 Mio € angestiegen.

Bedingt durch den Rückgang der Entschuldungsmaßnahmen einerseits und der Zunahme der multilateralen Leistungen im Jahr 2009 hat sich auch die Relation zwischen den beiden Bereichen erstmals umgedreht. Lag in den Jahren zwischen 2005 und 2008 der Anteil der bilateralen Leistungen rund zwischen 72 % und 78 %, betrug der Anteil der bilateralen Leistungen 2009 nur mehr 44 % während die multilateralen Leistungen erstmals rund 56 % betragen.

Der relative Anteil der multilateralen Leistungen an der gesamten ODA betrug im Jahr 2005 22 %, 27 % sowohl im Jahr 2006 als auch im Jahr 2007 und rund 28 % im Jahr 2008.

Die mit dem Jahr 2001 – nach Verhandlungen Österreichs mit dem DAC – erfolgte Änderung der Praxis der Meldung der Exportfinanzierungskredite und die damit einhergehende Revision der österreichischen ODA-Leistungen der Jahre 1990-2000 (ÖFSE 2004) ermöglichte es auch Österreich, die Schuldenstreichungen sowohl im Rahmen der HIPC-Initiative¹⁷ als auch für andere Entwicklungsländer bei den österreichischen ODA-Leistungen zu berücksichtigen. Seit dem Jahr 2001 enthält daher die jährliche ODA-Statistik neben Zinssatzreduktionen auch Schuldenstreichungen, deren Höhe und deren Zuordnung auf ein bestimmtes Jahr vor allem vom Zeitpunkt der Beschlüsse des Pariser Clubs¹⁸ abhängen.

Die Höhe der bilateralen Zuschüsse wird daher seit dem Jahr 2001 deutlich von der Höhe der Entschuldungsmaßnahmen beeinflusst. Während etwa im Jahr 2005 der Anteil der Entschuldungen an den bilateralen Zuschüssen rund 73 % betrug, erreichte der Anteil 2006 rd. 69 %, 2007 rd. 70 %, 2008 rund 58 % und 2009 5 %. Diese starken – nicht prognostizier oder planbaren – Schwankungen bei den Entschuldungsmaßnahmen führen dazu, dass mehrjährige Prognosen über die Entwicklung der österreichischen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit kaum möglich waren.

17 HIPC – Heavily Indebted Poor Countries

18 Der Pariser Club ist eine informelle Gruppe von Gläubigerstaaten, die Verhandlungen und Vereinbarungen mit Staaten führen, die ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen. <http://www.clubdeparis.org/en/>

Bei den bilateralen Zuschüssen sieht man 2009 deutlich, dass Investitionsprojekte im Vergleich zu den vergangenen Jahren in etwa gleich geblieben sind, während die Leistungen der Programmhilfe im Jahr 2009 im Vergleich zu 2008 um fast 10 Mio € zurückgegangen sind. Diese Entwicklung steht im Gegensatz zu den Vereinbarungen der Pariser Deklaration.

Die in der DAC-Statistik enthaltenen Leistungen für Programmhilfe gehen sowohl auf verstärkte Aktivitäten im Bereich „sectorprogramme support“ im Rahmen der OEZA zurück (Nicaragua, Mosambik, Uganda, Äthiopien und Kap Verde) als auch auf Beiträge des BMeiA und des BM für Finanzen zu bilateralen Programmen internationaler Organisationen. In Relation zur gesamten ODA betrug der Anteil der Programmhilfe allerdings gerade erst einmal 4,6 %.

Die „Technische Hilfe“, die laut DAC-Definition die Bereitstellung und die Entwicklung von Humanressourcen (sowie damit verbundene Sachmittellieferungen) umfasst, verfolgt primär das Ziel, das Kapital an Wissen, Fachkenntnissen und allgemeine und spezielle Fertigkeiten sowie die produktive Kompetenz in einem Partnerland zu vermehren. Österreich hat 2009 rund 143 Mio € an Ausgaben für Technische Hilfe an das DAC gemeldet (2008 waren es rund 145 Mio €). Ein wesentlicher Teil davon sind die indirekten Studienplatzkosten – also jene Leistungen, die Studierende aus Entwicklungsländern rein rechnerisch an Kosten für Universitäten und Hochschulen verursachen. Dieser Anteil betrug im Jahr 2009 rund 63 Mio € (2008: rund 67 Mio €, 2007: rund 63 Mio €, 2006: rund 55 Mio €).

Die „anderen Leistungen“ (rund 182 Mio €) bestehen neben den Entschuldungsmaßnahmen (42,21 Mio €) hauptsächlich aus den Kosten für Leistungen für die Humanitäre Hilfe (rund 26,12 Mio €), den Verwaltungsausgaben (29 Mio €) und anderen Aktivitäten, die den vorher aufgezählten Kategorien nicht direkt zuordenbar sind in der Höhe von 85 Mio € (davon: Ausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber im Geberland [rund 29 Mio €], Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit [7 Mio €], Nahrungsmittelhilfe [1,6 Mio €], die Förderung von NGOs [1,5 Mio €] sowie für die bilaterale Beteiligung Österreichs an Friedensmissionen unter einem UN-Mandat in der Höhe von rund 12 Mio €).

Das DAC hat bei der Meldung der Leistungen des Jahres 2006 erstmals den Bereich „Humanitäre Hilfsmaßnahmen“ von den Ausgaben für „Flüchtlinge und Asylwerber im Geberland“ getrennt und diesen unter „andere Zuschüsse“ subsumiert. Die Aufwendungen für Flüchtlinge und Asylwerber werden seit 2006 nicht geografisch auf die Herkunftsländer aufgeteilt, sondern bei den Ausgaben im Geberland verbucht. Damit wurde der langjährigen Kritik einiger DAC-Mitglieder Rechnung getragen, die durch die geografische Zuordnung der Flüchtlingskosten eine Verzerrung bei der geografischen Verteilung der bilateralen ODA-Leistungen beklagten. Die Anrechenbarkeit der Kosten für Flüchtlinge und Asylwerber im Geberland wird von einigen DAC-Mitgliedsländern – vor allem aber von NGOs (CONCORD 2009) – grundsätzlich in Frage gestellt, da diese Ausgaben eine Verpflichtung im Rahmen der UN-Flüchtlingskonvention darstellen und keine Beiträge, die unmittelbar der Entwicklung des Empfängerlandes dienen.

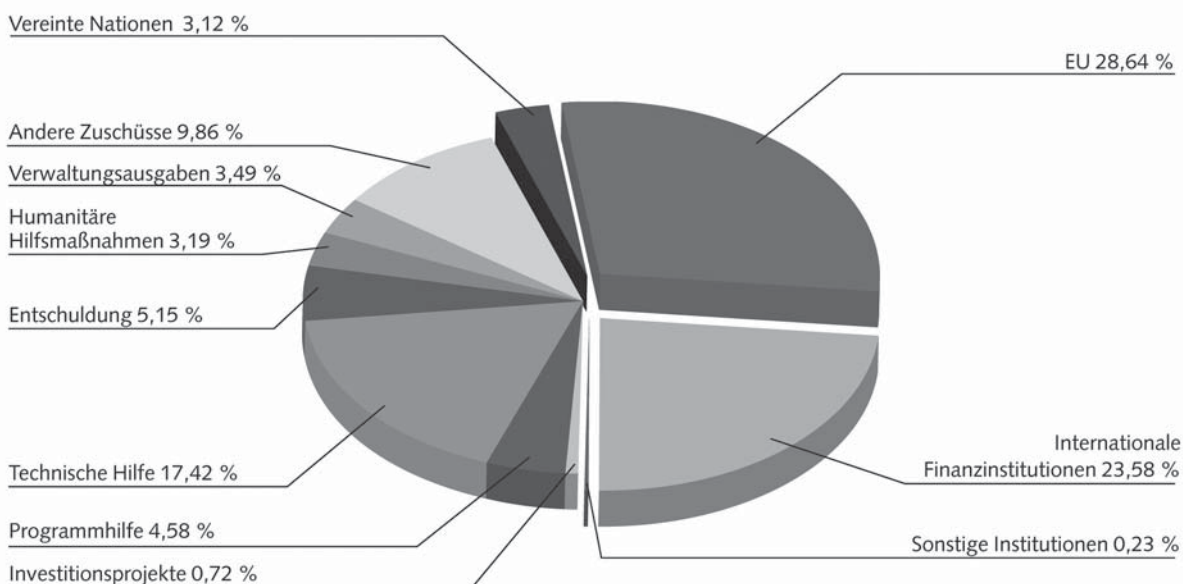
Die Grafik 2: „Hauptbestandteile der österreichischen ODA 2009“ gliedert die gemeldeten Leistungen nach dem Verwendungszweck. Die einzelnen Kategorien folgen den DAC-Definitionen¹⁹, damit die internationale Vergleichbarkeit gewährleistet bleibt.

Finanzierungsquellen

Die gesamten gemeldeten ODA-Leistungen stammen aus den Budgets verschiedener Ministerien und öffentlicher Stellen wie Länder, Gemeinden und Kammern. Diese Budgets sind nicht unmittelbar Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit gewidmet, sondern allfällige Leistungen, die als ODA vom DAC anerkannt werden, sie werden ex post heraus gerechnet und in der ODA-Meldung berücksichtigt. Oder anders formuliert: Da die Berechnung der ODA-Leistungen nicht auf Basis der Budgetstruktur erfolgt, können die österreichischen EZA-Leistungen nur teilweise den BVAs (Budgetvoranschlägen) entnommen werden. Dies führt auch dazu, dass Prognosen der ODA-Leistungen aufgrund der Budgetvoranschläge nicht möglich sind bzw. nur Annäherungswerte darstellen.

19 Siehe: DAC Statistical Reporting Directives: http://www.oecd.org/document/4/0,2340,en_2649_34485_1918532_1_1_1_1,00.html

Grafik 2:
Hauptbestandteile der österreichischen ODA 2009



	Mio. Euro	in %		Mio. Euro	in %
Bilaterale ODA	364,17	44,42			
Zuschüsse	368,48	44,94	Investitionsprojekte	5,88	0,72
			Programmhilfe	37,59	4,58
			Technische Hilfe	142,86	17,42
			Andere Leistungen	182,16	22,22
			Entschuldung	42,21	5,15
			Humanitäre Hilfsmaßnahmen	26,12	3,19
			Verwaltungsausgaben	28,65	3,49
			Andere Zuschüsse	85,19	10,39
Kredite und Equity Investment*	-4,31	-0,53			
Multilaterale ODA	455,75	55,58	Vereinte Nationen	25,62	3,12
			EU	234,84	28,64
			Internationale Finanzinstitutionen	193,38	23,58
			Sonstige Institutionen	1,91	0,23
Gesamte ODA	819,91	100,00			
0,30 % des BNE					

* Da das negative Netto-ODA-Ergebnis bei Krediten und Equity Investment in der Tortengraphik nur schlecht darstellbar ist, wurden die Kreditrückzahlungen bei der Position "Andere Zuschüsse" in Abzug gebracht. Durch die geringe Größe dieser Komponente kommt es zu keiner bedeutenden Verschiebung der Relationen.

Aufgrund des bisher relativ hohen Anteils an Entschuldungsmaßnahmen an der österreichischen ODA, der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) für die Leistungen an internationale Finanzinstitutionen sowie aufgrund der Kompetenz des BMF für die Beiträge für die EU stammten rund 62 % (511 Mio €) der österreichischen ODA-Leistungen des Jahres 2009 aus dem Budget des Bundesministeriums für Finanzen (2008 waren es sogar 72,12 % oder rund 857 Mio €). Rund 11 % (90 Mio €) hat die Austrian Development Agency für operative Maßnahmen (entwicklungspolitische Programme und Projekte der OEZA) ausgegeben. Weitere 1,4 % (rund 12,5 Mio €) entfielen auf Administrationskosten der ADA. 8 % (66 Mio €) stammen aus Budgets des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung (indirekte Studienplatzkosten, Stipendien), 2 % stammten aus Mitteln des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur (Auslandslehrer, Vorstudienlehrgänge). Rund 5,44 % (45 Mio €) hat das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (Beiträge an UN-Organisationen, Verwaltungskosten) gemeldet. Das Bundesministerium für Inneres (Kosten für die Betreuung von Asylwerbern, Rückkehrerunterstützung) hat 2,66 % (21,8 Mio €) als öffentliche Entwicklungshilfe gemeldet und die Länder und Gemeinden meldeten rund 2,18 % (rund 18 Mio €) für Aufwendungen für Projekte sowie Flüchtlingsbetreuung. Das Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport hat rund 3,22 % (rund 26,4 Mio €) der gesamten ODA (friedensbildende Maßnahmen und Humanitäre Hilfe) aus seinen Budgets für Entwicklungszusammenarbeit aufgewandt. 13,7 Mio € davon entfielen 2009 auf den Einsatz des österreichischen Bundesheeres im Tschad, der Ende 2009 beendet wurde.

OEZA – Österreichische Entwicklungszusammenarbeit

Der Teil der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit Österreichs, der aus dem BMeiA-Budget für die Programme und Projekte der ADA vorgesehen ist, wird auch OEZA genannt. Die OEZA stellt den unmittelbar von der Sektion Entwicklungszusammenarbeit primär entwicklungspolitisch gestaltbaren Anteil der bilateralen Zuschüsse dar und umfasst die Entwicklungszusammenarbeit sowohl in den Schwerpunktregionen in Afrika, Asien, Zentralamerika und Südosteuropa. Das Budget der OEZA ist im Budgetvoranschlag des BMeiA (VA-Ansatz 1/1209) ausgewiesen und betrug etwa für das Jahr 2009 98,8 Mio €

(2008 95,8 Mio €; 2007 95,8 Mio €). 11,7 Mio € davon sind für die Basisabteilung zur Finanzierung der ADA vorgesehen, 82,7 Mio € sind Zuwendungen für Programme und Projekte der OEZA. Darüber hinaus wurde 2009 der Auslandskatastrophenfonds in der Höhe von 5 Mio € beim ADA-Budget angesiedelt. Da die Auszahlungen aus dem Auslandskatastrophenfonds eines Ministerratsbeschlusses im Anlassfall bedürfen, stehen die Mittel der ADA praktisch nicht zur freien Verfügung. Die nominelle Erhöhung des ADA-Budgets um 3 Mio € geht somit auf die Integration des Auslandskatastrophenfonds zurück und bedeutet de facto eine Kürzung von 2 Mio € im operativen Bereich gemäß des EZA-Gesetzes. Weiters stehen der OEZA-Verwaltung noch Mittel aus dem ERP-Fonds (European Recovery Programme) in der Höhe von derzeit jährlich etwa 9,4 Mio € zur Verfügung, die auf Basis eines interministeriellen Abkommens für EZA-Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden.

Seit dem Jahr 2004 ist die ADA für die Umsetzung aller bilateralen Programme und Projekte in den Partnerländern der österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit (OEZA) zuständig. Weiters zählt es zu den Aufgaben der ADA den/die Bundesminister/in für europäische und internationale Angelegenheiten „in allen entwicklungspolitischen Grundsatzfragen insbesondere bei der Erstellung des Dreijahresprogramms“²⁰ (ADA 2005) zu beraten. Die Sektion Entwicklungszusammenarbeit im BMeiA formuliert mit dem Dreijahresprogramm die zentralen entwicklungspolitischen Positionen und strategischen Rahmenbedingungen der österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit und definiert damit die politischen Richtlinien und Grundlagen für die Umsetzung der österreichischen Entwicklungspolitik. Weiters ist die Sektion Entwicklungszusammenarbeit im BMeiA für die Gesamtkoordination der staatlichen entwicklungspolitischen Aktivitäten zuständig.

Die tatsächliche Durchführung der Projekte übernehmen Durchführungsorganisationen, die entweder im Rahmen von Vergabeverfahren von der ADA ausgewählt bzw. als Förderungswerber unterstützt oder beauftragt werden. Durchführungsorganisationen können NGOs (Non Governmental Organisations – Nichtregierungsorganisationen) oder auch Unternehmen, internationale Organisationen und auch Regierungsstellen bzw. Ministerien in den Partnerländern sein.

20 siehe auch: Entwicklungszusammenarbeitsgesetz http://www.entwicklung.at/uploads/media/EZA_Gesetz.pdf

Die von der ADA umgesetzten Mittel für die Programme und Projekte der OEZA sind in Grafik 2: Hauptbestandteile der ODA bei den bilateralen Zuschüssen den jeweiligen Verwendungszwecken – entsprechend den DAC-Kategorien und Definitionen – zugeteilt und daher nicht unmittelbar ablesbar.

Im Jahr 2009 betrug die OEZA-Mittel insgesamt 90,36 Mio €. 9,45 Mio € stammten davon aus dem ERP-Fonds und 80,92 Mio € aus dem Budget. Im Vergleich zum Jahr 2008 (102,77 Mio €) ist dies ein Rückgang von rund 12 %. 2007 waren es 92,02 Mio €, im Jahr 2006 94,82 Mio € und im Jahr 2005 84,66 Mio €. Hinzu kamen jeweils noch die ADA-Verwaltungskosten.

Tabelle 3:

OEZA-Mittel 2005-2009, Auszahlungen in Mio €

	2005	2006	2007	2008	2009
OEZA-ODA gesamt	84,66	94,82	92,02	102,77	90,36
davon: Budget	77,08	84,30	82,51	92,85	80,92
davon: ERP-Mittel	7,58	10,52	9,51	9,92	9,45
<i>in % der ODA Österreichs</i>	<i>6,69</i>	<i>7,94</i>	<i>6,97</i>	<i>8,65</i>	<i>11,02</i>
Memo:					
ADA Verwaltungsaufwand	8,82	10,14	10,64	11,76	11,63
Zuschüsse privater Hilfsorganisationen	112,21	94,53	90,26	95,06	100,22

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Vergleicht man die Entwicklung der OEZA-Mittel in den letzten Jahren, dann konnten sie zwischen 2005 und 2009 nur um rund 5,7 Mio € angehoben werden. Blickt man im langjährigen Vergleich zurück, dann zeigt sich, dass im Jahr 2000 die OEZA-Mittel bereits 89,4 Mio € betrug. Nominell sind daher die OEZA-Mittel gleich geblieben – real sind die Mittel sogar deutlich zurückgegangen. Der Rückgang im Jahr 2007 geht darauf zurück, dass das ADA-Budget nicht voll ausgeschöpft wurde. Die Steigerungen im Jahr 2008, die über dem Budgetvoranschlag liegen, basieren auf der Verwendung von Rücklagen der Vorjahre. Der Rückgang im Jahr 2009 um knapp mehr als 12 Mio € widerspricht den Ankündigungen im Regierungsübereinkommen des Jahres 2008: „... Dabei werden in den nächsten vier Jahren insbesondere die gestaltbaren Mittel der OEZA sowie die freiwilligen Beiträge zu internationalen Entwicklungsorganisationen schrittweise und kontinuierlich substantiell angehoben. Darüber hinaus wird die Bundesregierung unter anderem die für Zwecke der humanitären Hilfe zur Verfügung stehenden Mittel substantiell erhöhen.“

Die OEZA-Mittel konzentrieren sich auf die Schwerpunktregionen (Schwerpunktländer, Partnerländer sowie auf Sonderprogrammländer) die im Dreijahresprogramm festgelegt werden. Fast 83 % der OEZA-Mittel gingen im Jahr 2009 an die Länder der Schwerpunktregionen, Partnerländer sowie Sonderprogrammländer, nur 17 % der Mittel gingen an Programme und Projekte außerhalb der Schwerpunktsetzung. Die Konzentration der OEZA-Mittel konnte in den vergangenen Jahren schrittweise vorangetrieben werden. Im Jahr 2008 entfielen 80,75 % auf die Schwerpunktregionen, -länder und Sonderprogramme, während 19,75 % der OEZA-Leistungen außerhalb der geografischen Schwerpunktsetzung lagen.

2007 entfielen 78,64 % der OEZA-Mittel auf Schwerpunktregionen und 21,36 % der Projektmittel entsprachen nicht der Schwerpunktsetzung.

Die Partnerländer (Schwerpunktländer*) der OEZA für den Berichtszeitraum waren in:

Zentralamerika: Nicaragua*, Guatemala, El Salvador

Westafrika/Sahel: Kap Verde*, Burkina Faso*, Senegal

Ostafrika: Äthiopien*, Uganda*, Kenia, Burundi, Tansania, Ruanda

Südliches Afrika: Mosambik*, Simbabwe, Namibia, Republik Südafrika

Himalaja/Hindukusch: Bhutan*, Nepal, Pakistan

Südosteuropa/Westbalkan: Albanien*, Bosnien und Herzegowina*, Mazedonien*, Montenegro*, Serbien*, Kosovo*, Moldau*

Südkaucasus: Armenien, Aserbaidshan, Georgien

Weiterer Schwerpunkt: Palästinensische Gebiete*

Übersicht über die geografische Ausrichtung (Schwerpunktländer und -regionen) der OEZA laut Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2010-2012 (BMeiA 2010):

- **Afrika**

Schwerpunktländer: Burkina Faso, Äthiopien, Uganda, Mosambik

Schwerpunktregionen: Afrika (AU), Westafrika (ECOWAS), Südliches Afrika (SADC)

- **Südost- und Osteuropa**

Schwerpunktländer: Moldau, Kosovo, Georgien, Armenien

Schwerpunktregionen: Donauraum, Schwarzmeerregion

- **Asien**

Schwerpunktland: Bhutan

Schwerpunktregion: Himalaya – Hindukusch (ICIMOD)

- **Zentralamerika**

Schwerpunktland: Nicaragua (bis 2013)

Schwerpunktregion: Zentralamerika (SICA) (bis 2013) und Karibik (CARICOM)

- **Palästinensische Gebiete**

Im internationalen Vergleich wird vom DAC der OECD bei der Analyse der Empfängerländer jedoch die ODA als Gesamtheit²¹ herangezogen (OECD 2009). Aufgrund der Zusammensetzung der österreichischen ODA-Leistungen wurden die Hauptempfängerländer der österreichischen ODA bis zum Jahr 2005 nicht primär durch die Verteilung der OEZA-Mittel bestimmt, sondern durch die Höhe der Entschuldungsmaßnahmen, durch die Anzahl der Asylwerber oder die Anzahl der Studierenden aus Entwicklungsländern. Ab dem Jahr 2006 waren für die Reihung der Hauptempfängerländer der österreichischen ODA in erster Linie die Entschuldungsmaßnahmen und die Studierenden aus Entwicklungsländern maßgeblich. Ab dem Jahr 2009 sind Entschuldungsmaßnahmen für die Reihung der Hauptempfängerländer nicht mehr primär relevant.

2009 war Bosnien und Herzegowina mit 20,53 Mio € das Hauptempfängerland der österreichischen ODA, danach folgte die Türkei (19,21 Mio €), der Kosovo (15,37 Mio €), der Tschad (14,16 Mio €) und die Elfenbeinküste (12,75 Mio €). Mit Bosnien und Herzegowina ist erstmals ein Schwerpunktland der OEZA das Hauptempfängerland, wobei die Ausgaben für die indirekten Studienplatzkosten mit rund 10,8 Mio € stärker zu Buche schlugen als die Programme und Projekte der ADA, die insgesamt nur 2,9 Mio € betragen. Die UN-Friedensmission mit 2,35 Mio € sowie Schuldenerleichterungen und Zuschüsse für Exportkredite bilden die weiteren Hauptkomponenten der Leistungen.

2008 war der Irak mit rund 470 Mio € das Hauptempfängerland österreichischer Entwicklungszusammenarbeit, danach kamen Bosnien und Herzegowina (26,35 Mio €), Serbien (23,36 Mio €) sowie der Tschad (19,84 Mio €) und Ägypten (19,42 Mio €), gefolgt von der Türkei (19,07 Mio €) und China (14,20 Mio €).

2007 war ebenfalls der Irak (370 Mio €) das Hauptempfängerland der österreichischen ODA vor Nigeria (235 Mio €) und Georgien (40 Mio €). Erst danach folgten die osteuropäischen Schwerpunktländer Bosnien und Herzegowina (24 Mio €) und Serbien (23 Mio €). Nach Ägypten (19 Mio €), der Türkei (18 Mio €) und China (13 Mio €) folgt das erste Schwerpunktland der OEZA-Süd Uganda (7,5 Mio €).

21 Vgl z. B.: Statistical Annex of the 2009 Development Co-operation Report, Tab 32, <http://www.oecd.org/dataoecd/52/12/1893167.xls>

Internationaler Vergleich

Die 22 Mitgliedsländer des DAC – ab Beginn 2010 trat Korea dem DAC bei – und die EU-Institutionen meldeten im Jahr 2009 120 Mrd US \$. Trotz des nominellen Rückganges entspricht dies in Preisen und Wechselkursen des Jahres 2009 einer Steigerung der ODA-Leistungen von rund 0,7 %.²²

Im Jahr 2008 haben die DAC-Mitglieder insgesamt rund 122 Mrd US \$²³ an öffentlicher Entwicklungshilfe gemeldet²⁴. Im Vergleich zum Jahr 2007 ist dies – in Preisen und Wechselkursen des Jahres 2007 – eine Steigerung von rund 10 %. 2007 meldeten alle DAC-Mitgliedsländer insgesamt 103 Mrd US \$²⁵ an öffentlicher Entwicklungshilfe; das waren 8,4 % weniger als noch im Jahr 2006, als alle DAC-Geberländer 104,4 Mrd US \$ an öffentlicher Entwicklungshilfe in der DAC-Statistik verbuchten (siehe Tabelle 4: „Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit 2007-2009 im internationalen Vergleich in Mio US \$ und in Prozent des Bruttonationaleinkommens, Auszahlungen“).

In Relation zum Bruttonationaleinkommen betragen die ODA-Leistungen aller DAC-Mitglieder 2009 0,31 % des BNE (2008 waren es 0,30 % des BNE; 2007: 0,28 % des BNE; 2006: 0,31 % des BNE; 2005 0,33 % des BNE). Die Mitgliedsländer der EU, die auch Mitglieder beim DAC sind, erreichten 2009 im Durchschnitt 0,44 % des BNE (2008 waren es 0,43 % des BNE; 2007 waren es 0,40 %; 2006 0,43 % des BNE und 2005 0,44 % des BNE).

Bedingt durch den Rückgang der Entschuldungsmaßnahmen im Jahr 2009 ist ein Ansteigen der bilateralen Hilfe für Programme und Projekte – sowohl bei den Krediten als auch bei den Zuschüssen feststellbar. Die wesentlichen Ursachen für die Steigerung der gesamten ODA-Leistungen aller DAC-Mitgliedsstaaten im Jahr

2008 waren vor allem höhere Ausgaben bei den bilateralen Programmen und Projekten sowie bei der Technischen Hilfe. Weiters stellte das DAC fest, dass die Leistungen an Afrika – auch an Sub Sahara Afrika – im Jahr 2008 um rund 10 % angestiegen sind.

Richard Manning – der ehemalige DAC-Vorsitzende – appellierte bereits im Dezember 2006 an die Geberländer, ihre Anstrengungen zu erhöhen, damit sie ihre Versprechen vom EU-Gipfel im Juli 2005 in Gleneagles bis 2010 erreichen und die ODA-Leistungen an Afrika schrittweise verdoppeln können.²⁶ Die Geberländer blieben mit ihren ODA-Leistungen 2007, 2008 und auch 2009 – trotz Erhöhung der Leistungen – hinter ihren selbst gesetzten Ansprüchen zurück.

Ende 2008 hat der OECD General Sekretär Angel Gurría und der DAC-Vorsitzende Eckhard Deutscher die DAC-Mitgliedsländer eingeladen, ihre ODA-Zusagen zu erneuern. Mit Hinweis auf die Wirtschaftskrise und vorbehaltlich budgetärer Einschränkungen hat auch Österreich seine quantitativen Zusagen im Regierungsprogramm 2008-2013 bekräftigt (Republik Österreich 2008). Aber sowohl die bei der UN-Konferenz zur Finanz- und Wirtschaftskrise und ihren Auswirkungen auf die Entwicklungsländer in New York im Juni 2009 als auch beim UN-Klimagipfel im Dezember 2009 und beim MDG +10 Gipfel im September 2010 in New York hat sich gezeigt, dass die Industrieländer konkrete Festlegungen auf finanzielle Leistungen und Beiträge tunlichst vermeiden. Die politischen Zusagen im Rahmen des DAC sind weitgehend unverbindlich, zumal das DAC keinerlei Sanktionsmöglichkeiten besitzt. Die in der internationalen Politik angewandte Methode des „naming and blaming“ mit Hilfe der Publikation von „rankings“ (z.B. DAC Report, DAC Peer Reviews usw.) bei denen die schlechte „performance“ eines Landes als nationales Problem verstanden wird, funktioniert angesichts der Komplexität und Unübersichtlichkeit von Politik nicht mehr.

22 Siehe: http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_34447_44981579_1_1_1_1,00.html

23 ebenda

24 Siehe: http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34447_42458595_1_1_1_1,00.html

25 Siehe: http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_34447_40381960_1_1_1_1,00.html

26 Siehe: http://www.oecd.org/document/54/0,2340,en_2649_34447_37799158_1_1_1_1,00.html

Tabelle 4:

Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit 2007-2009 im internationalen Vergleich in Mio US \$ und in % des Bruttonationaleinkommens, Auszahlungen

Land	2007	davon Ent- schuldung	in % des BNE	2008	davon Ent- schuldung	in % des BNE	2009	davon Ent- schuldung	in % des BNE
Australien	2.669	292	0,32	2.954	33	0,32	2.762	3	0,29
Belgien	1.953	185	0,43	2.386	101	0,48	2.610	104	0,55
Dänemark	2.562	123	0,81	2.803	96	0,82	2.810	35	0,88
Deutschland	12.291	2.867	0,37	13.981	2.598	0,38	12.079	96	0,35
Finnland	981	-	0,39	1.166	-	0,44	1.290	-	0,54
Frankreich	9.884	1.485	0,38	10.908	899	0,39	12.600	642	0,47
Griechenland	501	-	0,16	703	-	0,21	607	-	0,19
Großbritannien	9.849	70	0,35	11.500	-	0,43	11.491	43	0,52
Irland	1.192	-	0,55	1.328	655	0,59	1.006	-	0,54
Italien	3.971	570	0,19	4.861	889	0,22	3.297	167	0,16
Japan	7.679	1.576	0,17	9.601	1.573	0,19	9.469	3	0,18
Kanada	4.080	15	0,29	4.795	133	0,33	4.000	48	0,30
Luxemburg	376	-	0,90	415	-	0,97	415	-	1,04
Neuseeland	320	-	0,27	348	-	0,30	309	-	0,28
Niederlande	6.224	392	0,81	6.993	252	0,80	6.426	44	0,82
Norwegen	3.728	61	0,95	4.006	53	0,89	4.086	16	1,06
Österreich	1.808	925	0,50	1.714	733	0,43	1.142	59	0,30
Portugal	471	1	0,22	620	-	0,27	513	-	0,23
Schweden	4.339	74	0,93	4.732	-	0,98	4.548	20	1,12
Schweiz	1.685	64	0,37	2.038	99	0,44	2.310	163	0,45
Spanien	5.140	243	0,37	6.867	342	0,45	6.584	89	0,46
USA	21.787	40	0,16	26.842	232	0,19	28.831	177	0,21
DAC Gesamt	103.487	8.983	0,28	122.359	8.687	0,30	120.000	1.709	0,31
DAC-EU Länder	61.540	6.934	0,39	70.974	6.564	0,43	67.418	1.299	0,44
Memo Items:									
EU	11.634			13.197			13.444		

Quelle: DAC-online statistics

In Relation zum BNE liegen Schweden, Norwegen, Luxemburg, Dänemark und die Niederlande an der Spitze der DAC-Mitgliedsländer. Diese Länder haben das Ziel von 0,7 % des BNE für die ODA bereits vor Jahren überschritten bzw. liegen klar darüber. Interessant ist, dass diese Länder sowohl im Jahr 2008 als auch 2007, 2006 und 2005 nur einen relativ geringen Anteil an Entschuldung in ihrer ODA gemeldet haben. Die Spitzenpositionen im internationalen Vergleich beruhen daher nicht auf einem meldungsbedingten, einmaligen Höchstwert, sondern sind Ausdruck eines kontinuierlich hohen ODA-Engagements, das im Jahr 2009 – trotz Wirtschafts- und Finanzkrise – in quantitativer Hinsicht gehalten werden konnte. Am anderen Ende des rankings finden sich Italien, Japan und Griechenland.

Dem Volumen nach waren sowohl 2009 als auch 2008 die USA, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Japan die größten Geberländer.

Sonstige öffentliche Leistungen an Entwicklungsländer

Zu den sonstigen öffentlichen Leistungen (Other Official Flows = OOF) werden die mit öffentlichen Mitteln geförderten Exportkredite an Entwicklungsländer sowie Entschuldungsmaßnahmen aus diesem Bereich gezählt. Die Exportkredite werden nicht als ODA-Kredite gerechnet, weil sie einerseits primär die Förderung der österreichischen Exportwirtschaft zum Ziel haben und andererseits auch nicht das erforderliche Zuschusselement aufweisen und vielfach nicht zu den inhaltlichen oder geografischen Schwerpunktsetzungen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit passen. Da sie aber Finanzflüsse in Entwicklungsländer darstellen, werden sie in der DAC-Statistik unter OOF verbucht. Diese Kredite wurden von Österreich – trotz DAC-Kritik – zwar bis zum Jahr 2001 als ODA-Bestandteil gemeldet, die Möglichkeit der Anrechenbarkeit der Entschuldungen in der ODA-Statistik erforderte aber eine Revision der Meldepraxis Österreichs, die im Jahr 2001 durchgeführt wurde (ÖFSE 2004). Seit dieser Zeit werden sowohl die Exportkredite als auch die Rückzahlungen alter Rahmen-II-Kredite, die in den 1980er- und 1990er-Jahren in der ODA-Statistik enthalten waren, bei der OOF-Statistik abgezogen.

Die OOF-Leistungen der letzten Jahre schwanken, vor allem weil einerseits die Höhe der neu vergebenen Exportkredite von der Konjunktur abhängig ist und andererseits

weil Tilgungen und die Entschuldung von alten Krediten zu hohen Rückflüssen führen. Während 2005 noch rund 250 Mio € als OOF in der Statistik aufscheinen sind 2006 Netto-Rückflüsse von rund 357 Mio € zu verzeichnen, 2007 rund 456 Mio €. 2008 sind Nettoauszahlungen von rund 71 Mio € verbucht worden.

2009 konnte Österreich rund 135 Mio € an Neuauszahlungen von Exportkrediten verbuchen, während die Rückzahlungen insgesamt rund 167 Mio € betragen. Daher sind 2009 die Zahlungen aus Entwicklungsländern nach Österreich mit rund 31 Mio € größer als die Kredite Österreichs an Entwicklungsländer gewesen. Bei den Neuauszahlungen gingen die Kredite vor allem an China, Vietnam und Sri Lanka sowie Bosnien und Herzegowina. Die Entschuldung der Elfenbeinküste, Togos und Tansania macht sich in der Statistik der anderen öffentlichen Leistungen mit Schuldenausträgen in der Höhe von insgesamt 27 Mio € bemerkbar.

2008 meldete Österreich rund 196 Mio € an Neuauszahlungen von Exportkrediten, sodass nach Abzug der Rückflüsse von rund 125 Mio € seit 2005 erstmals wieder mit 71 Mio € mehr Auszahlungen verbucht wurden als Rückflüsse. Schwerpunktländer bei den Neuauszahlungen waren China, Vietnam, Sri Lanka sowie Bosnien und Herzegowina.

Die Entschuldung des Irak im Rahmen der ODA im Jahr 2008 schlug sich auch bei den OOFs deutlich in der Statistik nieder. Da der Irak im Pariser Club mit einer Quote von 80 % entschuldet wurde, findet sich der restliche Teil von 20 % als Umschuldung in der OOF-Statistik. Hier wurden private Forderungen in der Höhe von 39,83 Mio € als Auszahlung verbucht.

2007 konnten 72,59 Mio € Neuauszahlungen verbucht werden, denen allerdings Rückzahlungen in der Höhe von 528,77 Mio € gegenüberstanden. Schwerpunktländer bei den Neuauszahlungen waren vor allem China, Vietnam und Sri Lanka, während die Rückzahlungen aus Nigeria, Indonesien, China, Georgien und Algerien stammten. Im Jahr 2006 sind Neuauszahlungen von Exportkrediten in der Höhe von 60,63 Mio € erfolgt, wobei die Schwerpunktländer der begünstigten Exportkredite in Asien China, Vietnam, Sri Lanka und die Philippinen waren. Die Bilanz bei den Exportkrediten fiel allerdings 2006 negativ aus, da gleichzeitig Rückzahlungen alter Exportkredite in der Höhe von 111,50 Mio US \$ (Indonesien, Algerien, China) gemeldet wurden.

Die Entschuldung Nigerias und Georgiens im Rahmen der ODA 2007 hat auch Austragungen in der OOF-Statistik zur Folge. 225,18 Mio € wurden für Nigeria und 39,76 Mio € wurden für Georgien praktisch in der OOF-Statistik als zurückgezahlt ausgebucht. Insgesamt wurden 265,36 Mio € als buchmäßig entschuldet ausgetragen.

Die Entschuldungen Kameruns und des Irak im Rahmen der ODA im Jahr 2006 schlugen sich auch bei den OOFs deutlich in der Statistik nieder. Hier wurden private Forderungen in der Höhe von 27,42 Mio € als Auszahlung verbucht. Bei Kamerun wird die durch die Entschuldung praktisch erfolgte Rückzahlung des ausstehenden Kredits in der Statistik ausgetragen, dies schlägt sich mit Rückzahlungen in der Höhe von 338,43 Mio € zu Buche.

Tabelle 5:

Sonstige Öffentliche Leistungen (OOF), Nettobeträge 2005-2009 in Mio €

	2005	2006	2007	2008	2009
Auszahlungen	453,37	118,74	72,59	196,04	135,44
Rückflüsse	-203,79	-475,32	-528,77	-124,95	-166,80
Nettobetrag	249,58	-356,59	-456,19	71,09	-31,36

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen an Entwicklungsländer

In diesem Teil der DAC-Statistik wird der Kapitaltransfer Österreichs in Entwicklungsländer erfasst, der zu marktüblichen Bedingungen erfolgt. Da diese Leistungen privat über den Kapitalmarkt finanziert werden und keine öffentlichen Zuschüsse, Stützungen oder Anteile enthalten sind, werden die Leistungen zur Gänze unter dem Titel „Private Finanzflüsse“ subsumiert. Sie werden im Rahmen der DAC-Statistik erfasst und im DAC-Bericht als Teil der gesamten Leistungen Österreichs an Entwicklungsländer ausgewiesen.

Die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen im Bereich der österreichischen Finanzflüsse an Entwicklungsländer setzen sich in erster Linie aus Direktinvestitionen und Exportkreditgarantien zusammen.

Bei den Direktinvestitionen können die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise am deutlichsten abgelesen werden. 2009 erreichten die Direktinvestitionen österreichischer Firmen in Entwicklungsländern nur 1,8 Mrd €.

Im Jahr 2008 waren die Direktinvestitionen bereits mit rund 5,22 Mrd € nicht einmal die Hälfte der Direktinvestitionen des Jahres 2007. 2007 erreichten sie mit 11,44 Mrd € einen absoluten Höchststand.

2009 konzentrierten sich die Direktinvestitionen vorwiegend auf Europa. 848 Mio € entfielen dabei auf die Türkei, 294 Mio € auf Kroatien und 253 Mio € auf Serbien. In Asien wurden 2009 in Kasachstan 194 Mio € und in China 164 Mio € investiert. Rückzahlungen in der Höhe von 196 Mio € konnten aus der Republik Südafrika verbucht werden.

2008 entfielen rund 4,25 Mrd € der Direktinvestitionen auf europäische Entwicklungsländer. Österreichische Unternehmen investierten in der Ukraine (2,20 Mrd €), in Kroatien (796 Mio €) sowie in der Türkei (627 Mio €). Auf Afrika entfielen insgesamt lediglich rund 40 Mio €, wobei Mosambik mit 29,4 Mio € vor Tunesien (8,27 Mio €) und Algerien (2,23 Mio €) rangiert. Weiters fallen Investitionen in Brasilien (171 Mio €) sowie in Chile (110,78 Mio €) auf. In Asien wurden Investitionen vor allem in Kasachstan (566 Mio €) sowie in China (105,76 Mio €) verbucht.

Die Direktinvestitionen konzentrierten sich auch 2007 vorwiegend auf europäische Länder, wobei Kroatien (5.815 Mio €) und die Türkei (2.853 Mio €) die Hauptempfängerländer bilden. Weitere Direktinvestitionen wurden in China (81 Mio €), Brasilien (52 Mio €), Mexiko (20 Mio €) und Argentinien (18 Mio €) getätigt, während in Afrika keine österreichischen Direktinvestitionen im Jahr verbucht wurden.

Die Summe der Direktinvestitionen betrug 2006 rund 1.821 Mio €. Der Schwerpunkt der Direktinvestitionen lag wie im Jahr 2005 auch im Jahr 2006 vor allem in Europa (1.222,6 Mio €), wobei die Türkei mit mehr als 840 Mio € an Direktinvestitionen vor Serbien (318 Mio €) und Mazedonien (225 Mio €) an der Spitze lag. Weitere Direktinvestitionen wurden in China (98,4 Mio €) getätigt, während in Afrika nur in der Republik Südafrika investiert wurde (17,5 Mio €).

Bei den privaten Exportkrediten 2009 fällt auf, dass Auszahlungen in der Höhe von rund 387 Mio € verbucht wurden, während Rückzahlungen von rund 757 Mio € eingegangen sind. Netto betrug daher der Rückfluss 370 Mio €. Neuvergaben von privaten Exportkrediten gingen vorwiegend an europäische Entwicklungsländer (Ukraine, Kroatien, Türkei, Serbien und Montenegro), in Lateinamerika wurden private Exportfinanzierungen mit Brasilien abgewickelt und in Afrika wurden Kredite an Gabun vergeben. In Asien ist Bhutan der Hauptempfänger privater Exportfinanzierungskredite.

An privaten Exportkrediten wurden 2008 insgesamt rund 2.105 Mio € ausbezahlt, denen rund 634 Mio € an Rückzahlungen gegenüberstehen. Auch die privaten Exportkredite konzentrieren sich hauptsächlich auf europäische Entwicklungsländer (Weißrussland, Ukraine, Serbien, Kroatien) während Asien, Afrika und Lateinamerika Rückzahlungen leistet. Exportkredite wurden 2008 an China, die Philippinen, Brasilien Argentinien, Armenien und Aserbaidschan vergeben.

Bei den privaten Exportkrediten wurden 2007 rund 2.305 Mio € ausbezahlt, denen rund 366 Mio € an Rückzahlungen gegen gerechnet wurden. Private Exportkredite wurden ebenso an Partner in europäischen Ländern

vergeben (Ukraine, Türkei, Kroatien und Weißrussland) sowie in Asien an Kasachstan. Die Rückzahlungen wurden von Kroatien, der Türkei, dem Iran und Serbien durchgeführt.

Bei den privaten Exportkrediten wurden 2006 rund 859 Mio € ausbezahlt, während rund 420 Mio € an Rückflüssen in der Statistik verbucht wurden. Kredite für private Exportgeschäfte gingen ebenfalls an europäische Empfängerländer (Ukraine, Serbien, Bosnien und Herzegowina) sowie an Kasachstan und an Brasilien. Die Rückzahlungen stammten vor allem aus der Türkei, dem Iran, Kasachstan und Kroatien.

Da die Entschuldungsmaßnahmen im Rahmen der ODA auch private Exportkredite umfassen, sind auch in dieser Kategorie kreditseitige Austräge aus der Statistik für bereits entschuldete Kredite erforderlich. 2009 wurden keine privaten Exportkredite entschuldete. 2008 wurden für die Entschuldung des Iraks 210,53 Mio € an privaten Exportkrediten ausgetragen, 2007 wurden rund 189 Mio € im Rahmen der Statistik der privaten Exportkredite ausgetragen. Im Jahr 2006 wurden rund 95 Mio € beim Irak ausgetragen d. h. in Abzug gebracht.

Obwohl die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen sowohl 2009 als auch 2008 stark zurückgegangen sind, bildeten sie 2009 mit 1,4 Mrd € oder 62 % (2008 6,5 Mrd € oder 83 %) nach wie vor den größten Teil der österreichischen Finanzflüsse an Entwicklungsländer. Es zeigt sich aber, dass die Direktinvestitionen und die privaten Exportkredite Wirtschafts- und Finanzkrisen am stärksten widerspiegeln und somit starken Schwankungen unterworfen sind. Die Hauptempfängerländer sind vor allem Lower Middle Income Countries und Upper Middle Income Countries und nicht die ärmsten Entwicklungsländer.

Tabelle 6:

Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen, Nettobeträge 2005-2009 in Mio €

	2005	2006	2007	2008	2009
Direktinvestitionen	2.182,06	1.475,96	11.435,34	5.221,61	1.831,59
private Exportkredite	324,00	439,31	2.705,65	1.470,21	-370,09
kreditseitige Austräge für entschuldete Kredite	-242,20	-94,71	-189,42	-210,53	0
Summe	2.263,86	1.820,56	13.951,57	6.481,29	1.461,50

Quelle: Österreichische Nationalbank, Stand Juni 2010; ADA, OEZA-Statistik

Zuschüsse privater Organisationen

Michael Obrovsky, Stephanie Altmann

Als private Zuschüsse bezeichnet das Development Assistance Committee (DAC) der OECD jene finanziellen Eigenmittel, die von österreichischen Nichtregierungsorganisationen (NRO)²⁷ ausgezahlt werden. In Österreich werden diese Mittel jedes Jahr von der ADA-Statistik erhoben und an das DAC gemeldet. Im Jahr 2009 wurden rund 100,35 Mio € an privaten Zuschüssen österreichischer NGOs erfasst. In der folgenden Übersicht werden diese Mittel, geordnet nach Geberorganisationen, Empfängerregionen, Empfängerländern, sowie Zielsektoren dargestellt und mit den Ergebnissen der Jahre 2005-2009 verglichen. Dies soll eine transparente Darstellung ihrer Herkunft, Verwendung und Verteilung ermöglichen. Ebenso werden die Eigenmittel österreichischer NGOs mit jenen anderer Geberländer verglichen, um sie im internationalen Kontext beleuchten zu können. Wichtig zu beachten ist, dass die hier aufgelisteten Eigenmittel nicht den in den Jahresberichten der einzelnen Organisationen dargestellten Beträgen entsprechen. Die dort ausgewiesenen Beträge stellen meist die Umsätze der Organisationen im Berichtsjahr dar und enthalten daher auch öffentlich (ko-)finanzierte Leistungen der EU, der Austrian Development Agency (ADA), sowie der Länder oder Gemeinden, welche die NGOs für Projekte verwenden oder an andere Organisationen weiterleiten. Um Doppelmeldungen zu vermeiden, konzentrieren wir uns auf die Eigenmittel, die im Berichtsjahr für die Durchführung von Projekten in Entwicklungsländer ausgegeben wurden.

Vergleicht man die Summe der privaten Zuschüsse für das Jahr 2009 – 100,35 Mio € – mit jener des Vorjahres, in dem die gesamten gemeldeten privaten Zuschüsse einen Wert von 95,06 Mio € erreichten, so fällt auf, dass die Mittel trotz Wirtschafts- und Finanzkrise weiter anstiegen. Generell kann ab 2003 von einem Aufwärtstrend gesprochen werden, den absoluten Höchstwert erreichten die Mittel allerdings im Jahr 2005 (112,5 Mio €) aufgrund der Tsunami-Katastrophe in Südostasien.

Melderorganisationen

Gemessen an den gesamten aufgebrauchten Eigenmitteln waren auch im Jahr 2009 die Mitgliedsorganisationen der Koordinierungsstelle der österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission (KOO)²⁸ gemeinsam die größte Melderorganisation. Danach folgten Ärzte ohne Grenzen (MSF), SOS Kinderdorf, Concordia Austria, das Österreichische Rote Kreuz (ÖRK), Licht für die Welt, Menschen für Menschen, UNICEF Österreich, World Vision und der Entwicklungshilfe-Klub. Diese zehn Organisationen stellten 2009 rund 86 % der gesamten privaten Zuschüsse zur Verfügung, der Rest stammt von kleineren Organisationen und Initiativen, die mitunter einzelne Projekte in Entwicklungsländern unterstützen oder entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit in Österreich betreiben.

Die gesamten aufgebrauchten Eigenmittel der Mitgliedsorganisationen der Koordinierungsstelle der österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission belaufen sich im Jahr 2009 auf 41,78 Mio €. Zu den größten Mitgliedsorganisationen der KOO zählen Horizont3000, Caritas und die Dreikönigsaktion. Eine Auflistung der jeweils aufgewandten Summen nach KOO-Organisation ist aufgrund der akkumulierten Datenmeldung an die ADA jedoch nicht möglich. Für die Statistikmeldung an das DAC ist in erster Linie die Höhe der Eigenmittel relevant, nicht aber wer sie aufgebracht hat. Insgesamt bringen die Mitgliedsorganisationen der KOO rund 41,7 % der gesamten gemeldeten privaten Eigenmittel auf. Wie dem Jahresbericht der KOO zu entnehmen ist, setzen sich die Mittel aus 85 % Projektarbeit – wovon 80 % im Ausland und 5 % im Inland durchgeführt wurden –, 7 % Projektvorbereitung, -begleitung und -durchführung, sowie rund 4 % Verwaltungsaufwand und 5 % Spendenwerbung und Spenderbetreuung zusammen.²⁹ Der Prozentsatz der Projektarbeit enthält neben Mitteln für Entwicklungszusammenarbeit und Katastrophenhilfe auch Mittel für Pastoralarbeit. Laut den Richtlinien des DAC werden diese aber nicht als Entwicklungszusammenarbeit anerkannt und damit in der DAC-Statistik nicht als private

27 Der Begriff NROs wird im Weiteren synonym mit NGOs – Non Governmental Organisations verwendet.

28 Eine Liste aller KOO-Mitgliedsorganisationen findet sich im Anhang.

29 Vgl. KOO-Jahresbericht 2009, 17

Zuschüsse berücksichtigt. Da die für Projektarbeit aufgewandte Summe auch Mittel aus öffentlichen Finanzierungen für Kofinanzierungen mit der Europäischen Union, der ADA oder Ländern und Gemeinden enthält,

werden diese Mittel hier ebenfalls nicht berücksichtigt. Dies soll eine saubere Trennung von öffentlichen und privaten Flüssen gewährleisten und Doppelzahlungen vermeiden.

Tabelle 7:

Die zehn größten privaten Melderorganisationen in den Jahren 2005-2009 in Mio €

	2005	2006	2007	2008	2009	in % der ges. Eigen- mittel 2009
KOO-Mitgliedsorganisationen ¹	48,48	43,46	37,51	42,34	41,78	41,63
Ärzte ohne Grenzen	7,03	8,06	7,48	8,44	9,11	9,08
SOS Kinderdorf	3,36	3,64	4,60	5,70	7,38	7,35
Concordia Austria	1,37	2,14	1,27	2,00	6,50	6,48
Österreichisches Rotes Kreuz	12,65	5,78	8,49	7,42	5,79	5,77
Licht für die Welt	1,93	2,63	2,73	3,83	4,96	4,94
Menschen für Menschen	3,18	3,7	4,33	2,75	3,15	3,14
UNICEF Österreich	3,53	2,89	3,43	2,95	3,12	3,11
World Vision	2,21	2,39	2,09	2,84	3,05	3,04
Entwicklungshilfe-Klub	1,12	1,47	1,31	1,35	1,44	1,43
Private Eigenmittel gesamt	112,49	94,53	90,26	95,06	100,35	100,00

1 Die KOO besteht aus mehreren Mitgliedsorganisationen, eine Zuweisung der Eigenmittel an die einzelnen Teilorganisationen ist aufgrund der Daten nicht möglich. Eine Liste der KOO-Mitgliedsorganisationen findet sich im Anhang.

Quelle: ADA, OEZA-Statistik; eigene Berechnungen

An der zweiten Stelle der zehn größten privaten Melderorganisationen befindet sich die Organisation *Ärzte ohne Grenzen* (MSF), die 2009 eine Summe von rund 9 Mio € an privaten Eigenmitteln meldete. Verglichen mit dem Vorjahreswert (8,4 Mio €) bedeutet das Ergebnis einen geringen Anstieg. Im Jahr 2009 lag der geografische Schwerpunkt der Arbeit von MSF im Sudan, wo rund 1,1 Mio € der Mittel eingesetzt wurden. Das größte Projekt betraf die medizinische Notversorgung im Südsudan. In Darfur wurden insgesamt 0,4 Mio € für die humanitäre Versorgung von Flüchtlingen, sowie die medizinische Grundversorgung aufgewandt. Das zweite Schwerpunktland 2009 war der Tschad, wo 0,7 Mio € der Mittel für Maßnahmen der Basisgesundheitsversorgung und die Behandlung spezifischer Krankheiten bereitgestellt wurden.

SOS Kinderdorf steht 2009 an dritter Stelle der Top-Ten der privaten Melderorganisationen. Insgesamt konnte die Organisation 7,38 Mio € an privaten Zuschüssen angeben. Das bedeutet, dass die Mittel von SOS Kinderdorf seit 2003 kontinuierlich steigen. SOS Kinderdorf widmet sich hauptsächlich der Betreuung, Ausbildung und gesellschaftlichen Integration von Waisenkindern in Kinderdörfern in Entwicklungsländern. Im Jahr 2009 wurde das größte Projekt in Weißrussland durchgeführt, wo rund 0,6 Mio € für ein Projekt zur Familienstärkung im Frauenhaus Mogilev verwendet wurden. In Nepal wurden rund 0,5 Mio € für die Betreuung von Kindern, weitere Baumaßnahmen am Kinderdorf Lumbini und Stipendien bereitgestellt. Rund 0,4 Mio € wurden in Indien verwendet.

Aufgrund eines hoch dotierten Projektes in der Republik Moldau befindet sich die Organisation *Concordia* im Jahr 2009 mit insgesamt 6,5 Mio € auf dem vierten Platz der größten Melderorganisationen. Concordia gab rund 5,9 Mio € für die Betreuung alter Menschen in Sozialzentren aus. Durch dieses Projekt gelang es der Organisation ihre Mittel im Vergleich zum Vorjahr (2 Mio €) zu verdreifachen. Die restlichen Mittel wurden für die Betreuung von Straßenkindern in Kinderhäusern bereitgestellt. Concordia ist seit 2003 in der Republik Moldau aktiv. Hauptaufgabe der 1991 von Pater Georg Sporschill gegründeten Organisation ist die Betreuung von Kindern und alten Menschen in Sozialzentren. Concordia ist auch in Rumänien und Bulgarien tätig.³⁰ Da diese Länder aber keine Entwicklungsländer sind, werden diese Aktivitäten auch nicht in der ADA-Statistik angerechnet.

Mit rund 5,8 Mio € an privaten Zuschüssen steht das *Österreichische Rote Kreuz* (ÖRK) an fünfter Stelle der Liste. Im Vergleich zum Vorjahr (7,4 Mio €) sind die Eigenmittel zurückgegangen. Die Mittel die das ÖRK 2009 für Entwicklungszusammenarbeit (EZA) aufbrachte enthalten insgesamt 0,33 Mio € von der Stiftung Nachbar in Not, die eine gemeinsame Aktion von ORF, ÖRK und Caritas ist.³¹ Als Stiftungspartner von Nachbar in Not verwendet das ÖRK Spendenmittel dieser Aktion für seine Arbeit. 2009 lag der Schwerpunkt der Arbeit des ÖRK mit rund 1 Mio € im Libanon. Diese Summe wurde für die Lieferung von Medikamenten bereitgestellt. Rund 0,6 Mio € wurden für Medikamentenlieferungen in den Irak aufgebracht. Auch 2009 blieb Sri Lanka ein Schwerpunkt des ÖRK, rund 0,6 Mio € wurden in Wiederaufbauprojekte nach dem Tsunami investiert. Dies zeigt, dass die Rehabilitationsmaßnahmen noch nicht gänzlich abgeschlossen sind.

Licht für die Welt meldete 2009 rund 5 Mio € an privaten Zuschüssen. Die Organisation konnte ihre Eigenmittel damit weiterhin erhöhen und befindet sich 2009 an sechster Stelle der zehn größten Melderorganisationen. Äthiopien ist das Schwerpunktland der Organisation, rund 1,1 Mio € wurden hier für Projekte im Bereich der Augenheilkunde und Rehabilitation blinder oder anders

behinderter Menschen bereitgestellt. Auch Indien war 2009 neben dem Sudan, Mosambik und Burkina Faso ein Schwerpunkt von Licht für die Welt.

Die privaten Zuschüsse von *Menschen für Menschen* erreichten 2009 eine Summe von 3,15 Mio €, womit die Organisation an siebenter Stelle der Reihung steht. 1981 von Schauspieler Karlheinz Böhm gegründet, ist Menschen für Menschen in Äthiopien tätig. Wie bereits im Vorjahr lag der Schwerpunkt der Arbeit 2009 auf einem Projekt zur langfristigen ländlichen Entwicklung in der Provinz Derra, das mit rund 3,1 Mio € dotiert wurde.

An achter Stelle der Übersicht der zehn größten Melderorganisationen 2009 befindet sich *UNICEF Austria*. UNICEF Austria brachte im Jahr 2009 3,1 Mio € an Eigenmitteln auf. Der Großteil dieser Mittel, rund 2,4 Mio €, floss in Kernprojekte der UNICEF ein. Zu diesen zählen Projekte im Bereich der Sicherung des Überlebens und der Entwicklung von Kindern, Grundbildung und Gleichstellung der Geschlechter, Kinder und HIV/AIDS, Kinderschutz sowie politische Lobbyarbeit für Kinderrechte.³² Der Rest wurde für Projekte in Afrika südlich der Sahara, Mazedonien, Pakistan, der Türkei und besetzten palästinensischen Gebieten verwendet.

World Vision konnte 2009 rund 3,1 Mio € an privaten Zuschüssen verbuchen. Im Vergleich zum Vorjahr (2,8 Mio €) bedeutet dies erneut einen geringfügigen Anstieg. Hauptsächlich werden die Mittel für langfristige Regionalentwicklungsprogramme verwendet, die restlichen Mittel fließen in kleinere Projekte, sind Beitragszahlungen an andere Organisationen oder NGO-Kofinanzierungsprojekte.

An letzter Stelle der zehn größten privaten Melderorganisationen 2009 befindet sich der *Entwicklungshilfe-Klub*. Insgesamt konnte er 2009 1,4 Mio € an privaten Zuschüssen melden. Rund 0,4 Mio € davon waren für Indien bestimmt, wo etwa Mikrokredite für diverse kleinere Projekte gegeben wurden. Auch Bangladesch, Sambia und Kenia waren 2009 Schwerpunkte der Arbeit des Klubs.

30 Vgl. <http://www.concordia.or.at>

31 Weitere Informationen sind unter <http://www.nachbarinnot.at> zu finden.

32 Genauere Informationen sind unter <http://www.unicef.at/unsere-arbeit.html> zu finden.

Geografische Verteilung

Betrachtet man die regionale Verteilung der privaten Zuschüsse österreichischer NGOs, so sieht man, dass der Schwerpunkt der Arbeit im beobachteten Zeitraum in Afrika liegt. Nur 2005-2007 entfielen die meisten Eigenmittel aufgrund der Tsunami-Katastrophe auf Asien. Ab 2008 steht aber wieder Afrika an erster Stelle. Mit rund 33,9 Mio € erreichten die privaten Zuschüsse an Afrika den Höchstwert im betrachteten Zeitraum. Asien steht auch 2009 an zweiter Stelle und erhielt insgesamt rund 26,5 Mio € der gesamten privaten Zuschüsse österreichischer NGOs.

Zwischen Amerika und Europa fand im Jahr 2009 eine Verschiebung statt. Europa erhielt 2009 insgesamt rund 15 Mio € an privaten Eigenmitteln, womit diese Mittel im Vergleich zum Vorjahr (10 Mio €) recht deutlich anstiegen. Ähnlich hohe Beträge wurden nur in den Jahren 2003 und 2004 erreicht. Auf Amerika entfielen rund

11,7 Mio €, damit blieben die privaten Leistungen an diese Region über den beobachteten Zeitraum relativ konstant.

Für Ozeanien waren 2009 1,2 Mio € an privaten Zuschüssen bestimmt, womit die Mittel weiter geringfügig gesunken sind. Den Schwerpunkt innerhalb dieser Region bildet Papua Neu Guinea, es erhielt 2009 rund 1 Mio € der gesamten privaten Mittel für Ozeanien. Die größten privaten Geber in dieser Region sind die Mitgliedsorganisationen der KOO, Ärzte ohne Grenzen, sowie Licht für die Welt.

Die nicht-zuordenbaren Leistungen enthalten Beiträge der österreichischen NGOs zu Kernprogrammen internationaler Organisationen, etwa UNICEF und dem Internationalen Roten Kreuz (IKRK). Hier sind auch jene Mittel enthalten, die die Organisationen für Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit in Österreich verwenden. 2009 fallen insgesamt 11,87 Mio € unter diese Kategorie.

Tabelle 8:

Private Zuschüsse nach Regionen 2005-2009 in Mio € und in %

	2005		2006		2007		2008		2009	
	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %
Afrika	30,41	27,03	28,93	30,61	30,58	33,88	33,40	35,13	33,93	33,81
Asien	54,31	48,28	37,69	39,87	32,38	35,88	28,88	30,38	26,51	26,42
Europa	7,50	6,67	7,72	8,16	8,04	8,91	10,04	10,56	15,11	15,06
Amerika	10,84	9,64	11,45	12,11	10,39	11,51	11,02	11,59	11,69	11,65
Ozeanien	0,76	0,68	0,82	0,87	0,67	0,74	1,30	1,36	1,23	1,23
nicht zuordenbar*	8,67	7,70	7,92	8,38	8,20	9,08	10,43	10,97	11,87	11,83
Gesamt	112,49	100,00	94,53	100,00	90,26	100,00	95,06	100,00	100,35	100,00

* In dieser Kategorie sind auch jene Mittel enthalten, die die NGOs für ihre Arbeit in Österreich verwendeten.

Quelle: ADA, OEZA-Statistik; eigene Berechnungen

Werden die Länder nach Einkommensgruppen geordnet, so zeigt sich, dass 2009 37,5 Mio € der privaten Zuschüsse österreichischer NGOs an Lower Middle Income Countries and Territories (LMICs), 29,3 Mio € an Least Developed Countries (LDCs) und 9,5 Mio € an Upper Middle Income Countries (UMICs) gingen. Other Low Income Countries (OMICs) erhielten insgesamt 10,6 Mio €. ³³ 13,4 Mio € konnten nicht genauer zugeordnet werden.

An dieser Verteilung hat sich im Vergleich zum Vorjahr im Wesentlichen nicht viel verändert. Rund ein Drittel der gesamten privaten Zuschüsse erreicht nach dieser Einteilung die am wenigsten entwickelten Länder. Österreichische NGOs führen auch Projekte in LMICs und UMICs durch. Diese Projekte haben das Ziel die ärmsten Teile der Bevölkerung in diesen Ländern zu versorgen.

³³ Eine Auflistung der Länder-Zuordnung ist in der DAC-Liste 2009/2010 im Anhang zu finden.

Tabelle 9:

Private Zuschüsse 2005-2009 nach den 20 größten Empfängerländern in Mio €

	2005	2006	2007	2008	2009
Rep. Moldau	1,94	2,22	1,93	2,68	7,20
Indien	11,97	7,61	6,42	6,86	7,11
Äthiopien	4,35	5,86	6,07	5,10	6,16
Sudan	4,83	2,39	2,74	3,11	3,55
Ghana	0,81	0,76	1,27	1,44	2,51
Uganda	2,16	2,18	2,32	2,57	2,40
Kenia	2,18	1,89	1,78	2,07	2,39
Philippinen	2,11	1,93	1,23	1,32	2,08
Pakistan	5,94	4,49	2,38	1,81	2,07
Sri Lanka	12,81	9,02	8,09	3,92	2,01
Brasilien	1,68	2,17	1,61	1,69	1,92
Dem. Rep. Kongo (Zaire)	1,82	2,51	2,37	3,85	1,85
Nicaragua	1,64	1,30	1,61	2,00	1,83
Indonesien	10,24	4,84	4,15	2,05	1,70
Mosambik	1,02	1,29	1,16	1,48	1,56
Libanon	0,39	1,19	0,66	0,43	1,55
Senegal	1,10	0,95	0,94	1,35	1,45
Tansania	1,79	1,88	2,01	2,42	1,44
Weißrussland	0,85	0,45	0,67	1,01	1,40
Ukraine	1,50	1,69	1,76	1,91	1,34
Memo:					
Österreich	4,46	3,56	3,62	5,58	4,96

Quelle: ADA, OEZA-Statistik; eigene Berechnungen

Das Zielland Nummer eins der privaten Zuschüsse österreichischer NGOs im Jahr 2009 ist die *Republik Moldau* mit 7,2 Mio € der Gesamtmittel. Allein rund 6,5 Mio € dieser Summe wurden von der Organisation Concordia aufgebracht, die ein Projekt zur Betreuung alter Menschen in Sozialzentren und Straßenkindern in Kinderhäusern durchführte. Dieses hoch dotierte Projekt erklärt auch die Verschiebung der Republik Moldau von der sechsten (2008 2,68 Mio €) an die erste Stelle der 20 größten Empfängerländer 2009. In den letzten Jahren betragen die Mittel an dieses Land zwischen 1,9

und 2,6 Mio €. Rund 0,3 Mio € an privaten Eigenmitteln stellten die Mitgliedsorganisationen der KOO in der Republik Moldau bereit. 2009 waren sie vor allem in den Sektoren Bildung und soziale Infrastruktur tätig. Die privaten Leistungen des Hilfswerks Austria, ÖRK, Malteser Ordens, ADRA Österreich und AMURT Österreich, die in der Republik Moldau bereitgestellt wurden, machen gemeinsam etwa 0,4 Mio € aus. Moldau ist auch ein Schwerpunktland der OEZA in der Schwerpunktregion Osteuropa/Schwarzmeerregion.

Indien, das 2008 das Top-Empfängerland privater Zuschüsse war, liegt 2009 mit 7,1 Mio € an zweiter Stelle. Größte private Geber in Indien sind nach wie vor die Mitgliedsorganisationen der KOO, die hier mit einer Summe von rund 4,3 Mio € mehr als die Hälfte der gesamten privaten Zuschüsse bereitstellten. Die größten Beträge wurden im Bereich Bildung, Soziales/Wohlfahrt und Gesundheit aufgewandt. Rund 0,8 Mio € der Spendenmittel an Indien wurden 2009 von Licht für die Welt bereitgestellt. Die NGO führte hier Projekte im Bereich Augenheilkunde, Rehabilitation und Ausbildung für Sonderpädagogen durch. Zu den größeren österreichischen Geber-NGOs in Indien zählen auch Save Tibet, der Entwicklungshilfe-Klub und SOS Kinderdorf.

An dritter Stelle der 20 größten Empfängerländer 2009 steht *Äthiopien*, das auch ein Schwerpunktland der OEZA ist. 2009 entfielen insgesamt 6,2 Mio € auf das Land. Menschen für Menschen ist hier die größte Geber-NGO und stellte rund 3,1 Mio € für Projekte im Bereich der ländlichen Entwicklung bereit. Die KOO-Mitgliedsorganisationen sind mit einer Summe von rund 1,3 Mio € in Äthiopien präsent. Auch Licht für die Welt zählt mit einem Betrag von rund 1,1 Mio € zu den größeren privaten Gebern in Äthiopien.

Rund 3,6 Mio € der gesamten privaten Zuschüsse österreichischer NGOs waren 2009 für Projekte im *Sudan* bestimmt, der damit an vierter Stelle steht. Ärzte ohne Grenzen ist hier die größte österreichische Geber-NGO. Sie stellte insgesamt etwa 1,1 Mio € der gesamten Mittel für den Sudan bereit. Rund 0,7 Mio € davon wurden für die medizinische Notversorgung im Südsudan aufgebracht. Mit etwa 0,9 Mio € an Spendenmitteln sind die Mitgliedsorganisationen der KOO im Sudan vertreten, weitere Organisationen, die im Sudan aktiv sind, sind Licht für die Welt, SOS Kinderdorf und die Missionsgemeinschaft der Fackelträger Schloss Klaus. Der evangelisch-christliche Verein führte auch 2009 im Sudan Projekte zur Unterstützung von Straßenkindern in Khartoum und im Südsudan durch.

Ghana, das sich 2008 in der Liste noch an 18. Stelle befand (1,4 Mio €), steht 2009 mit an fünfter Stelle der Top-20 Liste (2,5 Mio €). Die Mitgliedsorganisationen der KOO stellten rund 2 Mio € bereit, die größten Projekte wurden im Bereich Gesundheit und Bildung durchgeführt.

2,4 Mio € an privaten Zuschüssen österreichischer NGOs waren 2009 für Projekte in Uganda bestimmt. Die Mittel für dieses Land stiegen im beobachteten Zeitraum insgesamt geringfügig an. Auch Uganda ist ein Schwerpunktland der OEZA. Die größten Geber-NGOs sind hier nach wie vor die KOO-Mitgliedsorganisationen, SOS Kinderdorf und das Institut zur Cooperation bei Entwicklungsprojekten (ICEP).

Für Projektarbeit in *Kenia* wurden 2009 2,4 Mio € der Mittel bereitgestellt, was zugleich den Höchstwert im betrachteten Zeitraum darstellt. Die österreichischen NGOs, die in Kenia tätig sind, finanzieren vor allem Projekte im Bereich der Gesundheitsversorgung.

2009 wurden rund 2,1 Mio € an Eigenmitteln für Projekte auf den *Philippinen* aufgebracht. Der Großteil dieser Summe wurde von KOO-Mitgliedsorganisationen bereitgestellt, die hier 2009 vor allem in den Sektoren Soziales/Wohlfahrt, sowie Unterstützung der Zivilgesellschaft tätig waren. 0,24 Mio € dieser Summe betraf die Sofort- und Humanitäre Hilfe.

Pakistan steht 2009 mit 2 Mio € an neunter Stelle der 20 größten Empfängerländer. Rund 1,3 Mio € werden in Pakistan von den KOO-Mitgliedsorganisationen bereitgestellt, auch Ärzte ohne Grenzen ist verstärkt in Pakistan tätig.

Sri Lanka befindet sich 2009 mit rund 2 Mio € an zehnter Stelle der Top-20. Von 2005 bis 2007 war es Top-Ziel-land österreichischer Spendenmittel. Seit 2008 befinden sich die Leistungen in Form der privaten Zuschüsse an Sri Lanka im Sinken, was mit dem Rückgang von Rehabilitationsmaßnahmen infolge der Tsunami-Katastrophe zu erklären ist. Seit 2008 konzentrieren sich die privaten Mittel der NGOs wieder auf den regionalen Schwerpunkt Afrika.

Auf *Brasilien* entfielen 2009 rund 1,9 Mio € der gesamten privaten Zuschüsse Österreichs, womit es sich auf dem elften Platz befindet. Der Großteil (rund 1,7 Mio €) der privaten Zuschüsse an Brasilien wurde von den KOO-Mitgliedsorganisationen bereitgestellt, die restlichen Mittel stammen aus kleineren Projekten und Initiativen.

Die *Demokratische Republik Kongo* befindet sich 2009 auf dem zwölften Platz. Während 2008 noch rund 3,9 Mio € an Eigenmitteln für dieses Land bestimmt waren, waren es 2009 nur noch 1,85 Mio €. Der Sektor Gesundheit blieb hier nach wie vor der Hauptsektor für das Engagement österreichischer NGOs. Aber auch Bildung war 2009 einer jener Sektoren, die höher dotierte Projekte enthielten.

In *Nicaragua*, das auch zu den Schwerpunktländern der OEZA zählt wurden 2009 rund 1,8 Mio € an privaten Zuschüssen österreichischer NGOs ausgezahlt. Rund 1,4 Mio € wurden von den KOO-Mitgliedsorganisationen aufgebracht. Das Hilfswerk Austria sowie ICEP führten in Nicaragua 2009 größere Projekte im Bereich der Landwirtschaft und des Umweltschutzes durch.

Nachdem die privaten Eigenmittel an *Indonesien* 2005 aufgrund der Tsunami-Katastrophe einen Höchstwert von 10,24 Mio € erreichten, sanken die Mittel in den Folgejahren. 2009 gingen insgesamt 1,7 Mio € an Indonesien. 0,27 Mio € dieser Mittel sind noch immer Rehabilitationsmaßnahmen nach dem Tsunami gewidmet.

Auf dem 15. Platz befindet sich *Mosambik*, das ebenfalls zu den Schwerpunktländern der OEZA zählt, mit 1,56 Mio €. Das höchstdotierte Projekt – den Beitrag zu einem langfristigen Regionalentwicklungsprogramm – leistete World Vision.

Für Projektarbeit im *Libanon* waren 2009 1,55 Mio € bestimmt. Im Vorjahr befand sich das Land noch nicht in der Top-20-Liste. Das ÖRK stellte hier rund 1 Mio € an Eigenmitteln für die Lieferung von Medikamenten bereit. Die restlichen Mittel für den Libanon stammten von Ärzte ohne Grenzen, SOS Kinderdorf und den KOO-Mitgliedsorganisationen.

Rund 1,5 Mio € an privaten Eigenmitteln wurden im *Senegal* ausgezahlt. Mit rund 0,4 Mio € ist die Entwicklungswerkstatt Austria (EWA) eine größere private Geber-NGO in diesem Land. Ihre größten Projekte entfielen 2009 auf den landwirtschaftlichen und ökonomischen Sektor.

Für Projektarbeit in *Tansania* wurden 2009 rd. 1,4 Mio € der privaten Zuschüsse bereitgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr (2,4 Mio €) sind die Mittel damit doch recht deutlich gesunken. Mit Tansania gibt es eine österreichische Städtepartnerschaft: Salzburg-Singida und eine Selbstbesteuerungsgruppe, die Friends of Sanya Juu, die diverse Projekte unterstützen.

Weißrussland befand sich im Jahr 2008 noch nicht in der Liste der größten 20 Empfängerländer, 2009 wurden hier 1,4 Mio € an privaten Zuschüssen bereitgestellt. SOS Kinderdorf stellte rund 0,6 Mio € für ein Projekt zur Familienstärkung in einem Frauenhaus in Mogilev bereit. Etwa die gleiche Summe brachten die KOO-Mitgliedsorganisationen im Bereich Soziales/Wohlfahrt auf.

Auf dem letzten Platz der Liste befindet sich 2009 die *Ukraine* mit 1,34 Mio €. Rund 1,1 Mio € wurden von den KOO-Mitgliedsorganisationen im Bereich Soziales/Wohlfahrt aufgebracht. Die ERSTE Stiftung finanzierte hier Projekte zum Thema Familienpolitik sowie der Betreuung von Drogenabhängigen und Prostituierten.

Im Gegensatz zu 2008 decken sich mehrere Schwerpunktländer der NGOs – Moldau, Äthiopien, Uganda, Nicaragua und Mosambik – mit jenen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit Österreichs, der OEZA. Prinzipiell folgt man zwar keinen gemeinsamen Schwerpunkten, eine Annäherung an die geografischen Schwerpunkte der OEZA ergibt sich aber vielfach aufgrund von Kofinanzierungsprojekten und Rahmenverträgen, die sich auf die Schwerpunktreionen der OEZA konzentrieren. Die regionalen Fokussierungen der NGOs ergeben sich aber auch aus ihren historisch gewachsenen Einsatzschwerpunkten oder aber auch aufgrund des aktuellen Bedarfs an Humanitärer Hilfe bei politischen und sozialen Unruhen oder Umweltkatastrophen.

Tabelle 10:

Private Zuschüsse nach Sektoren 2005-2009 in Mio € und in %

	2005		2006		2007		2008		2009	
	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %
Soziale Infrastruktur und Dienstleistungen	42,01	37,35	48,53	51,34	48,30	53,51	56,62	59,56	63,5	63,28
davon:										
Gesundheit	14,42	12,82	17,52	18,53	16,00	17,73	19,00	19,99	17,56	17,50
Bevölkerungspolitik/ -programme und reproduktive Gesundheit	2,52	2,24	2,42	2,56	1,75	1,94	2,33	2,45	3,12	3,11
Bildung	8,20	7,29	9,35	9,89	9,32	10,33	10,64	11,19	10,28	10,24
Wasserversorgung und sanitäre Anlagen	1,66	1,48	1,41	1,49	1,09	1,21	1,19	1,25	1,29	1,29
Maßnahmen im Bereich Regierung und Zivilgesellschaft	2,49	2,21	3,76	3,98	4,03	4,46	3,80	4,00	4,83	4,81
Sonstige soziale Infrastruktur	12,71	11,30	14,06	14,87	16,12	17,86	19,66	20,68	26,41	26,32
Multisektorielle Maßnahmen	10,71	9,52	11,40	12,06	12,26	13,58	15,55	16,35	17,22	17,16
Katastrophen-/ Humanitäre Hilfe	47,97	42,64	24,29	25,70	17,20	19,06	11,63	12,23	6,88	6,86
Maßnahmen in produ- zierenden Sektoren	3,25	2,89	4,23	4,48	4,47	4,96	4,03	4,24	4,06	4,05
Wirtschaftliche Infrastruk- tur und Dienstleistungen	0,14	0,12	0,17	0,18	0,11	0,12	0,14	0,15	0,57	0,57
Sonstige und nicht zuordenbare Leistungen	8,40	7,46	5,89	6,24	7,91	8,77	7,09	7,46	8,11	8,08
Leistungen Gesamt	112,49	100,00	94,53	100,00	90,26	100,00	95,06	100,00	100,35	100,00

Sektorielle Verteilung

Der Sektor *soziale Infrastruktur und Dienstleistungen* ist nach wie vor der größte Sektor privater Zuschüsse Österreichs. Die Leistungen in diesem Bereich stiegen 2009 weiter an, insgesamt wurde eine Summe von 63,5 Mio € aufgewandt. Der Sektor setzt sich aus Leistungen im Gesundheitsbereich (17,5 %), Bevölkerungspolitik/-programme und reproduktive Gesundheit (3,1 %), Bildungsmaßnahmen (10,2 %), Wasserversorgung und sanitäre Anlagen (1,3 %), Maßnahmen im Bereich Regierung und Zivilgesellschaft (4,8 %), sowie sonstiger sozialer Infrastruktur und Dienstleistungen (26,3 %) zusammen. Unter letzteren Bereich fallen vor allem soziale und Wohlfahrtsleistungen, wie Sozialrecht und -administration sowie Leistungen im Bereich der sozialen Sicherheit. Auch Maßnahmen im Bereich der Beschäftigungspolitik sowie des „low-cost-housing“ werden unter dieser Kategorie subsumiert.³⁴

Die Leistungen im Bereich *multisektorieller Maßnahmen* sind geringfügig angestiegen. Insgesamt wurden hier 2009 17,2 Mio € aufgewandt. Zusammengesetzt ist dieser Sektor unter anderem aus Maßnahmen im Bereich der ländlichen und städtischen Entwicklung, sowie Umweltpolitik.

Leistungen im Bereich der *Katastrophen- und Humanitären Hilfe* sind 2009 stark zurückgegangen. 2005 erreichten sie aufgrund der Tsunami-Katastrophe einen Höchstwert von 47,97 Mio €, danach sanken sie kontinuierlich und machen 2009 6,88 Mio € der privaten Zuschüsse österreichischer NGOs aus. Vermutlich werden die Maßnahmen in diesem Bereich 2010 aber wieder ansteigen. Das Erdbeben auf Haiti, dessen Folgen, sowie ganz aktuell der Tsunami im indischen Ozean könnten das Spendenaufkommen verstärken.

Maßnahmen in produzierenden Sektoren machten 2009 4,1 Mio € aus. Dieser Sektor enthält auch Leistungen, die Maßnahmen im Tourismusbereich betreffen. Trotz eines geringen Anstiegs bleibt die Summe der privaten Zuschüsse, die für wirtschaftliche Infrastruktur und Dienstleistungen bestimmt sind, für NGOs eher von geringer Bedeutung.

Im Sektor *sonstige und nicht-zuordenbare Leistungen* sind vor allem Mittel enthalten, die die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit der NGOs in Österreich betreffen.

Internationaler Vergleich

In der folgenden Tabelle sind die gemeldeten privaten Zuschüsse der Jahre 2006 bis 2009 für die DAC-Länder (außer Frankreich, Spanien und Norwegen) aufgelistet. Der Vergleich wurde auf Basis der DAC-Datenbank berechnet.

2009 hat sowohl die USA (1,16 Promille) als auch Kanada (1,01 Promille) Irland bei den privaten Zuschüssen überholt. Irland liegt mit 0,99 Promille an dritter Stelle. Vor allem bei Irland ist ein starker Rückgang auch in absoluten Zahlen feststellbar.

2008 erbrachte Irland die höchsten Leistungen, sie betragen 1,22 Promille des Bruttonationaleinkommens (BNE), im Vergleich zu den Vorjahren sind die Leistungen aber bereits zurückgegangen. Dennoch galt Irland innerhalb der DAC-Länder als das Land mit den meisten privaten Zuschüssen im Bereich der EZA. Über dem Durchschnitt lagen auch die Leistungen der USA, Kanadas, der Schweiz, Belgiens und Deutschlands. Die EU-Länder mit den höchsten privaten Eigenmitteln von NGOs sind nach Irland, Belgien und Niederlanden, Deutschland, Österreich und Dänemark. Insbesondere die Leistungen der Niederlande sind 2009 im Vergleich zu 2008 deutlich angestiegen. Die Niederlande konnte 2009 einen Zuwachs von mehr als 210 Mio € verbuchen. Deutschland erreichte im Jahr 2008 ein Ergebnis von 0,45 Promille des BNE, 2009 sank es wieder auf es auf 0,40 Promille ab. Österreich hält sich mit den privaten Zuschüssen seiner NGOs weiterhin eher im Mittelfeld auf Platz 9, dennoch ist die Spendenfreudigkeit der ÖsterreicherInnen beachtlich. Im Vergleich zum Vorjahr sind die Leistungen im Verhältnis zum BNE angestiegen (0,37 Promille des BNE), obwohl aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise eher ein Rückgang zu erwarten gewesen wäre. Die Anfang 2009 in Kraft getretene steuerliche Absetzbarkeit von Spenden an mildtätige Organisationen hat bei der Spendenbereitschaft der ÖsterreicherInnen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit noch keine signifikanten Wirkungen gezeigt.

34 Eine Auflistung der genauen Sektorencodes und -bezeichnungen findet sich unter <http://www.oecd.org/dataoecd/14/59/31738723.pdf>.

Tabelle 11:

Private Zuschüsse im internationalen Vergleich 2006-2009 in Mio US \$ und in % des Bruttonationaleinkommens

	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
	in Mio US \$	in Mio US \$	in Mio US \$	in Mio US \$	in % des BNE	in % des BNE	in % des BNE	in % des BNE
USA	9.037	12.161	17.122	16.288	0,68	0,87	1,19	1,16
Kanada	1.100	1.355	1.491	1.338	0,88	0,96	1,01	1,01
Irland	339	318	273	182	1,79	1,47	1,22	0,99
Belgien	251	342	361	377	0,63	0,75	0,72	0,80
Schweiz	402	504	398	357	0,95	1,11	0,87	0,69
Niederlande	277	343	330	542	0,41	0,45	0,38	0,69
Neuseeland	48	50	48	46	0,5	0,42	0,42	0,42
Deutschland	1.348	1.271	1.626	1.369	0,46	0,38	0,45	0,40
Österreich	119	123	137	140	0,37	0,34	0,34	0,37
Dänemark	73	94	129	116	0,26	0,3	0,38	0,36
Luxemburg	8	8	11	13	0,25	0,2	0,25	0,32
Schweden	12	78	25	74	0,03	0,17	0,05	0,18
Großbritannien	543	667	462	329	0,22	0,23	0,17	0,15
Japan	315	446	452	533	0,07	0,1	0,09	0,10
Italien	123	63	105	162	0,07	0,03	0,05	0,08
Finnland	25	20	13	17	0,12	0,08	0,05	0,07
Portugal	4	2	1	4	0,02	0,01	0,01	0,02
Griechenland	10	7	2	2	0,04	0,02	0,01	0,01
Australien	615	655	670	-	0,86	0,79	0,72	-
DAC-Länder*	14.648	18.508	23.787	22.047	0,43	0,5	0,59	0,57
DAC-EU-Länder*	3.130	3.336	3.475	3.328	0,23	0,21	0,21	0,22

* Ohne Frankreich, Spanien und Norwegen, da keine Daten vorhanden

Quelle: OECD/DAC International Development Statistics, Online Database, eigene Berechnungen

Die öffentliche Humanitäre Hilfe Österreichs – zwischen Mitleid und Budgeterfordernissen

Eine kritische Verortung innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft

Max Santner

Österreich setzt sich in den Einrichtungen der internationalen Staatengemeinschaft mit verschiedenen diplomatischen Aktivitäten deutlich in Szene – die soeben beendete Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat mit dem Schwerpunkt auf den Schutz von Zivilisten³⁵ (Sicherheitsratsresolution 1894) oder den Bestrebungen im Menschenrechtsrat in Genf einen Sitz zu erhalten, aber auch den Bewerbungen um Leitungspositionen bei der FAO oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) – und untermauert seine Verankerung im Netzwerk der multilateralen Entwicklungspolitik „einerseits mit dem VN-Standort Wien, andererseits mit der aktiven Mitarbeit in den relevanten Gremien der Vereinten Nationen (VN) ...“ (BMeiA 2009b, 27). Im Widerspruch zur offiziellen Darstellung der Bedeutung Österreichs in den internationalen multilateralen Einrichtungen stehen die konkreten finanziellen Beiträge zu Einrichtungen und Maßnahmen der Humanitären Hilfe in den vergangenen Jahren.

Die organisatorische und strukturelle Fragmentierung bei der Humanitären Hilfe sowie die damit einhergehende permanente Unterfinanzierung dokumentieren nicht nur den fehlenden politischen Willen der jeweils zuständigen MinisterInnen sondern auch chronische Defizite bei der aktiven Politikgestaltung der europäischen und globalen Herausforderungen. Diplomatie kann wichtige Beiträge zu globalen Problemlösung leisten, sie ersetzt aber keineswegs konkrete finanzielle Beiträge und Maßnahmen im Bereich der Humanitären Hilfe, mit denen vielfach das unmittelbare Überleben im Katastrophenfall gesichert werden muß.

Der Widerspruch zwischen der diplomatischen Fassade einerseits und den konkreten Beiträgen Österreichs zeigt sich am deutlichsten beim internationalen Vergleich der Geberländer.

Gerade die Finanz-, Wirtschafts- und schlussendlich Schuldenkrise – und die damit verbundenen „Sachzwänge“ – könnten aber auch als Chance begriffen werden, das „Humanitäre System“ in Österreich – mit seinen Herausforderungen im internationalen Kontext – im Sinne eines schon lange von den zivilgesellschaftlichen Organisationen geforderten kohärenten Rahmens neu zu überdenken.

Globale Herausforderungen

Der Staat ist Hauptgarant für das Recht der BürgerInnen auf Leben, wie auch für jedes andere Menschenrecht. Die Genfer Abkommen (insbesondere Artikel 23 und 55) sowie Artikel 70 des Ersten Zusatzprotokolls verpflichten Staaten grundsätzlich, humanitäre Hilfe zu gewähren und zuzulassen. Das Gebot der Humanität bildet nicht nur das moralische und rechtliche Fundament der Hilfe, es verbietet auch eine Diskriminierung bei der Hilfeleistung. Die Hilfe muss unparteilich geleistet werden, es ist unerheblich welcher Gruppe oder welchem Lager die Opfer angehören. Sie folge zudem dem Prinzip der Proportionalität, d. h. nach der Maßgabe der Bedürftigkeit sind zuerst die Schwächsten und Gefährdetsten zu versorgen.

Auf der Basis dieses Grundverständnisses zur Humanitären Hilfe sind die Herausforderungen, sei es inhaltlich im Sinn der Analyse zukünftiger Katastrophenszenarien als auch im geopolitischen Kontext (UN-Ebene, EU, BRIC-Staaten³⁶) enorm.

Die 2009 von Oxfam International publizierte Studie: *The Right to Survive – The humanitarian challenge for the twenty-first century* (Oxfam 2009) sieht die *Gefährdung durch bewaffnete Konflikte oder durch Naturkatastrophen v. a. als direkte Folge von Armut*. Je ärmer eine Person ist, desto anfälliger sind ihre Existenzgrundlagen, desto weniger Ressourcen kann man mobilisieren, um eine Krise zu überstehen, desto länger braucht sie, um sich von der Krise zu erholen.

³⁵ Siehe: http://www.un.org/Docs/sc/unscl_resolutions09.htm

³⁶ Brasilien, Russland, Indien, China

Dabei sind – nach Oxfam International – vier Trends auszumachen:

- Erstens müssen immer mehr Menschen in *städtischen Slums* auf gefährdeten Baugrund leben.
- Zweitens wird durch steigende Bevölkerungsdichte und durch Dürren immer mehr fruchtbarer Boden in ländlichen Gebieten besiedelt und vernichtet, so dass immer mehr Menschen unter *Nahrungsmittelknappheit* leiden.
- Drittens könnten *Klimawandel, Umweltzerstörung und kriegsrische Konflikte* mehr Menschen zwingen, ihre Heimat zu verlassen und sie dadurch ihrer Existenzgrundlagen, ihres Vermögens und ihrer sozialen Netze – Familie und Gemeinschaften, die sie unterstützen würden – berauben. Schätzungen zufolge könnten bis 2050 insgesamt etwa eine Milliarde Menschen gezwungen sein, ihr Zuhause zu verlassen (*Migration*) (Christian Aid 2007).
- Viertens könnten *globale Finanz- und Wirtschaftskrisen* die Arbeitslosigkeit erhöhen und die sozialen Sicherungssysteme schwächen, was in manchen Ländern zu einem noch höheren Bedarf an Humanitärer Hilfe führen würde.

Aus *geopolitischer Sicht* liegen die Herausforderungen darin, dass die *UN* mit ihrem eigenen Reformprozess und einem weltweiten Vertrauensdefizit kämpft, die *EU* bedingt durch das in Krafttreten des Lissabon-Vertrages und den damit verbundenen Änderungen (Installierung eines eigenen europäischen diplomatischen Dienstes; Zusammenlegung der europäischen Koordination der Zivilschutzagenden der Mitgliedsstaaten und der Humanitären Hilfe unter einem Direktorat) sich „neu“ positioniert (u. a. wird auch eine Neufassung des Grundsatzdokumentes *Consensus on Humanitarian Aid*³⁷ überlegt) und dass generell das „westliche Wertesystem“ der OECD-Staaten durch „neue“ *internationale Akteure* in Frage gestellt ist (BRIC-Staaten als Akteure der Humanitären Hilfe und/oder Entwicklungszusammenarbeit).

In der *strukturellen und organisatorischen Umsetzung humanitärer Hilfsleistungen* stellt sich als große Herausforderung v. a. die *Frage der Koordination* zwischen der Vielzahl der Akteure: Einzelne Staaten, die *UN*, Militärs, seitens der Zivilgesellschaft die *Rot-Kreuz-* und

Rot-Halbmondbewegung und unzählige internationale *Non-Governmental Organizations (NGOs)* und nationale *NGOs*, dazu noch zahlreiche private kommerzielle Unternehmen. Schon aus der Vielzahl der involvierten Akteure mit unterschiedlichen (Eigen)Interessen ergibt sich konsequenterweise die Erkenntnis, dass sich Hilfe nicht fernab der *Politik* vollzieht.

Auf die Phänomene und zu beachtenden Folgen dieser Situation wird nachdrücklich in einer von *DARA* (2010) publizierten Studie hingewiesen. Die in Madrid ansässige Organisation analysierte 2009 vierzehn humanitäre Krisen weltweit, welche in etwa 60 % der global zur Verfügung stehenden Mittel an Humanitärer Hilfe erhielten und fasst die Ergebnisse folgendermaßen zusammen:

- „*Politicisation and instrumentalisation of humanitarian aid is an escalating trend. Donor governments are not fulfilling their commitments to keep their humanitarian assistance independent from political, security and other interests.*“
- *Continued challenges for access and protection. Donor governments are also failing to adequately support prevention, risk reduction and recovery efforts.*
- *Supporting wider humanitarian reforms. Donor governments also need to step up their leadership in bringing about changes and improvements to the way the world responds to crisis.*“

Als (*globaler*) *Trend* ist die zunehmende *Militarisierung der Humanitären Hilfe* zu beobachten. Viele Beispiele³⁸ aus Krisenregionen belegen, dass das Verhältnis zwischen Soldaten und zivilen Helfern schwierig ist. Die Organisationsstrukturen sind inkompatibel, die Organisationskulturen sind gegensätzlich. Auch wenn das Ziel, Konfliktnachsorge und Wiederaufbau zu fördern, oft von den Akteuren geteilt wird, unterscheiden sich Zwischenziele und Instrumente, mit denen diese erreicht werden sollen. So wird auch in den Leitlinien der *OEZA* zur Internationalen Humanitären Hilfe (BMeiA/ADA 2007, 19) festgehalten, dass „... die Durchführung humanitärer Maßnahmen primär durch zivile Organisationen wahrgenommen wird, um eine unzulässige Vermengung von militärisch-politischen Zielen und humanitären Bedürfnissen bzw. eine Politisierung der Humanitären Hilfe zu vermeiden ...“

37 Siehe: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:EN:PDF>

38 u. a. Afghanistan, Irak, Sudan

Zahlreiche Akteure, von den UN über das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) bis zur Stiftung „Entwicklung und Frieden“ (Brzoska/Ehrhart 2008) haben *Konzepte zur zivil-militärischen Zusammenarbeit* diskutiert und verabschiedet.

Interessant sind die Erkenntnisse des britischen Overseas Development Institute (ODI 2009), welche im Zusammenhang mit einer zunehmenden Politisierung und Militarisierung der Humanitären Hilfe darauf hinweisen, dass seit 2006 die *Übergriffe (Ermordungen, Entführung) auf internationale aid workers* stark zugenommen haben. Dabei wurden auch die Ursachen für diese Entwicklung untersucht, u. a. heißt es in dieser Studie: „... we would posit that aid organisations are being attacked not just because they are perceived to be cooperating with western political actors, but because they are perceived as wholly a part of the Western Agenda.“

Gespannt kann man in diesem Zusammenhang sein, wie sich die internationale Debatte im Bezug auf das Konzept der Schutzverantwortung durch die Staatengemeinschaft („*Responsibility to Protect*“– R2P) weiterentwickeln wird (Verlage 2009). Es ist zu erwarten, dass gerade im Zusammenhang mit der Aufarbeitung der Erdbebenkatastrophe in Haiti diese Diskussion neu belebt werden wird (Heintze 2010).

Humanitäre Hilfe in Österreich – fragmentiert und unterfinanziert

Im Jahr 2008 zählte man weltweit ca. 210.000 humanitäre workers. Die internationale Staatengemeinschaft hat insgesamt 6,6 Mrd US\$ für Humanitäre Hilfe bilanziert (ALNAP 2010). Österreichs konkreter finanzieller Beitrag betrug 2008 gerade einmal – alles in allem – rund 62 Mio €.

Selbst die Austrian Development Agency (ADA) stellt im Evaluierungsbericht zur Humanitären Hilfe der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (ADA 2010) in der Zusammenfassung fest: „Österreich gehört *mit seiner geringen Mittelausstattung* nicht zu den key-players auf der internationalen Bühne“ Anderen internationalen Statistiken und Berichten zum Thema Humanitäre Hilfe folgend (DARA 2010; Concord 2009) ist das bestenfalls ein höflicher Euphemismus. Die ADA-Evaluierung kommt weiters zu dem Ergebnis: „Der Anteil der humanitären Hilfe an den österreichischen Entwicklungsleistungen (ODA) ist mit rund 1 % klein und selbst wenn man die multilaterale humanitäre Hilfe Österreichs berücksichtigt (ca. 2-3 %) liegt der *Wert deutlich tiefer als der Durchschnitt aller DAC-Länder* (ca. 7 %). Die Humanitäre Hilfe-OEZA macht lediglich 0,3 % der ODA aus und widerspiegelt das Dilemma eines kleinen Geldgebers“ (ADA 2010, V).

Tabelle 12:

Vergleich Gesamt-ODA und Humanitäre Hilfe (HH) 2004-2009 in Mio US \$ und in % der ODA

	2004			2005			2006		
	ODA	HH	HH in %	ODA	HH	HH in %	ODA	HH	HH in %
Österreich	678	7	0,98	1.573	26	1,66	1.498	17	1,13
Deutschland	7.534	191	2,54	10.082	317	3,14	10.435	357	3,42
Niederlande	4.204	220	5,24	5.115	408	7,99	5.452	397	7,28
Norwegen	2.199	149	6,8	2.786	344	12,34	2.954	309	10,46
Schweiz	1.545	151	9,76	1.772	190	10,74	1.646	175	10,65
	2007			2008			2009		
	ODA	HH	HH in %	ODA	HH	HH in %	ODA	HH	HH in %
Österreich	1.808	15	0,82	1.714	44	2,59	1.142	36	3,19
Deutschland	12.291	279	2,27	13.981	303	2,17	12.079	369	3,06
Niederlande	6.224	339	5,44	6.993	403	5,76	6.426	305	4,74
Norwegen	3.735	355	9,52	4.006	361	9,01	4.086	271	6,64
Schweiz	1.685	173	10,26	2.038	165	8,12	2.310	159	6,86

Quelle: DAC International Development Statistics online

Gerade im Vergleich mit Ländern wie Deutschland, Niederlande, Norwegen und der Schweiz wird die finanzielle Unterausstattung der Humanitären Hilfe in Österreich besonders deutlich. Der Anstieg des relativen Anteils der Hu-

manitären Hilfe an der ODA 2008 und 2009 kann über die geringen absoluten Werte nicht hinwegtäuschen, da der Anstieg des Prozentsatzes auch auf den starken Rückgang der Gesamt-ODA-Leistungen zurückzuführen ist.

Tabelle 13:

Österreichische Bilaterale ODA 2005-2009 im Bereich Humanitäre Hilfe einschließlich Nahrungsmittelprogrammhilfe, Minenräumung und Unterstützung von Minenopfern in Mio €

Auszahlungen	2005	2006	2007	2008	2009
A. OEZA/ADA	7.744.770	6.604.974	4.729.112	7.350.505	4.467.257
davon: Nahrungsmittelhilfe, -programme	210.000	-65.248	300.025	0	0
Katastrophenhilfe	4.953.947	4.265.615	2.071.589	840.399	2.217.490
Notfall Nahrungsmittelhilfe	259.320	90.000	78.909	1.331.212	32.408
Einsatz-Koordination, Sicherheit und unterstützende Dienstleistungen	0	0	0	900.000	870.000
Wiederaufbau und Rehabilitation	745.800	624.633	1.096.352	2.334.815	114.466
Katastrophenvorbeugung und -vermeidung			13.300	470.760	57.887
andere Sektoren	1.575.702	1.689.974	1.168.937	1.473.320	1.175.007
B. Bund/diverse Ministerien	11.745.204	3.694.477	6.426.974	23.990.626	24.716.462
davon: BMLFUW	2.813.000	1.489.988	1.040.000	1.090.000	4.395.046
BLVS	3.976.122	1.074	842.042	19.844.774	13.658.829
BMI	1.845.082	1.192.914	1.730.222	1.862.789	2.571.096
BMeiA (inkl. Katastrophenfonds)	0	541.000	1.677.679	517.164	3.891.490
BMVIT	2.375.000	0	0	0	0
C. Länder & Gemeinden	4.281.431	5.497.434	2.461.845	1.643.154	821.752
Gesamt	23.771.405	15.796.885	13.617.931	32.984.285	30.005.471
Memo:					
Humanitäre Hilfsmaßnahmen (nur DAC Sektorcode 700)	21.030.704	13.472.158	10.888.968	30.635.067	26.115.418

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Betrachtet man die Entwicklung der Humanitären Hilfe in Österreich im Detail, dann zeigt sich, dass in den Jahren 2005 sowie 2008 und 2009 im Vergleich zu den beiden anderen Jahren auf den ersten Blick beachtenswerte Steigerungen erzielt wurden. Rund 24 Mio € im Jahr 2005, 33 Mio € im Jahr 2008 und 30 Mio € im Jahr 2009 sind durchaus in der Öffentlichkeit gut kom-

munizierbare Erfolge der Humanitären Hilfe Österreichs. Dabei werden auch Maßnahmen der Humanitären Hilfe, die in anderen Sektoren (z. B. Minenräumung) vom DAC codiert werden, berücksichtigt. Bei der Statistik der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA-Statistik) ist die Humanitäre Hilfe geringer (siehe Memozeile in Tabelle 13). Die gute Performance hat ihre Gründe je-

doch einerseits im Jahr 2005 in höheren öffentlichen Beiträgen zur Tsumani-Hilfe vor allem im Rahmen der OEZA und beim Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (BMLV). Andererseits gehen die Steigerungen 2008 und 2009 auf die Berücksichtigung des Tschadeinsatzes (EUFOR-Beteiligung) des österreichischen Bundesheeres als Humanitäre Hilfe zurück. Ohne der Anrechnung der Kosten des Tschadeinsatzes läge das Ergebnis der Humanitäre Hilfe 2008 knapp über 13 Mio € und 2009 bei rund 16 Mio €. Ein Blick auf die verschiedenen Akteure der öffentlich finanzierten Humanitären Hilfe macht deutlich, dass die im Rahmen der OEZA verfügbaren Mittel seit 2005 zurückgegangen sind, während die Beiträge der anderen Ministerien bis 2009 stark anstiegen. Vor allem das Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport hat aufgrund der Meldbarkeit des

Tschadeinsatzes als ODA 2008 und 2009 eine dominante Rolle innerhalb der Akteure der Humanitären Hilfe eingenommen. Auffällig ist auch, dass die Leistungen des BMLFUW für Nahrungsmittelhilfe im Jahr 2009 stark angestiegen sind. Rund 2,5 Mio € davon entfielen auf Nahrungsmittelhilfe und rund 1,9 Mio € auf Maßnahmen der Humanitären Hilfe. Die Leistungen der Länder und Gemeinden bei der internationalen Humanitären Hilfe waren sowohl 2005 und 2006 bedingt durch den Tsunami in Asien hoch, sind seitdem aber stark gesunken.

Der seit 2005 existierende *Auslandskatastrophenfonds*³⁹ (AKF), der beim BMeiA-Budget angesiedelt ist, wurde 2009 erstmals mit 5 Mio € dotiert. Der Außenpolitische Bericht 2009 gibt Auskunft über die Empfängerländer und die Verwendung der Mittel des Fonds (BMeiA 2009a).

Tabelle 14:

Auslandskatastrophenfonds 2009 in €

Land	Projekt	in €
Sri Lanka	Linderung der humanitären Lage	200.000
Palästina (Gazastreifen)	Humanitäre Hilfsprojekte; Internationale Konferenz zur Unterstützung der Palästinensischen Wirtschaft für den Wiederaufbau in Gaza)	2.500.000
Bhutan	Hilfe nach dem Zyklon Ailia und dadurch ausgelösten Überflutungen	400.000
Burkina Faso	Koordinierung humanitärer Angelegenheiten nach Überflutung (UN-OCHA)	400.000
Philippinen	Humanitäre Hilfe	200.000
Indonesien	Humanitäre Hilfe	200.000
Summe		3.900.000

Quelle: BMeiA, Außenpolitischer Bericht 2009

Sowohl die Dotierung des AKF als auch die zur Verfügung gestellten Summen zeigen, dass Österreich für internationale Katastrophen budgetär nicht ausreichend vorgesorgt hat und sich im Katastrophenfall daher auch nur mit geringen Beiträgen beteiligen kann.

Multilaterale Humanitäre Hilfe

Österreich argumentiert vielfach, dass es – als kleines Land und als UNO-Standort – besonderes Engagement bei multilateralen Einrichtungen vorzuweisen habe. Dies geschieht über Kernbeiträge zu den Einrichtungen oder auch über freiwillige Beiträge der Mitgliedsstaaten.

39 Siehe: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2005_I_23/BGBLA_2005_I_23.pdf

Tabelle 15:

Multilaterale Humanitäre Hilfe 2005-2009 (einschließlich Nahrungsmittelhilfe/-sicherheit) im Wege von Kernbudgets in Mio €

		2005	2006	2007	2008	2009
Nahrungsmittelhilfe/-sicherheit	EU- BL*	10,24	7,29	6,08	5,10	14,3
	WFP	0,44	1,17	1,25	4,02	0,27
Humanitäre Hilfe	EU-BL*	11,75	12,53	14,27	16,99	16,25
	CERF			0,30	0,30	0,30
	IOM	0,48	0,48	0,49	0,55	0,52
	UNHCR	0,35	0,45	0,60	0,60	0,59
	UNOCHA	0,10	0,10	0,11	0,11	0,11
	UNRWA	0,74	0,74	0,74	0,75	0,74
Kernbudgetbeitrag an	IKRK	0,46	0,55	0,65	0,65	0,65
Gesamt		24,55	23,32	24,49	29,06	33,73

* EU-BL = entsprechende Budgetlinien im EU-Budget

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Der Überblick über die multilaterale Humanitäre Hilfe zeigt, dass Österreich vor allem über den Umweg des EU-Budgets Beiträge zur Nahrungsmittelhilfe und zur Humanitären Hilfe leistet. Die Kernbeiträge an multilaterale Einrichtungen sind hingegen seit Jahren gleich.

Unabhängig welche statistischen Daten bzw. welchen Zeitraum man analysiert, welche Evaluierungen, Berichte, Studien man vergleicht, der Vergleich der Humanitären Hilfe Österreichs mit anderen europäischen Staaten sowie die Detailanalysen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: „... die humanitäre Hilfe-OEZA verfügt über *begrenzte Mittel*, um als profilierter Akteur national oder international auftreten zu können. Da keine Behörde die Themenführerschaft inne hat, ist *die humanitäre Hilfe in Österreich sehr fragmentiert und formal wenig koordiniert ...*“ (ADA 2010).

Auch im Außenpolitischen Bericht (BMeiA 2009a) wird diese Fragmentierung der Humanitären Hilfe in Österreich beschrieben: „Die bilaterale humanitäre Hilfe Österreichs wird sowohl von der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit als auch dem Bundesministerium für Inneres, dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und dem Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, von den Ländern und Gemeinden sowie von anderen öffentlichen Stellen finanziert und abgewickelt“.

Während die Humanitäre Hilfe in Österreich im internationalen Vergleich sowohl finanziell unterdotiert als auch strukturell fragmentiert ist, werden die weltweiten Herausforderungen für die Staatengemeinschaft und die Zivilgesellschaft(en) immer größer.

Nationale Herausforderungen – Lösungsansätze / Empfehlungen / Zukunftsszenarien

Der Eurobarometer (Europäische Kommission 2009) zeigt uns, dass sich die europäische Bevölkerung der humanitären Herausforderungen durchaus bewusst ist, wenn auch der Wissensstand über das humanitäre System im Detail von Staat zu Staat sehr unterschiedlich ist, so kennen 85 % der europäischen BürgerInnen (in Österreich 91 %) Organisationen, die Humanitäre Hilfe leisten, wobei die höchsten Werte das Rote Kreuz und UNICEF erreichten.

Die österreichische Bevölkerung nimmt humanitäre Notstände sehr sensibel wahr und ist bereit v. a. für Katastrophenhilfe zu spenden. Die großen Naturkatastrophen in Haiti und Pakistan haben auch 2010 wieder gezeigt, dass die ÖsterreicherInnen humanitären Hilfswerken vertrauen und solidarisch Finanzmittel in Millionenhöhe zur Verfügung stellen.

Die oben skizzierten globalen Herausforderungen gelten auch im *nationalen Kontext*. Wo positioniert sich Österreich im internationalen Umfeld? Welche *Lösungsansätze* gäbe es, um gerade in Verbindung mit der aktuellen Schulden- und damit Finanzierungskrise für die Zukunft die Weichen zu stellen?

Um generell den (gesellschaftspolitischen) *Stellenwert der Humanitären Hilfe* in Österreich zu heben müsste folgendes gelten: Humanitäre Hilfe ist nicht ein Akt des Mitleids, ist nicht als Almosen zu verstehen und hat mit Mildtätigkeit nichts zu tun. Humanitäre Hilfe basiert auf Rechten, konkret auf Menschenrechten. Diese Ausrichtung bedingt eine stärkere Professionalisierung aller Beteiligten – staatlicher Behörden genauso wie zivilgesellschaftlicher Organisationen: Das bedeutet nicht nur theoretische Anerkennung internationaler Konventionen, Standards und Verpflichtungen (z. B. Good Humanitarian Donorship), sondern sollte ein entsprechendes Umsetzen in die tägliche Praxis zur Folge haben (GHD 2003).

Diese *politische Grundhaltung* gilt es sowohl bei der Programmierung bilateraler als auch multilateraler Hilfe zu bedenken, nur so wird Österreich in seiner internationalen Positionierung etwa gegenüber den UN oder dem IKRK als Partner anerkannt.

Bedingt durch den „Finanzdruck“, bzw. die Einsparungen in den nächsten 2-3 Jahren werden (müssen!) die berechtigten Forderungen nach *Kohärenz und Effektivität* lauter denn je sein: Strukturfragen und damit verbunden die vielkritisierte Fragmentierung der Humanitären Hilfe in Österreich dürfen kein Tabu sein. Humanitäre Hilfe – und auch Entwicklungspolitik – müssen als Querschnittsthema und als Elemente eines kohärenten Systems wahrgenommen werden, ganzheitliche Ansätze (*whole of government approach*) sind zu verfolgen und in internationaler Abstimmung umzusetzen.

Dabei muss die Gefahr von Vereinnahmung und Instrumentalisierung rechtzeitig erkannt werden, konfliktreiche Diskussionen sind vorprogrammiert, dürfen aber nicht umgangen werden – sie müssen geführt und dürfen nicht ignoriert werden! Erste Ansätze hat dabei der

so genannte Wiener 3-C Prozess aufgezeigt: Eine Ministerien übergreifende Diskussion mit der Zivilgesellschaft brachte ein durchaus respektables Ergebnis (Feichtinger 2010).

Für die *strategische und operative Umsetzung* gibt die Evaluierung der Humanitären Hilfe-OEZA mehrere Empfehlungen, die auf der Annahme basieren, dass eine regelmäßige Dotierung des AKF gegeben sein wird⁴⁰. Die dabei genannten Punkte lassen sich im Wesentlichen auf jene *zwei Kernempfehlungen* zusammenfassen, die auch DARA (2010, 81-82) explizit für Österreich ausweist und die sich mit den Forderungen der Globalen Verantwortung⁴¹, des Dachverbandes der österreichischen entwicklungspolitischen und humanitären Organisationen, decken:

- Austria should consider establishing a *single humanitarian entity* in Vienna and a degree of delegated authority to field representatives on the basis of clearly – defined strategic guidance.
- Austria should consider looking into ways to *increase funding for the Foreign Disaster Relief Fund or budget lines for emergency response*. This would allow for more predictable core funding to multilateral partners and *more timely response to sudden onset disasters and complex emergencies*.

Bei der Humanitären Hilfe sind die gleichen finanziellen wie strukturellen Probleme wie bei der Entwicklungszusammenarbeit diagnostizierbar. Daher ist auch seit Jahren eine der *Hauptforderungen* der österreichischen humanitären und entwicklungspolitischen Organisationen an die Bundesregierung die langfristige finanzielle Absicherung der Humanitären Hilfe. Solange die Humanitäre Hilfe als „Ermessensausgabe“ – im Sinne einer wohlthätigen Spende – verstanden wird, kann Österreich kaum seiner internationalen Verantwortung nachkommen. Ein – *gesetzlich verankerter – Stufenplan zur Erreichung der internationalen Zielsetzungen in der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit für die kommenden Jahre*, der auch die Mittel für die Humanitäre Hilfe eindeutig ausweist, ist die Grundvoraussetzung für jene aktive Rolle Österreichs in der Humanitären Hilfe, die wir vorgeben, zu spielen.

40 Für das Budget 2011 wurden wiederum 5 Mio € im Auslandskatastrophenfonds veranschlagt.

41 Siehe: <http://www.globaleverantwortung.at>

Remittances aus Österreich: Überblick und Trends

Michael Obrovsky, Stephanie Altmann

Remittances, die Rücküberweisungen von MigrantInnen an deren Familien in den jeweiligen Heimatländern, sind besonders für Menschen in armen Haushalten eine enorm wichtige externe Finanzierungsquelle. Laut Weltbank (2010) ist die Gesamtsumme der Remittances sogar dreimal so hoch wie jene der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit. 2009 wurden insgesamt 307 Mrd US \$ an Rücküberweisungen von MigrantInnen an ihre Familien in Entwicklungsländern geleistet. Besonders im Zusammenhang mit der aktuellen globalen Finanzkrise waren Remittances eine verlässliche Finanzierungsquelle,

da sie trotz der Auswirkungen der Krise relativ stabil blieben. Im „Migration and Remittances Factbook 2011“ (Weltbank 2010) geht man Schätzungen zufolge davon aus, dass die Rücküberweisungen an Entwicklungsländer 2010 weltweit sogar noch weiter ansteigen und bis zum Ende des Jahres eine Summe von 325 Mrd US \$ erreichen werden.⁴² Die Tabelle 16 zeigt die gesamten Remittances an Entwicklungsländer – gegliedert in Regionen – von 2007 bis 2009; für 2010 sind Schätzungen enthalten, für 2011 und 2012 belaufen sich die Daten auf Prognosen.

Tabelle 16:

Remittances an Entwicklungsländer 2007-2012 in Mrd US \$

	2007	2008	2009	2010s	2011p	2012p
Ostasien und Pazifik	71	85	86	91	98	106
Europa und Zentralasien	39	46	35	37	39	43
Lateinamerika und Karibik	63	65	57	58	62	69
Mittlerer Osten und Nordafrika	32	36	34	35	37	40
Südasiens	54	72	75	83	87	92
Sub-Sahara Afrika	19	21	21	21	22	24
Gesamt	278	325	307	325	345	374
Weltweit	385	443	416	440	464	499

s = Schätzung, p = Prognose

Quelle: <http://data.worldbank.org/news/remittances-resilient-in-recent-crisis>

Zwischen 70 % und 75 % der gesamten weltweiten Remittances fließen in Entwicklungsländer. Nicht nur aufgrund dieser enormen Summen wird diesen Mitteln auch entwicklungspolitisches und armutsminderndes Potential zugesprochen.

Auch aus und nach Österreich fließen jährlich beachtliche Mengen an Remittances. Bereits in der Ausgabe 2007 – „Zivilgesellschaft und Entwicklung“ – der Österreichischen Entwicklungspolitik gab Karin Küblböck

unter dem Titel „Remittances – der neue Hoffnungsträger der Entwicklungspolitik?“ einen Überblick über die steigende Bedeutung von Remittances. Diese sollen nun auch in der aktuellen Ausgabe der Österreichischen Entwicklungspolitik beleuchtet werden. In Tabelle 17 sind sowohl die Ab- als auch Zuflüsse an Remittances von 2003 bis 2009 dargestellt. Zu beachten ist aber, dass die Daten alle Transfers im Sinne von Remittances enthalten, nicht nur die Überweisungen an Entwicklungsländer.

42 Vgl. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/0,,contentMDK:21924020~pagePK:5105988~piPK:360975~theSitePK:214971,00.html> und <http://dataworldbank.org/news/remittances-resilient-in-recent-crisis>

IWF und Weltbank unterteilen Remittances in drei Kategorien: Gastarbeiterüberweisungen („worker’s remittances“), Erwerbseinkommen („compensation of employees“) und Transfers von MigrantInnen („migrant’s transfers“). Unter Gastarbeiterüberweisungen fallen jene Transaktionen, die von MigrantInnen durchgeführt werden, die in dem Land in dem sie angestellt sind auch über einen festen Wohnsitz verfügen. Unter Erwerbseinkommen fallen jene Transfers, die von Individuen zum Beispiel im Rahmen einer Saisonarbeitsstelle erbracht werden. Diese Personen haben jedoch keinen dauer-

haften Wohnsitz in jenem Land in dem die Leistung erbracht wird. Die dritte Kategorie, Transfers von MigrantInnen, umfaßt Vermögensübertragungen im Zuge der Ein- oder Auswanderung (Reinke 2007).

Seit 2003 befinden sich sowohl die Remittances nach Österreich als auch jene aus Österreich in andere Länder kontinuierlich im Steigen. Nur 2009 sind sie leicht gesunken, was wahrscheinlich auf die Wirtschaftskrise zurückzuführen ist.

Tabelle 17:

Remittances von und aus Österreich 2005-2009 in Mio US \$

Remittances Zufluss	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gastarbeiterüberweisungen	340	383	398	418	467	519	508
Erwerbseinkommen	1.608	1.865	1.917	1.880	2.172	2.320	2.291
Transfers von MigrantInnen	548	273	294	341	373	400	402
Zufluss gesamt	2.496	2.521	2.608	2.639	3.012	3.239	3.201
Remittances Abfluss							
Gastarbeiterüberweisungen	694	789	804	839	1.058	1.220	1.156
Erwerbseinkommen	856	1.121	1.316	1.406	1.594	1.844	1.801
Transfers von MigrantInnen	324	317	447	330	356	382	382
Abfluss gesamt	1.874	2.228	2.567	2.575	3.008	3.446	3.339
Netto*	-622	-293	-41	-64	-4	207	138

* ein negatives Vorzeichen bedeutet, dass die Remittance-Zuflüsse nach Österreich höher waren als die Abflüsse aus Österreich

Quelle: Weltbank 2010, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Austria.pdf>

Bis 2007 waren die Zuflüsse von Remittances nach Österreich höher als die Überweisungen, die von österreichischen MigrantInnen ins Ausland getätigt wurden. Seit 2008 werden aber mehr Überweisungen in Form von Remittances aus Österreich durchgeführt.

In der folgenden Tabelle 18 sind die österreichischen Gastarbeiterüberweisungen⁴³ unterteilt in Transfers an

Least Developed Countries (LDCs), Other Low Income Countries (OLICs), Lower Middle Income Countries (LMICs) und Upper Middle Income Countries (UMICs) dargestellt⁴⁴. Diese Länder zählen laut DAC zu den Empfängern von Official Development Assistance (ODA). Die Aufteilung soll die entwicklungspolitische Relevanz, sowie die Hauptempfängerländer österreichischer Remittances zeigen.

43 Für die Kategorien Erwerbseinkommen und Transfers von MigrantInnen sind leider keine Daten verfügbar.

44 Eine Liste aller ODA-Empfängerländer findet sich im Anhang.

2009 wurden insgesamt 348 Mio€ an Gastarbeiterüberweisungen in Länder transferiert, die auch ODA-Empfänger sind. 1 Mio€ wurde von österreichischen GastarbeiterInnen nach Afghanistan transferiert, das zu den LDCs zählt. In die OLICs Ghana, Nigeria, Pakistan und Vietnam wurden insgesamt 4 Mio€ überwiesen. 68 Mio€ wurden in LMICs überwiesen, wovon Bosnien und Herzegowina mit 50 Mio€ das größte Empfängerland innerhalb dieser Gruppe darstellt. In UMICs wurden insgesamt 275 Mio€ überwiesen, womit diese Länderkategorie die größte Empfängergruppe von österreichischen Gastarbeiterüberweisungen ausmacht. Serbien (darunter fällt in dieser Übersicht auch der Kosovo, da in der Datengrundlage nicht getrennt wird) erhielt insge-

samt 163 Mio€ an Gastarbeiterüberweisungen aus Österreich und ist damit das Hauptempfängerland dieser finanziellen Mittel.

Die Rücküberweisungen an Bosnien und Herzegowina – 2009 der Spitzenreiter unter den österreichischen ODA-Empfängerländern – betragen bspw. mehr als das Doppelte der ODA-Leistungen und rund 17x so viel wie die Leistungen für Programme und Projekte im Rahmen der Austrian Development Agency (ADA). Die klassischen Schwerpunktländer der OEZA in Afrika, Asien und Lateinamerika kommen bei den Remittances nicht vor, da in Österreich vorwiegend Gastarbeiter aus den Balkanländern sowie der Türkei tätig sind.

Tabelle 18:

Österr. Gastarbeiterüberweisungen an LDCs, OLICs, LMICs und UMICs 2007-2009 in Mio €

	2007	2008	2009
LDCs			
Afghanistan	1	1	1
LDCs gesamt	1	1	1
OLICs			
Ghana	1	1	1
Nigeria	1	1	1
Pakistan	1	1	1
Vietnam	1	1	1
OLICs gesamt	4	4	4
LMICs			
Ägypten	1	1	1
Albanien	1	1	1
Bosnien und Herzegowina	45	49	50
Indien	2	3	3
Irak	2	2	2
Mazedonien	4	5	5
Philippinen	4	4	4
Tunesien	1	1	1
Ukraine	1	1	1
LMICs gesamt	61	67	68
UMICs			
Brasilien	1	1	1
Kroatien	23	26	26
Serbien	157	159	163
Türkei	80	83	85
UMICs gesamt	261	269	275
Gesamt	327	341	348

Quelle: OeNB, Statistik Austria

Literatur

- ADA (2005). *Unternehmenskonzept 2005-2007*, Wien.
- ADA (2009). *Unternehmenskonzept 2010*. Online in Internet: http://www.entwicklung.at/uploads/media/ADA_Unternehmenskonzept_2010.pdf (Stand: Dez. 2010)
- ADA (2010). *Evaluierung der Humanitären Hilfe der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit im Zeitraum 2004-2008*, Wien. Online in Internet: http://www.entwicklung.at/uploads/media/Evaluierung_HuHi_2004-2008_Endbericht_Mai2010_02.pdf (Stand: Dez. 2010)
- ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action) (2010). *The state of the humanitarian system; Assessing performance and progress. A pilot study*, London. Online in Internet: <http://www.alnap.org/pool/files/alnap-sohs-final.pdf> (Stand: Dez. 2010)
- BMeiA (2009a). *Außenpolitischer Bericht. Bericht des Bundesministers für europäische und internationale Angelegenheiten*, Wien. Online in Internet: http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/Aussenpol._Berichte/Aussenpolitischer_Bericht_2009.pdf (Stand: Dez. 2010)
- BMeiA (2009b). *Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2009-2011, Fortschreibung 2009*, Wien. Online in Internet: http://www.entwicklung.at/uploads/media/3-Jahresprogramm_2009-2011_final_Web.pdf (Stand: Dez. 2010)
- BMeiA (2010). *Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2010-2012, Fortschreibung 2010*. Online in Internet: http://www.entwicklung.at/uploads/media/3JP_2010-2012_05.pdf (Stand: Dez. 2010)
- BMeiA/ADA (2007). *Internationale humanitäre Hilfe. Leitlinie der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit*, Wien. Online in Internet: http://www.entwicklung.at/uploads/media/LL_HuHi.pdf (Stand: Dez. 2010)
- BMeiA/ADA (2010). *Öffentliche Entwicklungshilfeleistungen Österreichs – Bericht 2009*. Online in Internet: http://www.entwicklung.at/uploads/media/ODA-Bericht_2009_Web_02.pdf (Stand: Dez. 2010).
- BMF (2009). *Teilheft Bundesvoranschlag 2009, Untergliederung 12, Äußeres*, Wien, 19. Online in Internet: https://www.bmf.gv.at/Budget/budgets/2009/arbeitsbehelf_und_teilhefte/teilhefte_2009/2009_Untergliederung_12.pdf (Stand: Dez. 2010)
- Brzoska, Michael/Hans-Georg Ehrhart (2008). *Zivil-Militärische Kooperation in Konfliktnachsorge und Wiederaufbau – Empfehlungen zur praktischen Umsetzung*, Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 30, Bonn. Online in Internet: http://www.sef-bonn.org/download/publikationen/policy_paper/pp_30_de.pdf (Stand: Dez. 2010)
- Christian Aid (2007). *Human Tide: the Real Migration Crisis*, London. Online in Internet: www.christianaid.org (Stand: Dez. 2010)
- Commission of the European Communities (2009). *Policy Coherence for Development - Establishing the policy framework for a whole-of-the-Union approach; 15.09.2009 COM(2009) 458 final*. Online in Internet: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM_2009_458_part1_en.pdf (Stand: Dez. 2010)
- CONCORD (2007). *Hold the Applause! EU governments risks breaking aid promises. Aid Watch report 2007*. Online in Internet: http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Hold_the_Applause.FINAL.pdf (Stand: Dez. 2010)
- CONCORD (2008). *No time to waste: European governments behind schedule on aid quality and quantity. Aid Watch report 2008*. Online in Internet: <http://www.globaleverantwortung.at/images/doku/aidwatchreport2008.pdf> (Stand: Dez. 2010)
- CONCORD (2009). *Lighten the load. In a time of crisis, European aid has never been more important. Aid Watch Report 2009*. Online in Internet: http://www.concordeurope.org/Files/media/0_internetdocumentsENG/3_Topics/Topics/Aidwatch/AidWatch-report-2009_light.pdf (Stand: Dez. 2010)
- CONCORD (2010). *Penalty against Poverty: More and Better EU aid can score Millennium Development Goals. Aid Watch report 2010*. Online in Internet: <http://www.globaleverantwortung.at/start.asp?ID=240296>
- DARA (2010). *The Humanitarian Response Index 2010. The problems of politicisation*, Madrid. Online in Internet: www.daraint.org/ (Stand: Dez. 2010)
- Die Presse (2010). *Entwicklungshilfe: Harte Einschnitte bleiben*, 14.12.2010. Online in Internet: http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/618391/Entwicklungshilfe_Harte-Einschnitte-bleiben?from=suche.intern.portal (Stand: Dez. 2010)
- Europäische Kommission (2010). *Humanitarian Aid Report – Special Eurobarometer 343*, Brüssel. Online in Internet: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_343_en.pdf (Stand: Dez. 2010)
- Feichtinger, Walter (Hg.) (2010). *Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen - die Wiener 3C-Konferenz*, Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, Sonderpublikation 12/2010, Wien.
- GHD (2003). *23 Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*, Stockholm. Online in Internet: <http://www.goodhumanitariananddonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.asp> (Stand: Dez. 2010)
- Heintze, Hans Joachim (2010). *Humanitäre Hilfe – Instrument zur Schaffung geordneter Staatlichkeit? Handlungsempfehlungen vor dem Hintergrund der Haiti-Katastrophe*. Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 32, Bonn. Online in Internet: http://www.sef-bonn.org/download/publikationen/policy_paper/pp_32_de.pdf (Stand: Dez. 2010)
- Küblböck, Karin (2007). *Remittances – der neue Hoffnungsträger der Entwicklungspolitik?*, in: ÖFSE (Hg.). *Österreichische Entwicklungspolitik. Analysen, Informationen*, Wien, 96-102. Online in Internet: <http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/oepoll/oepol07.pdf> (Stand: Dez. 2010)
- Mahbubani, Kishore (2008). *The myth of Western aid*. In: *D+C* 35(2). Online in Internet: <http://www.inwent.org/ez/articles/065224/index.de.shtml> (Stand: Dez. 2010)
- ODI – Overseas Development Institute (Hg.) (2009). *Providing Aid in Insecure Environments: Trends in violence against aid workers and the operational response*. HPG Policy Briefs 34, London. Online in Internet: <http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=3250&title=violence-aid-workers-operational-response-2009> (Stand: Dez. 2010)

- OECD (2008). *Paris Declaration oder High Level Forum Accra 2008*.
Online in Internet: http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html (Stand: Dez. 2010)
- OECD (2009). *Development Co-operation Report 2009, Paris*.
- ÖFSE (Hg.) (2004). *Österreichische Entwicklungspolitik 2003, Berichte, Analysen, Informationen, Wien*. Online in Internet: <http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/oepol/oepol2004.pdf> (Stand: Dez. 2010)
- Oxfam International (2009). *Das Recht zu überleben – Die humanitären Herausforderung für das einundzwanzigste Jahrhundert (Deutsche Zusammenfassung, 5)*. Online in Internet: <http://www.oxfam.org> (Stand: Dez. 2010)
- Reinke, Jens (2007). *Remittances in the Balance of Payments Framework: Current Problems and Forthcoming Improvements*, IMF Statistics Department. Online in Internet: <http://www.imf.org/external/np/sta/bop/pdf/rem.pdf> (Stand: Dez. 2010)
- Republik Österreich (2003). *Entwicklungszusammenarbeitsgesetz inklusive EZA-Gesetz-Novelle 2003*. Online in Internet: http://www.entwicklung.at/uploads/media/EZA_Gesetz.pdf (Stand: Dez. 2010)
- Republik Österreich (2008). *Regierungsprogramm 2008-2013 Gemeinsam für Österreich, Wien, 250*. Online in Internet: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32965> (Stand: Dez. 2010)
- United Nations (2009). *The Millennium Development Goals Report 2009, New York*. Online in Internet: http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2009/MDG_Report_2009_En.pdf (Stand: Dez. 2010)
- United Nations (2010). *The Millennium Development Goals Report 2010, New York*. Online in Internet: <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202010%20En%20r15%20-low%20res%2020100615%20-.pdf> (Stand: Dez. 2010)
- Verlage, Christopher (2009). *Responsibility to Protect – Ein neuer Ansatz im Völkerrecht zur Verhinderung von Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Tübingen*.
- Weltbank (2010). *Migration and Remittances Factbook 2011, Washington DC*.

DAC-Liste der Empfängerländer (ODA)

Geordnet nach Entwicklungsstand. Gültig für 2009/2010

LDCs	Other LICs	Swasiland	Kasachstan
<i>Afghanistan</i>	<i>Côte d'Ivoire</i>	Syrien	Kroatien
<i>Angola</i>	<i>Ghana</i>	Thailand	Kuba
<i>Äquatorialguinea</i>	<i>Kenia</i>	Tokelau*	Libanon
<i>Äthiopien</i>	<i>Kirgisistan</i>	Tonga	Libyen
<i>Bangladesch</i>	<i>Korea, Dem. VR</i>	Tunesien	Malaysia
<i>Benin</i>	<i>Nigeria</i>	Turkmenistan	Mauritius
<i>Bhutan</i>	<i>Pakistan</i>	Ukraine	Mayotte*
<i>Burkina Faso</i>	<i>Papua-Neuguinea</i>	Wallis und Futuna*	Mexiko
<i>Burundi</i>	<i>Simbabwe</i>	UMICs	Montenegro
<i>Dschibuti</i>	<i>Tadschikistan</i>	Anguilla*	Montserrat*
<i>Eritrea</i>	<i>Usbekistan</i>	Antigua und Barbuda ¹	Nauru
<i>Gambia</i>	<i>Vietnam</i>	Argentinien	Oman ¹
<i>Guinea</i>	LMICs	Barbados ²	Palau
<i>Guinea-Bissau</i>	Ägypten	Belarus	Panama
<i>Haiti</i>	Albanien	Belize	Serbien
<i>Jemen</i>	Algerien	Botsuana	Seychellen
<i>Kambodscha</i>	Armenien	Brasilien	St. Helena*
<i>Kiribati</i>	Aserbaidtschan	Chile	St. Kitts und Nevis
<i>Komoren</i>	<i>Bolivien</i>	Cookinseln	St. Lucia
<i>Kongo, Dem. Rep.</i>	Bosnien u. Herzegowina	Costa Rica	St. Vincent und die Grenadinen
<i>Laos</i>	China	Dominica	Surinam
<i>Lesotho</i>	Dominikanische Republik	Fidschi	Südafrika
<i>Liberia</i>	Ecuador	Gabun	Trinidad und Tobago ²
<i>Madagaskar</i>	El Salvador	Grenada	Türkei
<i>Malawi</i>	Georgien	Jamaika	Uruguay
<i>Malediven</i>	Guatemala		Venezuela
<i>Mali</i>	<i>Guyana</i>		
<i>Mauretanien</i>	<i>Honduras</i>	LDCs:	Least Developed Countries
<i>Mosambik</i>	Indien	Other LICs:	Other Low Income Countries (pro-Kopf-BNP 2007 < US \$ 935)
<i>Myanmar</i>	Indonesien	LMICs:	Lower Middle Income Countries & Territories (pro-Kopf-BNP 2007 US \$ 936–US \$ 3.705)
<i>Nepal</i>	Irak	UMICs:	Upper Middle Income Countries & Territories (pro-Kopf-BNP 2007 US \$ 3.706–US \$ 11.455)
<i>Niger</i>	Iran	*	Territorien/abhängige Gebiete <i>Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)</i> (Stand Juli 2010)
<i>Ruanda</i>	Jordanien		
<i>Salomonen</i>	<i>Kamerun</i>	(1)	Antigua & Barbuda und Oman überschritten die Schwelle für „High Income Countries“ im Jahr 2007. Entsprechend den DAC Regeln für die Revision dieser Liste werden beide Länder nicht mehr in der Liste 2011 aufscheinen, sofern sie bis 2010 „High Income Countries“ bleiben.
<i>Sambia</i>	Kap Verde	(2)	Barbados und Trinidad & Tobago überschritten die Schwelle für „High Income Countries“ in den Jahren 2006 und 2007. Entsprechend den DAC Regeln für die Revision dieser Liste werden beide Länder nicht mehr in der Liste 2011 aufscheinen, sofern sie bis 2010 „High Income Countries“ bleiben.
<i>Samoa</i>	Kolumbien	(3)	Dies bedeutet nicht, dass die OECD den rechtlichen Status des Kosovo anerkennt.
<i>São Tomé und Príncipe</i>	<i>Kongo, Rep.</i>		
<i>Senegal</i>	Kosovo ³		
<i>Sierra Leone</i>	Marokko		
<i>Somalia</i>	Marshallinseln		
<i>Sudan</i>	Mikronesien		
<i>Tansania</i>	Moldau		
<i>Timor-Leste (Osttimor)</i>	Mongolei		
<i>Togo</i>	Namibia		
<i>Tschad</i>	<i>Nicaragua</i>		
<i>Tuvalu</i>	Niue		
<i>Uganda</i>	Paläst. Autonomiegebiete		
<i>Vanuatu</i>	Paraguay		
<i>Zentralafrikanische Republik</i>	Peru		
	Philippinen		
	Sri Lanka		

<http://www.oecd.org/dataoecd/32/40/43540882.pdf>
(Stand: Dez. 2010)

DAC-Liste der Empfängerländer (ODA)

Geordnet nach Entwicklungsstand. Gültig für 2008

LDCs	Other LICs	Swasiland	Kasachstan
<i>Afghanistan</i>	<i>Côte d'Ivoire</i>	Syrien	Kroatien
Angola	<i>Ghana</i>	Thailand	Kuba
Äquatorialguinea	Kenia	Tokelau*	Libanon
<i>Äthiopien</i>	<i>Kirgisistan</i>	Tonga	Libyen
Bangladesch	Korea, Dem. VR	Tunesien	Malaysia
<i>Benin</i>	Nigeria	Turkmenistan	Mauritius
Bhutan	Pakistan	Ukraine	Mayotte*
<i>Burkina Faso</i>	Papua-Neuguinea	Wallis und Futuna*	Mexiko
<i>Burundi</i>	Simbabwe	UMICs	Montenegro
Dschibuti	Tadschikistan	Anguilla*	Montserrat*
<i>Eritrea</i>	Usbekistan	Antigua und Barbuda ¹	Nauru
<i>Gambia</i>	Vietnam	Argentinien	Oman ¹
<i>Guinea</i>	LMICs	Barbados ²	Palau
<i>Guinea-Bissau</i>	Ägypten	Belarus	Panama
<i>Haiti</i>	Albanien	Belize	Serbien ³
Jemen	Algerien	Botsuana	Seychellen
Kambodscha	Armenien	Brasilien	St. Helena*
Kiribati	Aserbaidtschan	Chile	St. Kitts und Nevis
Komoren	<i>Bolivien</i>	Cookinseln	St. Lucia
<i>Kongo, Dem. Rep.</i>	Bosnien u. Herzegowina	Costa Rica	St. Vincent und die Grenadinen
Laos	China	Dominica	Surinam
Lesotho	Dominikanische Republik	Fidschi	Südafrika
<i>Liberia</i>	Ecuador	Gabun	Trinidad und Tobago ²
<i>Madagaskar</i>	El Salvador	Grenada	Türkei
<i>Malawi</i>	Georgien	Jamaika	Uruguay
Malediven	Guatemala		Venezuela
<i>Mali</i>	<i>Guyana</i>		
<i>Mauretanien</i>	<i>Honduras</i>	LDCs:	Least Developed Countries
<i>Mosambik</i>	Indien	Other LICs:	Other Low Income Countries (pro-Kopf-BNP 2007 < US \$ 935)
Myanmar	Indonesien	LMICs:	Lower Middle Income Countries & Territories (pro-Kopf-BNP 2007 US \$ 936–US \$ 3.705)
<i>Nepal</i>	Irak	UMICs:	Upper Middle Income Countries & Territories (pro-Kopf-BNP 2007 US \$ 3.706–US \$ 11.455)
<i>Niger</i>	Iran	*	Territorien/abhängige Gebiete <i>Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)</i> (Stand April 2008)
<i>Ruanda</i>	Jordanien		
Salomonen	<i>Kamerun</i>	(1)	Antigua & Barbuda und Oman überschritten die Schwelle für „High Income Countries“ im Jahr 2007. Entsprechend den DAC Regeln für die Revision dieser Liste werden beide Länder nicht mehr in der Liste 2011 aufscheinen, sofern sie bis 2010 „High Income Countries“ bleiben.
<i>Sambia</i>	Kap Verde	(2)	Barbados und Trinidad & Tobago überschritten die Schwelle für „High Income Countries“ in den Jahren 2006 und 2007. Entsprechend den DAC Regeln für die Revision dieser Liste werden beide Länder nicht mehr in der Liste 2011 aufscheinen, sofern sie bis 2010 „High Income Countries“ bleiben.
Samoa	Kolumbien	(3)	Gegenwärtige werden Leistungen an den Kosovo Serbien angerechnet. Der Kosovo wird erst nach der Anerkennung durch die UNO als eigenständiger Staat in die Empfängerliste aufgenommen.
<i>São Tomé und Principe</i>	<i>Kongo, Rep.</i>		
<i>Senegal</i>	Marokko		
<i>Sierra Leone</i>	Marshallinseln		
<i>Somalia</i>	Mazedonien		
<i>Sudan</i>	Mikronesien		
<i>Tansania</i>	Moldau		
Timor-Leste	Mongolei		
(Osttimor)	Namibia		
<i>Togo</i>	<i>Nicaragua</i>		
<i>Tschad</i>	Niue		
Tuvalu	Paläst. Autonomiegebiete		
<i>Uganda</i>	Paraguay		
Vanuatu	Peru		
<i>Zentralafrikanische Republik</i>	Philippinen		
	Sri Lanka		

<http://www.oecd.org/dataoecd/62/48/41655745.pdf>
(Stand: Dez. 2010)

DAC-Liste der Empfängerländer (ODA)

Geordnet nach Entwicklungsstand. Gültig für 2005, 2006 und 2007

LDCs	Other LICs	Namibia	Costa Rica
Afghanistan	<i>Côte d'Ivoire</i>	Niue	Dominica
Angola	<i>Ghana</i>	Paläst. Autonomiegebiete	Gabun
Äquatorialguinea	Indien	Paraguay	Grenada
<i>Äthiopien</i>	<i>Kamerun</i>	Peru	Kroatien
Bangladesch	Kenia	Philippinen	Libanon
<i>Benin</i>	<i>Kirgisistan</i>	Serbien	Libyen
Bhutan	<i>Kongo, Rep.</i>	Sri Lanka	Malaysia
<i>Burkina Faso</i>	Korea, Dem. VR	Surinam	Mauritius
<i>Burundi</i>	Moldau	Swasiland	Mayotte*
Dschibuti	Mongolei	Syrien	Mexiko
<i>Eritrea</i>	<i>Nicaragua</i>	Thailand	Montserrat*
<i>Gambia</i>	Nigeria	Tokelau*	Nauru
<i>Guinea</i>	Pakistan	Tonga	Oman
<i>Guinea-Bissau</i>	Papua-Neuguinea	Tunesien	Palau
<i>Haiti</i>	Simbabwe	Turkmenistan	Panama
Jemen	Tadschikistan	Ukraine	Saudi Arabien
Kambodscha	Usbekistan	Wallis und Futuna*	Seychellen
Kap Verde	Vietnam		St. Helena*
Kiribati		UMICs	St. Kitts und Nevis
<i>Komoren</i>	LMICs	Anguilla*	St. Lucia
<i>Kongo, Dem. Rep.</i>	Ägypten	Antigua und Barbuda	St. Vincent und die Grenadinen
Laos	Albanien	Argentinien	Südafrika
<i>Liberia</i>	Algerien	Barbados	Trinidad und Tobago
<i>Madagaskar</i>	Armenien	Belize	Türkei
<i>Malawi</i>	Aserbaidtschan	Botsuana	Turks- und Caicosinseln*
Malediven	Belarus	Chile	Uruguay
<i>Mali</i>	<i>Bolivien</i>	Cookinseln	Venezuela
<i>Mauretanien</i>	Bosnien u. Herzegowina		
<i>Mosambik</i>	Brasilien		
Myanmar	China		
<i>Nepal</i>	Dominikanische Republik		
<i>Niger</i>	Ecuador		
<i>Ruanda</i>	El Salvador		
Salomonen	Fidschi		
<i>Sambia</i>	Georgien		
Samoa	Guatemala		
<i>São Tomé und Príncipe</i>	<i>Guyana</i>		
<i>Senegal</i>	<i>Honduras</i>		
<i>Sierra Leone</i>	Indonesien		
<i>Somalía</i>	Irak		
<i>Sudan</i>	Iran		
<i>Tansania</i>	Jamaika		
Timor-Leste (Osttimor)	Jordanien		
<i>Togo</i>	Kasachstan		
<i>Tschad</i>	Kolumbien		
Tuvalu	Kuba		
<i>Uganda</i>	Marokko		
Vanuatu	Marshallinseln		
<i>Zentralafrikanische Republik</i>	Mazedonien		
	Mikronesien		
	Montenegro		

LDCs:	Least Developed Countries
Other LICs:	Other Low Income Countries (pro-Kopf-BNP 2004 < US \$ 825)
LMICs:	Lower Middle Income Countries (pro-Kopf-BNP 2004 US \$ 826–US \$ 3.255)
UMICs:	Upper Middle Income Countries (pro-Kopf-BNP 2004 US \$ 3.256–US \$ 10.065)
*	Territorien/abhängige Gebiete <i>Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)s</i> (Stand November 2006)

<http://www.oecd.org/dataoecd/23/34/37954893.pdf> &
<http://www.oecd.org/dataoecd/32/12/41751233.pdf>
 (Stand: Dez. 2010)

Mitgliedsorganisationen der KOO – Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission

Ordentliche Mitglieder

Afro-Asiatische Institute
(AAI Graz – AAI Salzburg – AAI Wien)

Diözesankommissionen bzw. Welthaus-Organisationen
(Feldkirch – Graz – Innsbruck – Klagenfurt – Linz – Salzburg – Wien)

Dreikönigsaktion (DKA) der Katholischen Jungschar Österreich

Fastenaktionen der Diözesen
(Eisenstadt – St. Pölten)

HORIZONT3000

Jugend Eine Welt (J1W)

Katholische Frauenbewegung Österreich (kfbö)

Katholische Jugend Österreichs (KJ)

Katholische Männerbewegung Österreichs – SEI SO FREI (KMBÖ)

Missio – Päpstliche Missionswerke in Österreich

Missions-Verkehrs-Arbeitsgemeinschaft (MIVA)

Österreichische Caritaszentrale (ÖCZ)

Missionsorden Frauen und Männer

Außerordentliche Mitglieder

Katholische Arbeitnehmerbewegung Österreichs (KABÖ)

Katholische Hochschuljugend (KHJ)

Kirche in Not (KiN)

Verein Christlicher Orient (ICO)

Quelle: <http://www.koo.at>, Stand: Dezember 2010

Abkürzungsverzeichnis

ADA	Austrian Development Agency
AIF	Alternative Investmentsfonds
AKF	Auslandskatastrophenfonds
AKP-Staaten	Afrika, Karibik, Pazifik-Staaten
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América / Bolivarianische Allianz für die Völker unseres Amerikas
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
BEIGEWUM	Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMeiA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BNE	Bruttonationaleinkommen
BRICs	Brasilien, Russland, Indien, China
BSE	Rinderkrankheit (Bovine spongiforme Enzephalopathie)
BVA	Budgetvoranschlag
BWIs	Bretton Woods Institutions
CAFOD	Catholic Overseas Development Agency
CCP	Central Counterparty
CDM	Clean Development Mechanism
CDS	Credit Default Swaps
CEPR	Center for Economic and Policy Research
CERF	United Nations Central Emergency Response Fonds
CIDSE	Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité
CRD	Capital Requirement Directive
DAC	Development Assistance Committee / Entwicklungshilfekomitee der OECD
DCD	Development Co-operation Directorate
EBA	European Banking Authority
ECF	The Extended Credit Facility
ECOFIN	Economic and Financial Affairs Council
ECON	Committee on Economic and Monetary Affairs
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds

EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EK	Europäische Kommission
EMDCs	Emerging Market and Developing Countries
EMIR	European Market Infrastructure Regulation
ERP-Fonds	European Recovery Programme Fonds
ESF	Exogenous Shock Facility
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESRB	European Systemic Risk Board
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FAT	Financial Activities Tax
FCL	Flexible Credit Line
FSAP	Financial Sector Assessment Program
FSC	Financial Stability Contribution
FTT	Financial Transaction Tax
G20	The Group of Twenty Finance Ministers and Central Bank Governors
G7	Gruppe der 7 führenden Industrieländer von 1976-1998
G8	Gruppe der 8 bedeutendsten Industriestaaten der Welt
GAB	General Arrangements to Borrow
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GDP / GDI	Gross Domestic Product / Gross Domestic Income
GDP-PPP	Bruttoinlandsprodukt auf Basis der Kaufkraftparität
GNP	Gross National Product
GPA	Government Procurement Agreement
GRA	General Resources Account
HDRO	Human Development Report Office
HH	Humanitäre Hilfe
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
IAEO / IAEA	Internationale Atomenergie-Organisation / International Atomic Energy Agency
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Association
IDS	Institute of Development Studies
IEO	International Evaluation Office of the International Monetary Fund
IFAD	International Fund for Agricultural Development

IFIs	International Financial Institutions
ILO	International Labour Organisation
IMF / IWF	International Monetary Fund / Internationaler Währungsfonds
IOM	International Organization for Migration
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IRKR / ICRC	Internationales Rotes Kreuz / International Committee of the Red Cross
IUCN	International Union for Conservation of Nature
KOO	Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission
LCR	Liquidity Coverage Ratio
LDCs	Least Developed Countries
LICs	Low Income Countries
LMICs	Lower Middle Income Countries and Territories
LTCM	Long-Term Capital Management
MDGs	Millennium Development Goals
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative
MICs	Middle Income Countries
MiFID	Markets in Financial Instruments Directive
MSF	Médecins Sans Frontières / Ärzte ohne Grenzen
MTF	Multilateral Trading Facilities
NAB	New Arrangements to Borrow
NGO / NRO	Non-Governmental Organization / Nichtregierungsorganisation
NSFR	Net Stable Funding Ratio
OA	Official Aid (bis 2005 Teil II der DAC-Empfängerländerliste)
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
ÖFSE	Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung
OLICs	Other Low Income Countries
OOF	Other Official Flows / Sonstige öffentliche Leistungen
ÖRK	Österreichisches Rotes Kreuz
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OTC	Over the Counter
PCDR	Post-Catastrophe Debt Relief
PCL	Precautionary Credit Line

PRGT	Poverty Reduction and Growth Trust
PSI	Policy Support Instrument
RCF	The Rapid Credit Facility
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Degradation of Forests
S&L	Savings & Loan
SBA	Stand-by Arrangement
SCF	The Standby Credit Facility
SCs	Southern Countries
SDR	Special Drawing Rights / Sonderziehungsrechte
SIV	Special Investment Vehicles
SLF	Short-Term Liquidity Facility
SOMO	Center for Research on Multinational Corporations
SSR	Sicherheitssystemreform
TEEB	The Economics of Ecosystems and Biodiversity
TRIMS	Agreement on Trade-Related Aspects of Investment Measures
UCITS	Undertaking for Investments in Transferable Securities
UMICs	Upper Middle Income Countries
UN / UNO	United Nations Organization
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNECA	United Nations Economic Commission for Africa
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organisation
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency
VN	Vereinte Nationen
WFP	United Nations World Food Programme
WTO	World Trade Organization

AutorInnen

Stephanie Altmann

Studium der Internationalen Entwicklung an der Universität Wien. Im Herbst 2010 absolvierte sie ein Praktikum im Bereich Wissenschaft & Forschung der ÖFSE.

Agnes Demauroy

Bachelor of Arts in Philosophy and Politics at the University of York. Master of Science in European Public Policy from University College London UCL 2010, working for CAFOD in 2010, internship at the United Nations Research Institute for Social Development in Geneva, where she specialised on the impact of CSR on social development. She is currently working for IBM in their Corporate Citizenship section and plans to do a phd next year in UCL.

Isabella Kolm

Studium der Sozioökonomie an der Wirtschaftsuniversität Wien und der Internationalen Entwicklung an der Universität Wien. Im Herbst 2010 absolvierte sie ein Praktikum im Bereich Wissenschaft & Forschung der ÖFSE.

Karin Küblböck

ist Ökonomin und wissenschaftliche Mitarbeiterin der Österreichischen Forschungsförderung für Internationale Entwicklung, zuständig für den Bereich Internationale Entwicklungspolitik und Weltwirtschaft sowie Lektorin am Institut für Internationale Entwicklung der Universität Wien.

Erwin Künzi

studierte Geografie an der Universität Bern am Zentrum für Entwicklung und Umwelt. Aufenthalte in Indonesien und Kenia, wo er von 1995-1998 in einem ländlichen Forschungs- und Entwicklungsprogramm in der Provinz Laikipia tätig war. Seit 1999 ist er Experte für Umwelt und natürliche Ressourcen für die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit, seit 2004 in der Austrian Development Agency. Erwin Künzi ist Mitglied in verschiedenen internationalen ExpertInnengruppen und vertritt die OEZA im OECD/DAC Environet.

Michael Obrovsky

Studium der Publizistik und Kommunikationswissenschaft, Kunstgeschichte und Philosophie an der Universität Wien, Promotion in Kommunikationswissenschaften an der Universität Wien. Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Österreichischen Forschungsförderung für Internationale Entwicklung (ÖFSE), Lehrbeauftragter beim Projekt Internationale Entwicklung an der Universität Wien.

Monica Polato-Lopes

is finishing a BA in International Relations at Queen Mary University. She has worked as a Research Assistant at CAFOD on the project 'What should come after the MDGs? Voices from the South'. Previously, she has been an intern at Minority Rights Group International (MRG) and a Public Policy Volunteer at Tearfund in the area of Environment, Disaster and Climate Change Policy.

Amy Pollard

is CAFOD's Lead Analyst on Aid. Originally trained as a Social Anthropologist, her PhD was an ethnographic study of aid donors and government in Indonesia (University of Cambridge, 2009). She has worked as a consultant to DFID, the World Bank and the Asian Development Bank – particularly focusing on political economy analysis and aid effectiveness. Her work at the Overseas Development Institute (2002-2005) focused on bridging research and policy.

Kunibert Raffer

ist ao Professor am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Wien, Honorarprofessor der Universidad Nacional de Río Negro (Argentinien), Senior Associate der New Economics Foundation (London), Vortragender am UN Institute for Training and Research. 1989: Visiting Fellow am Institute of Development Studies, Sussex (auf Einladung von Prof. Sir Hans (H.W.) Singer).

Werner Raza

Studium der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Promotion an der WU Wien. Seit Oktober 2010 Leiter der Österreichischen Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE). Lehrbeauftragter an österreichischen Universitäten und Fachhochschulen. Zu den Arbeitsschwerpunkten zählen internationale Handelspolitik, Internationale Politische Ökonomie und Entwicklungspolitik.

Max Santner

leitet seit 2007 den Bereich Internationale Hilfe im Österreichischen Roten Kreuz. Derzeit führt er zusätzlich den Vorsitz des Dachverbands Globale Verantwortung – Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Humanitäre Hilfe, dem Zusammenschluss von 43 Nichtregierungsorganisationen in den Bereichen Entwicklung, Humanitäre Hilfe und entwicklungspolitische Bildung. Max Santner hat langjährige Erfahrung im Projekt-Management vor allem in Nepal, Sri Lanka, Bhutan und Afghanistan.

Andy Sumner

is Research Fellow in the Vulnerability and Poverty Reduction Team at the Institute of Development Studies – IDS and a Visiting Fellow at the Centre for Global Development, Washington DC. He is a cross-disciplinary Economist. He is a council member of the Development Studies Association (DSA) and the European Association of Development Institutes (EADI). In 2010 he contributed to the UNDP 'MDG International Assessment' for the MDG summit and the Commission for Africa report, 'Still Our Common Interest'.

ZAHLEN ZUR INTERNATIONALEN ENTWICKLUNGSFINANZIERUNG – VORLÄUFIGE ODA-DATEN 2010

Michael Obrovsky

Anfang April 2011 hat das DAC (Development Assistance Committee) der OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) die vorläufigen Leistungen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance = ODA) der DAC-Mitgliedsländer für das Jahr 2010 veröffentlicht. Trotz des „All Time High“ der ODA-Leistungen mit insgesamt **129 Mrd US \$** liegen die Mitgliedsländer des DAC mit einer ODA-Quote von durchschnittlich 0,32 % des BNE noch weit vom 0,7 %-Ziel, das bis 2015 angestrebt wird, entfernt. Im Vergleich zum Jahr 2009 ist die gesamte ODA um 6,5 % angestiegen, die bilateralen Zuschüsse (ohne Entschuldung und humanitärer Hilfe) – das DAC bezeichnet diese Leistungen als „bilateral aid for core development programmes and projects“ – sind um 5,9 % angestiegen.

Norwegen (1,10 %), Luxemburg (1,09 %), Schweden (0,97 %), Dänemark (0,90 %) und die Niederlande (0,81 %) haben auch 2010 die ODA-Quote von 0,7 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) übertroffen. Am Ende der Rangliste befindet sich das neue DAC-Mitglied Korea (0,12 %) sowie Italien (0,15 %), Griechenland (0,17 %) und Japan (0,20 %). Österreich liegt mit 0,32 % des BNE am 16. Rang.

Die ODA-Leistungen der **15 EU-DAC-Mitgliedsländer** betragen rund **70 Mrd US \$**, damit stellen die EU-DAC-Mitgliedsländer 54 % der gesamten ODA-Leistungen. Gemeinsam mit den Leistungen der 12 „neuen EU-Mitgliedsländer“ Süd-Osteuropas, die nicht Mitglied des DAC sind, meldete Europa rund 71,1 Mrd US \$ an ODA. Die im Jahr 2005 auf verschiedenen Ebenen (G8, EU) verabschiedeten Zusagen, die ODA-Leistungen bis 2010 signifikant zu steigern, konnten nicht oder nur teilweise erreicht werden. So haben etwa die G8-Länder ODA-Steigerungen von 2004 bis 2010 um 50 Mrd US \$ angekündigt, ihre tatsächlichen ODA-Leistungen konnten sie allerdings nur um 31 Mrd US \$ von rd. 58 Mrd US \$ (2004) auf rd. 89 Mrd US \$ (2010) anheben.

Österreich meldete für **2010 1,2 Mrd US \$ (905 Mio €)** als vorläufige ODA (**0,32 % des BNE**). Dieser Anstieg im Vergleich zum Vorjahr (2009: 1,15 Mrd US \$ [823 Mio €]; 0,30 % des BNE) geht unter anderem auf Entschuldungsmaßnahmen für die Zentralafrikanische Republik, Togo, die Demokratische Republik Kongo sowie für Liberia in der Höhe von insgesamt 117 Mio €, sowie auf höhere Zahlungen bei den UN-Organisationen und an den Europäischen Entwicklungsfonds zurück.

Auch wenn die **ODA-Leistungen Österreichs** in den nächsten Jahren laut Prognoseszenario des Dreijahresprogramms der österreichischen Entwicklungspolitik 2010-2012 geringfügig ansteigen werden, sind Kürzungen bei der OEZA – Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (ADA-Budget) vorprogrammiert. Ein Rückgang des OEZA-Budgets auf 65 Mio € im Jahr 2014 wurde bereits im Bundesfinanzrahmengesetz 2011-2014 angekündigt. Das Bundesfinanzrahmengesetz 2012-2015 sieht Steigerungen des Finanzrahmens des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten im Jahr 2015 um 7,1 Mio € vor (beschlossen am 18.05.2011). Selbst wenn diese Steigerung zur Gänze für das OEZA-Budget verwendet werden sollte, bleibt unterm Strich eine Kürzung von 26,3 Mio € im Vergleich zum Budgetvoranschlag des Jahres 2010.



Beilage „Zahlen zur internationalen Entwicklungsfinanzierung – vorläufige ODA-Daten 2010“, Mai 2011 zu „Österreichische Entwicklungspolitik – Analysen, Informationen“, Ausgabe 2010 mit dem Schwerpunktthema „Krisen und Entwicklung“, Wien.