



BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION

B · I · C · C

BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION • INTERNATIONALES KONVERSIONSZENTRUM BONN

paper 53

Analyse und
Empfehlungen zur
internationalen
Erfassung von sicher-
heitsrelevanten
Ausgaben innerhalb
und außerhalb der
öffentlichen Entwick-
lungshilfe (ODA)

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	2
2.	Problemstellung	4
3.	Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA)	6
3.1.	Historische Hintergründe	6
3.2.	Philosophie und Definitionen des DAC Berichtssystems	8
3.2.1	Grundlegende Gemeinsamkeiten der verschiedenen Berichtskategorien	8
3.2.2	Berichtskategorie ODA	10
3.2.3	Berichtskategorie friedenserhaltende Operationen (peacekeeping)	11
3.2.4	Andere Berichtskategorien	13
3.2.5	Eigene Stellungnahme	13
3.3	Kriterien und Grenzen einer Ausweitung der Erfassung von Ausgaben als ODA	15
3.3.1	Angemessenheit der Definition	15
3.3.2	ODA als interinstitutionelles Instrument in Geberländern	15
3.3.3	Integrität der Zeitreihen	16
3.3.4	Internationale politische Zusagen	16
3.3.5	ODA als Lobbyinstrument	17
3.3.6	Öffentliche Wahrnehmung der ODA-Zahlen	17
3.3.7	Zusammenfassende Bewertung	18
4.	Sicherheit und Entwicklung – Aktionsfelder der Verknüpfung	19
4.1	Zivile Krisenprävention und -bearbeitung, Friedenskonsolidierung	19
4.2	Friedenschaffende, -unterstützende und -erhaltende Operationen	22
4.3	Konsolidierung von schwachen, versagenden, zerfallenden und zerfallenen Staaten	26
4.4	Sicherheitssektorreform	29
4.5	Terrorismusbekämpfung	31
4.6	Zusammenfassende Bewertung	32
5.	Zusammenfassende Beurteilung	33
6.	Anhang	41
7.	Literaturverzeichnis	52

1. Zusammenfassung

Die Feststellung einer engen Verbindung zwischen Sicherheit und Entwicklung findet nicht nur immer weitere Zustimmung, sie führt vermehrt auch zu Aktivitäten von Gebern der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in Empfängerländern. Viele Maßnahmen, die darauf abzielen militante Konflikte zu vermeiden und zu lösen, Nachkriegssituation zu stabilisieren, Staaten auch im Bereich der Durchsetzung von Recht und Ordnung zu konsolidieren und Sicherheitskräfte zu reformieren, fördern direkt und/oder indirekt die wirtschaftliche Entwicklung und Wohlfahrt oder sind sogar die Voraussetzung dafür, dass Entwicklung erfolgen kann. Trotzdem sind sie, insbesondere wenn Streitkräfte an den Aktivitäten beteiligt sind, in großen Teilen nicht als Öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) anrechenbar. Wiederholt ist deshalb eine Ausweitung der ODA-Definition vorgeschlagen worden, um ein breiteres Spektrum von Ausgaben für die Schaffung von Frieden und Sicherheit als Voraussetzung von nachhaltiger Entwicklung zu erfassen als bisher vorgesehen. Änderungen der ODA-Definition sind notwendig, um neuen Erkenntnissen darüber Rechnung zu tragen, welche Ausgaben nachhaltige Entwicklung fördern. Sie müssen aber inhaltlich gut begründbar sein, auf einem breiten entwicklungspolitischen Konsens basieren, Missbrauch weitgehend ausschließen und die Zahlenreihe der ODA nicht verfälschen.

Insbesondere auf Grund der regelmäßig an die ODA geknüpften politischen Verpflichtungen der EZ ist jede Ausweitung der ODA-Definition mit größeren quantitativen Auswirkungen problematisch.

Aus Gründen der inneren Logik der ODA-Definition und deren Glaubwürdigkeit sowie der Integrität der Zeitreihe der ODA-Daten und der Verbindlichkeit politischer Zusagen auf der Basis der vorhandenen ODA-Definition empfiehlt sich ein Festhalten am weitgehenden Ausschluss von Aktivitäten, an denen Streitkräfte beteiligt sind. Ausnahmen sollten nur zugelassen werden, wenn klar ist, dass die Streitkräfte Instrument und nicht Akteur in entwicklungspolitisch begründeten und gesteuerten Maßnahmen sind und bei denen sich außerdem auf Grund des geringen finanziellen Volumens keine Probleme mit der Integrität der ODA-Datenreihe ergeben. Derartige Ausnahmen sind auch jetzt schon, etwa bei humanitärer Hilfe, in der ODA-Definition vorgesehen.

Aus dieser Argumentation folgt als erste Schlussfolgerung die Empfehlung einer sehr begrenzten Ausweitung der ODA-

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

Anrechenbarkeit bei klar umgrenzten Maßnahmen der Nutzung militärischer Kapazitäten in der zivilen Konfliktprävention, der zivilen Steuerung und Lenkung der Sicherheitssektorreform sowie der praktischen Abrüstung, einschließlich der Kontrolle und Zerstörung von Kleinwaffen.

Die zweite Schlussfolgerung aus der hier dargelegten Argumentation ist eine Erweiterung des OECD DAC-Berichtssystems außerhalb von ODA, für das die Bezeichnung OSA (Official Security Assistance) benutzt werden könnte. Damit soll den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben werden, Ausgaben für Aktivitäten zu melden, die nach ihrer Einschätzung den grundlegenden ODA-Aktivitäten in Bezug auf Zielrichtung (Förderung von Entwicklung und Wohlfahrt) und Zuschusselement entsprechen, aber nicht ODA-anrechenbar sind. Das OECD DAC-Berichtssystem bietet hierzu bereits einen Ansatzpunkt, in dem es Mitgliedstaaten erlaubt, Ausgaben für friedenserhaltende Operationen anzuzeigen (Linie V.2.B). Aus OSA-Anrechenbarkeit ausgeschlossen sein sollten Waffen- und Rüstungsexporte, da hier die Missbrauchsmöglichkeiten besonders groß sind. OSA, wie hier umschrieben, dürfte eine Größenordnung von mindestens 25 Prozent der gegenwärtigen ODA haben. Staaten, die ihr über die ODA hinausgehendes Engagement im Bereich der Schaffung von Sicherheit, Frieden und Stabilität zur Förderung von wirtschaftlicher Entwicklung und Wohlfahrt herausstellen wollen, wird mit der OSA dafür eine Plattform geboten. Die strikte Trennung von ODA und OSA macht aber den deutlich unterschiedlichen Charakter von ODA und OSA – grundsätzlich zivil versus überwiegend militärisch, direkte versus indirekte Entwicklungsförderung – deutlich.

2. Problemstellung

Sicherheit und Entwicklung sind eng miteinander verwoben. Kriegerische Auseinandersetzungen, militant ausgetragene ethnische und soziale Konflikte, Kriminalität und staatliche Unterdrückung sind massive Behinderungen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung (Collier et al, 2003; UNDP, 2003; OECD, 2004c). Der Schutz vor solchen Bedrohungen mit dem Ziel möglichst weitgehende Sicherheit vor ihnen zu schaffen – mit Frieden als Abwesenheit von Krieg als Grundelement – wird zunehmend als eine Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung angesehen.¹ Umgekehrt ist wirtschaftliche und soziale Entwicklung ein wichtiger Faktor, der einen höheren Grad an Sicherheit möglich macht, wie zahlreiche empirische Untersuchungen zum Kriegsgeschehen, Konflikten, Kriminalität und staatlicher Repression belegen (Collier et al, 2003).

Die Feststellung einer engen Verbindung zwischen Sicherheit und Entwicklung gilt weitgehend unabhängig von der Definition von Sicherheit. Vergleichsweise schwach ist sie für ein sehr traditionelles Verständnis von Sicherheit, das als Aufgabe der Sicherheitspolitik nur die militärisch gesicherte Integrität von Staaten anerkennt. Modernere Definitionen von Sicherheit umfassen hingegen weitere Bedrohungen, wie etwa das Konzept der „Menschlichen Sicherheit“ der im Human Security Network zusammengeschlossenen Staaten, das alle physischen Bedrohungen jedes Menschen einschließt (www.humansecuritynetwork.org/). Noch weiter gehen Konzepte wie das der umfassenden Sicherheit, wie es etwa die Bundesregierung vertritt (www.bmvg.de/sicherheit/grundlagen/sivep_prinzipien.php), das auch Bedrohungen durch mangelnde Wohlfahrt, Gerechtigkeit und Partizipation einschließt.²

Die verstärkte Wahrnehmung einer engen Verbindung von Sicherheit, Frieden und Entwicklung tangiert Sicherheits-, Außen- und auch Entwicklungspolitik. Die kohärente Begründung von Abgrenzungen verschiedener Politikfelder wird schwieriger,

¹ „Die OECD Mitgliedstaaten erkennen an, dass Entwicklung und Sicherheit untrennbar miteinander verbunden sind.“ OECD, 2004c, S. 1.

² Sicherheit wird in dieser Analyse in einem weiten Verständnis als Oberbegriff für die Vermeidung und Abwehr von Gewaltandrohung und -anwendung benutzt. Frieden, die Vermeidung der militanten Austragung von Konflikten, die Verringerung der Kriminalität etc. sind im hier benutzten Verständnis Elemente von Sicherheit.

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

Überlappungen vermehren sich. Dies führt einerseits zu zahlreichen neuen Möglichkeiten der Integration früher voneinander abgeschotteter Maßnahmen und zur Schließung von Lücken, die durch die bisherige Kompartimentalisierung der Politikfelder blieben, andererseits aber auch zu Problemen der Zuordnung von Zielen, Instrumenten und Strategien. Wichtige Punkte auf der neuen Agenda von Sicherheit und Entwicklung sind die zivile Konfliktprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, friedensschaffende, -erhaltende und -unterstützende Maßnahmen mit militärischen Mitteln, zerfallende Staaten, die Reform des Sicherheitssektors und die Bekämpfung des internationalen Terrorismus.

Ein Folgeproblem eines verstärkt integrativen Ansatzes zur Förderung von Entwicklung, Frieden und Sicherheit ist die Abgrenzung der Ausgaben für öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) des Entwicklungsausschusses (DAC) der OECD.

ODA soll die Ausgaben der Geberländer umfassen, die nach vereinbarten Grundsätzen zur Förderung der Entwicklung in Empfängerländern eingesetzt werden. Da in der Entwicklungspolitik und -praxis laufend neue Ansätze und Instrumente entwickelt und eingesetzt werden, muss auch die Definition dessen, was als ODA gelten kann, ständig angepasst werden. Gleichzeitig muss die Abgrenzung der ODA von Ausgaben, die bestimmten grundlegenden Kriterien nicht entsprechen, klar, transparent, logisch nachvollziehbar und von einem breiten Konsens getragen sein, einerseits um des Selbstverständnisses der Entwicklungspolitik selber willen, andererseits aber auch, weil finanzielle Zielsetzungen in der Entwicklungspolitik regelmäßig an diese Ausgabenkategorie gekoppelt worden sind.

In dieser Analyse soll das Spannungsfeld zwischen Veränderung und Erhaltung der Abgrenzung der ODA abgesteckt werden, das sich aus der zunehmenden Wahrnehmung der Verknüpfungen zwischen Entwicklung, Konflikt, Sicherheit und Frieden ergeben. Wesentliche Wegmarken sind dabei verschiedene Ideen, Ansätze und Vorschläge, die von verschiedenen Mitgliedstaaten der OECD, aber auch anderen Akteuren gemacht worden sind. Ziel ist die Klärung der Frage, ob eine umfassende Ausweitung der Abgrenzung der ODA begründbar und begründet ist, oder ob nicht Alternativen, insbesondere die Schaffung einer Erweiterung des Berichtssystems des OECD DAC, den mit der Berichterstattung der ODA

verbundenen Zielen besser gerecht würden. Hierfür werden konkrete Vorschläge skizziert und diskutiert.

Der Hinführung zur Analyse dient zunächst eine kurze Betrachtung der Geschichte und Praxis der ODA. Darauf folgt die Benennung von Kriterien, die bei Veränderungen der Definition der ODA bedacht werden sollten. Danach werden zentrale Punkte der neuen Agenda Sicherheit und Entwicklung in Hinblick auf die benannten Kriterien durchdekliniert. Es folgt ein Abschnitt, in dem die Erfahrung ausgewählter Geberländer mit der neuen Agenda dargestellt wird. Die Analyse schließt mit abgeleiteten Empfehlungen für eine klar begrenzte Erweiterung der ODA-Definition und den parallelen Ausbau eines Elementes im Berichtssystem des OECD DAC, das die Masse der für die Entwicklung potenziell förderlicher Ausgaben zur Schaffung von Sicherheit in Empfängerländern erfassen soll.

3. Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA)

3.1 Historische Hintergründe

Diskussionen über die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit begleiten die moderne Entwicklungspolitik seit ihren Anfängen. 1947 stellten die USA für die Türkei und Griechenland finanzielle Mittel zur Verfügung, die sowohl die wirtschaftliche Entwicklung als auch das dortige Militär stärken sollten³. Sicherheitspolitische Überlegungen standen bei der Ausweitung dieser Programme im Vordergrund. Durch wirtschaftliche Entwicklung sollte dem Kommunismus der Boden entzogen werden. Parallel mit Programmen zur Unterstützung wirtschaftlicher Entwicklung wurden häufig auch Programme zur Stärkung der Sicherheitskräfte, vor allem des Militärs, durchgeführt. Entwicklungshilfe und Militärhilfe wurden in den Anfangszeiten der EZ in den USA häufig als komplementär angesehen. Auch andere Länder begannen in den 1950er Jahren Mittel für wirtschaftliche Entwicklung zur

³ Präsident Truman erklärte Anfang 1947 im US Kongress: "it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures." Der Kongress bewilligte 250 Millionen US-Dollar für Griechenland und 150 Millionen US-Dollar für die Türkei. Parallel dazu begann in der Administration die Planung für das European Recovery Program, das als „Marshallplan“ ab 1949 implementiert wurde encarta.msn.com/-/encyc-lo-pedia-_761557001_3/Harry_Truman.html.

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

Verfügung zu stellen, mit mehr oder weniger klarem sicherheitspolitischen Bezug. Die Welle der Dekolonisierung Ende der 1950er/Anfang der 1960er Jahre führte zu einem starken Aufwuchs der Transfers an arme Länder, der Gründung des Entwicklungsausschusses (DAC) des nunmehr Organisation für Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) genannten Zusammenschlusses der wichtigsten Geberländer und zu ersten Ansätzen einer genauen Definition der Entwicklungshilfe (Führer, 1994).

In der zweiten Hälfte der 1960er Jahren rückte die anhaltende Armut in vielen Teilen der Welt in das Zentrum der Politik vieler Länder. Quantitative Ziele wurden aufgestellt. Zu dieser wachsenden Aufmerksamkeit trugen auch eine Reihe von weit rezipierten internationalen Berichten bei, wie der Myrdal-Bericht von 1967, der Pearson-Bericht von 1969 und der Tinbergen-Bericht von 1970. Unterentwicklung wurde zunehmend als eigenständiges Problemfeld gesehen; eine Vermischung mit wirtschaftlichen und politisch-strategischen Überlegungen als hinderlich oder sogar kontraproduktiv für die Überwindung der Unterentwicklung empfunden, obwohl solche Gedanken natürlich in Zeiten der Systemkonkurrenz zwischen Ost und West von großer Bedeutung waren. Parallel dazu entfaltete sich in der Wissenschaft aber auch darüber hinaus eine Debatte über die Rolle von Militärs im Prozess der Entwicklung. Die zunächst weit verbreitete Überzeugung, Militärs als Faktor der Modernisierung zu deuten, wich – nicht zuletzt auf Grund einer großen Zahl von Staatsstreichs in den 1960er Jahren – einer überwiegend kritischen Einschätzung (Janowitz, 1964; Albrecht und Sommer 1972; Brzoska, 1982).

Am 24. Oktober 1970 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Resolution 2626, in der das im Pearson-Bericht vorgeschlagene Ziel eines Anteils öffentlicher Entwicklungshilfe von 0,7 Prozent am Nationaleinkommen der Geberländer übernommen wurde. Die Mitglieder des OECD DAC stimmten dieser Zielsetzung ausdrücklich zu.

Die Diskussionen in der OECD und zwischen den Mitgliedstaaten des DAC um ein einheitliches Berichtssystem der Entwicklungshilfe erfolgten vor diesem nur sehr knapp skizzierten Hintergrund in den 1960er Jahren. Kritische Punkte waren zum Beispiel Exportförderung, Lieferbindung und die Berechnung des Zuschusselementes von Zusagen. Seit 1969 werden Daten in einem einheitlichen Berichtssystem zur Verfügung gestellt. Im Mittelpunkt steht dabei die Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA). Daneben

aber werden im Berichtssystem des OECD DAC auch noch andere Zahlungsströme erfasst.

Die Grundsätze des Berichtssystems des OECD DAC, mit ODA als Herzstück, sind seit 1969 die gleichen geblieben, aber Details sind immer wieder verändert worden. Wenn neue Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit zu neuen Instrumenten der EZ führten, wurden diese im OECD DAC diskutiert. Häufig wurden dann die Definitionen der ODA angepasst, zum Beispiel im Bereich der Demokratieförderung, dem Umweltschutz und 1994 auch der VN-Friedensmissionen. Diese Ausweitungen waren weitgehend konsensual und führten nur in begrenztem Masse zu externer Kritik.⁴

3.2 Philosophie und Definitionen des DAC Berichtssystems

3.2.1 Grundlegende Gemeinsamkeiten der verschiedenen Berichtskategorien

Dem OECD DAC-Berichtssystem liegt der Gedanke zu Grunde, den Ressourcenfluss von einer Gruppe Länder, den Gebern, zu einer anderen Gruppe von Ländern, den Empfängern, zu erfassen. Die Datensammlung beinhaltet daher grundsätzlich sowohl solche Ressourcenflüsse, die man als Hilfe, also Transfers ohne entsprechende Gegenleistung, bezeichnen kann, als auch solche, die kein Zuschusselement enthalten. Dies geschieht allerdings in getrennten Kategorien (OECD DAC, 2000).

Hauptziele des Berichtssystems sind, die Datengrundlage für die quantitative Eigen- und Fremdbewertung der Politik der Geber zu bieten sowie den Grad der Erfüllung verschiedener nationaler und internationaler Empfehlungen und Verpflichtungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit messbar zu machen (OECD DAC, 2000, S. 3).

OECD DAC-Daten sind weitgehend mit Zahlungsbilanzdaten kompatibel. Abweichungen ergeben sich zum einen dadurch, dass im OECD DAC auch Ausgaben erfasst werden, die nicht zahlungsbilanzrelevant werden - insbesondere im Bereich der technischen Zusammenarbeit - zum anderen dadurch, dass einige

⁴ Ein Beispiel ist die Diskussion über öffentliche Güter, deren Erstellung durch Entwicklungshilfe gefördert wird. Das Spektrum der Meinungen reicht von der Forderung, die Entwicklungszusammenarbeit auf die Erstellung öffentlicher Güter zu konzentrieren (Kanbur, 2001) bis hin zu der Auffassung, dass die Kosten zur Erstellung öffentlicher Güter nicht als ODA gezählt werden dürften, wenn ihr Hauptzweck nicht direkt die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung ist (Anand, 2002).

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

in Zahlungsbilanzen enthaltene Kategorien im OECD DAC-Berichtssystem ausgeschlossen werden. Hierzu gehören - seit den Anfängen des Berichtssystems - insbesondere Ressourcenflüsse an die Streitkräfte in Empfängerstaaten, einschließlich:

- Transfer militärischer Ausrüstung und Güter, gleich wie finanziert,
- direkte Beiträge zur Finanzierung von Militärausgaben,
- Ausbildung von Militärpersonal in jeder Form, einschließlich Training für zivile Aufgaben und auch Menschenrechtstraining,
- Kosten von Streitkräften, die in Empfängerländern eingesetzt werden, auch nicht in Notfallsituationen.

Ausgenommen von dieser Grundregel – und ODA-anrechenbar – sind die zusätzlichen Kosten für militärisches Personal, das humanitäre Hilfe liefert. Das Erlassen von Schulden, die durch Militär und Rüstung zustande gekommen sind (military debt), kann der OECD gemeldet werden, die Kosten dieses Schuldenerlasses werden im OECD DAC-Berichtssystem unter „Andere Öffentliche Ströme“ (OOF, s. u.), nicht aber als ODA erfasst (vgl. auch Appendix Table 1).

Der kategorische Ausschluss von Übertragungen an Militärs im Berichtssystem wird in den einschlägigen Dokumenten nicht weiter begründet (OECD DAC, 2000).

Die DAC Richtlinien zur Statistischen Berichterstattung enthalten eine Vielzahl von Erläuterungen. Neben dem Ausschluss von Ressourcenflüssen, an denen das Militär teilhat, sind für die Thematik dieser Analyse vor allem folgende Punkte herauszuheben:

- Im Rahmen von friedensschaffenden Operationen in Nachkriegssituationen sind bestimmte Kosten der Geber anrechenbar, auch wenn Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und Wohlfahrt nicht unmittelbar im Vordergrund der Aktivitäten stehen. Voraussetzung ist allerdings, dass es sich um eine Friedensoperation der Vereinten Nationen handelt. Eingeschlossen sind unter anderem auch Ausgaben für die Ausbildung in Zoll- und Grenzschutzverfahren, Überwachung und Nachschulung (retraining) von Polizeikräften, Repatriierung und Demobilisierung von bewaffneten Gruppen einschließlich der Vernichtung ihrer Waffen, die Unterstützung für demobilisierte Soldaten und die Minenräumung (OECD DAC 2004, code 208).
- Die Kosten des militärischen Elements von friedensschaffenden Operationen können und sollen dem OECD DAC gemeldet

werden, werden aber, wie unten genauer beschrieben, gesondert erfasst. Hierzu gehören sowohl die Beiträge zu militärischen Operationen der VN als auch die Kosten nationalstaatlicher Aktivitäten zur Unterstützung von militärischen Operationen der VN – und solchen, die von den VN autorisiert wurden – abzüglich der Ausgaben, die sowieso entstanden wären, auch wenn keine solche Unterstützung stattgefunden hätte (OECD DAC 2004, code 207). Diese Ausgaben sind in keiner der anderen regulären Kategorien des Berichtswesens des OECD DAC enthalten. Sie werden zusammen mit nicht hauptsächlich entwicklungsorientierten Ausgaben zur Drogenbekämpfung in einer besonderen Kategorie (Line V) erfasst und in entsprechenden OECD Statistiken dargestellt.

- Die Integration demobilisierten militärischen Personals in die Wirtschaft seiner Heimatländer und die Konversion von Produktionskapazitäten von militärischen zu zivilen Produkten ist für alle DAC-1 Länder als ODA-anrechenbar (OECD DAC 2000, code 209).
- Im April 2004 beschloss der DAC drei weitere Ausgabenkategorien anrechenbar zu machen, nämlich Maßnahmen zur Verhinderung der Rekrutierung von Kindersoldaten, die Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft zur Förderung der Reform des Sicherheitssystem und die zivile Aufsicht und demokratische Kontrolle von Ausgaben im Sicherheitsbereich (OECD DAC, 2004a).

3.2.2 Berichtskategorie ODA

Das Berichtssystem des OECD DAC umfasst mehrere Elemente, von denen die ODA das wichtigste ist. Zentrale Abgrenzungskriterien der ODA sind (im Folgenden als ODA-Kriterien bezeichnet, s. auch Appendix Table 1):

- Ressourcen kommen von öffentlichen Stellen, einschließlich von ihnen beauftragter Organisationen,
- sie fließen an Länder auf einer von der DAC festgelegten Liste von Empfängern (DAC-1 Liste),
- sie haben ein Zuschusselement von mindestens 25 Prozent
- und sie zielen hauptsächlich auf die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung und Wohlfahrt ab.

Für die ODA steht also, neben den Zuschusskriterien, das Ziel, dem die Übertragung von Ressourcen vom Geber zum Empfänger

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

dienen soll, im Vordergrund. Grundlegende Einschränkungen in Bezug auf die Art und Weise, wie dieses Ziel erreicht werden soll, werden – über den eingangs des Abschnitts erwähnten Ausschluss von Übertragungen an Streitkräfte hinaus – nicht gemacht. Was als Förderung wirtschaftlicher Entwicklung und Wohlfahrt anzusehen und zu beurteilen ist, ob wirtschaftliche Entwicklung und Wohlfahrt das Hauptziel einer Maßnahme sind, wird damit zum Gegenstand von Diskussionen zwischen Mitgliedstaaten und OECD-Sekretariat sowie schließlich Aushandlungen unter den OECD DAC-Mitgliedstaaten.

Die DAC-Richtlinien, mit denen die ODA-Kriterien operativ gemacht werden, sind immer wieder neuen Vorstellungen und Ideen darüber, was wirtschaftliche Entwicklung und Wohlfahrt fördert, angepasst worden. Diese Flexibilität ist von den OECD DAC-Mitgliedstaaten ausdrücklich gewollt (OECD, DAC, S. 3) und ist auch notwendig, um dem Ziel des Berichtssystems zu genügen, eine Grundlage für die Eigen- und Fremdbewertung der Geberpolitik zu geben. Wenn relevante Ressourcenflüsse nicht erfasst werden, verfehlt das Berichtsinstrument seinen Zweck.

Für die ODA gelten, was die Einschränkung von anerkehbaren Aktivitäten im Bereich Sicherheit angeht, die oben gemachten allgemeinen Ausführungen zum Berichtssystem des OECD DAC.

3.2.3 Berichtskategorie friedenserhaltende Operationen (peacekeeping)

Wie oben erwähnt können Kosten für friedenserhaltende Operationen, soweit sie nicht unter klar umgrenzte Tatbestände fallen, die als ODA anerkenbar sind, in einer eigenen Ausgabenkategorie erfasst werden (OECD DAC, 2000, line V). Diese ist damit zwar Teil des Berichtssystems, wird aber nicht mit anderen Ausgabenkategorien des Berichtssystems aggregiert, insbesondere ist sie nicht Teil der ODA.

Unter Line V.2.B des Berichtssystems des OECD DAC können berichtet werden:

- a) die Auszahlungen an die VN für VN-Friedensoperationen abzüglich von Rückerstattungen durch die VN,
- b) die Nettokosten bilateraler, durch die VN autorisierter und in Unterstützung von Aktionen der VN durchgeführter Aktivitäten. Die Nettokosten werden als zusätzliche Kosten zu denen definiert, die auch angefallen wären, wenn das Personal und

Material nicht in einer Friedensoperation eingesetzt worden wären.

Da diese Berichtskategorie für diese Analyse von unmittelbarem Interesse ist, soll hier kurz auf einige Aspekte der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Angaben eingegangen werden (s. auch Appendix Table 2 und 3).

Zahlreiche Geberländer haben die Möglichkeit genutzt, Daten zu ihren friedenserhaltenden Operationen an den OECD DAC zu melden. Deutschland gehört erst seit kurzem zu diesen Staaten, mit Daten ab 2000. Allerdings haben auch andere Staaten in der Regel nicht durchgängig Daten an den OECD DAC gegeben. Das gilt selbst für die USA, die in den Jahren, in denen sie Daten geliefert haben, die mit weitem Abstand höchsten Ausgaben unter allen Geberländern angegeben hatten.

Die unter Line V.2.B des Berichtssystems des OECD DAC angegebenen Daten für friedenserhaltende Operationen entsprechen, jedenfalls für das zum Vergleich in Tabellen 3 und 4 herangezogene Jahr 2002 nicht den Angaben der VN für nationale Beiträge zu friedensschaffenden und -erhaltenden Operationen. Nun erlauben die DAC-Richtlinien auch die Angabe darüber hinausgehender Ausgaben im Zusammenhang mit VN-Operationen, was die Diskrepanz zwischen den OECD DAC- und den VN-Zahlen erklären könnte. Allerdings scheinen die vom Center for Global Development, einem privaten Institut in Washington, USA, vorgelegten Schätzungen der Nettokosten für bilaterale VN-Operationen auch nicht mit den OECD DAC-Zahlen kompatibel. Ein Beispiel dafür sind die Angaben für die USA, die in den Jahren, in denen sie Zahlen geliefert haben, weit größer sind, als der Betrag, der für VN-Operationen ausgegeben worden sein könnte. Vermutlich enthalten die von der US-Regierung an den OECD DAC gemeldeten Zahlen mehr als die Kosten der direkten und indirekten Beteiligung an VN-Friedensoperationen.

Die Berichterstattung in dieser Kategorie des Berichtssystems des OECD DAC ist offensichtlich weder vollständig noch scheint sie der vorgegebenen Definition zu entsprechen. Auch scheinen die Mitgliedstaaten, die diese Kategorie des Berichtssystems nutzen, ihr keine große Bedeutung beizumessen. Sie wird eher im Sinne einer Notifizierung von Ausgaben genutzt, die als relevant angesehen werden, aber keinen anderen Platz im OECD DAC-Berichtssystem haben.

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

3.2.4 Andere Berichtskategorien

Alle politisch relevanten quantifizierten Verpflichtungen und Empfehlungen zu Ressourcenflüssen in der EZ beziehen sich auf die Berichtskategorie der ODA, aber der OECD DAC bietet weitere Berichtskategorien an.

Neben den Ressourcenflüssen an Länder der DAC-1 Liste werden, nach den gleichen Abgrenzungen wie für ODA, auch Leistungen an Transitionsländer der DAC-2 Liste durch den OECD DAC erfasst. Diese Berichtskategorie wird als Öffentliche Hilfe (Official Assistance, OA) bezeichnet.

Übertragungen von öffentlichen Stellen, die weniger als 25 Prozent Zuschusselement enthalten, oder hauptsächlich mit dem Ziel gemacht werden, Exporte eines Gebers oder private Investitionen zu fördern, werden als „Andere Öffentliche Ströme“ (Other Official Flows, OOF) bezeichnet. Weiterhin bietet das Berichtswesen des OECD DAC auch Raum für die Erfassung von langfristigen privaten Kapitaltransfers zu Marktbedingungen sowie Übertragungen ohne Gegenleistungen von Nichtregierungsorganisationen (NRO) einschließlich Stiftungen etc.

ODA und die Teile von OOF, die von öffentlichen Stellen mit dem Ziel der Förderung von Entwicklung getätigt werden, werden als „Öffentliche Entwicklungsfinanzierung“ (Official Development Finance, ODF) bezeichnet. ODA, OOF, langfristige Kapitaltransfers und Übertragungen der NROs werden in der Berichtskategorie „Gesamte offizielle und private Ströme“ (Total official and private flows) aggregiert.

3.2.5 Eigene Stellungnahme

Die Liste der Kategorien von Ausgaben, die nach den DAC-Richtlinien als ODA anerkannt werden können, ist einem Aushandlungsprozess unter den Mitgliedstaaten geschuldet. Vielfach sind Abgrenzungen aus entwicklungspolitischer Sicht nicht klar zu ziehen – Beispiele sind Exportförderung oder Umweltschutz. Für einen Teil dieser Ausgaben bieten die DAC-Richtlinien Berichtskategorien außerhalb der ODA an, die allerdings nie die Bedeutung der ODA erreicht haben.

Auch im Bereich der Sicherheitspolitik wurden Kompromisse geschlossen. Der in den DAC-Richtlinien gefundene Kompromiss hat zwei Elemente:

- Der Allokation von EZ-Leistungen nach politischen Interessen der Geber (McGillivray, 2003) sind in den OECD DAC-Richtlinien nur schwache Grenzen gesetzt. Bedingung für die

Anerkennung als ODA ist nur, dass die Hilfe vorrangig das Ziel der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung und Wohlfahrt in Empfängerland hat und an DAC-1 Länder geht. Jedem Geberland steht die Präferenz einzelner DAC-1 Empfängerländer, aus was für Gründen auch immer, frei.

- Gleichzeitig waren von Anfang an Ausgaben für Militär und Rüstung in der Abgrenzung der ODA ausgeschlossen. Dafür waren sowohl grundsätzliche Überlegungen – Vermeidung der Vermischung von entwicklungspolitischen mit militärpolitischen Zielen –, als auch historische Gründe – kritische Einschätzung der Rolle von Streitkräften im Entwicklungsprozess – ausschlaggebend. Die entwicklungspolitische Logik dieser grundsätzlichen Erwägungen ist nicht in jedem Fall gegeben. Auch Militär, und im extremen Fall sogar Rüstung, kann vorrangig dazu eingesetzt werden, entwicklungspolitische Ziele zu befördern. peacekeeping-Fälle bieten hierfür Beispiele. Allerdings ist das Missbrauchspotential einer Förderung von Streitkräften für Entwicklung hoch, wie nicht zuletzt die Erfahrung aus den 1960er Jahren zeigt.

Durch den Ausschluss von Ausgaben für Militär und Rüstung wurde zum einen dafür gesorgt, dass die eklatantesten Fälle sicherheitspolitisch motivierter Allokation von Geberleistungen, nämlich der gezielte Auf- und Ausbau von Militär und Rüstung, keine Berücksichtigung im OECD DAC Berichtssystem finden konnten. Zum anderen wurde damit den Zweifeln Rechnung getragen, ob und wie weit die Förderung von Militär und Rüstung in den Empfängerländern tatsächlich die oft behaupteten, aber mindestens ebenso häufig bezweifelten positiven Wirkungen auf wirtschaftliche Entwicklung und Wohlfahrt hat (Brzoska, 1982; Ball 1987; Dunne, 1996; Collier et al, 2003).

Die in den letzten Jahren vorgenommene sehr vorsichtige Aufweichung des Grundprinzips des Ausschlusses von Ausgaben als ODA, die Streitkräften zu Gute kommen, bezieht sich durchgehend auf Fälle, in denen

- das für die Anerkennung als ODA zentrale Ziel der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung und Wohlfahrt, wie beim Transport von Hilfsgütern und bei ausgewählten zivilen Aspekten VN-mandatiertes friedensschaffender Missionen, unzweifelhaft im Vordergrund steht,
- die Höhe der Ausgaben relativ gering war.

Trotzdem ist zu hinterfragen, ob diese Aufweichungen nicht ein relativ klares und, wenn auch nicht immer schlüssiges, so doch

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

nachvollziehbares Abgrenzungskriterium der ODA Schritt für Schritt unterhöhlt haben. Möglicherweise ist es deshalb sinnvoller, die Ausgaben an der Schnittstelle von Entwicklung und Sicherheit gesondert zu erfassen. Die Exportförderung bietet hier einen in dieser Hinsicht ähnlich gelagerten Präzedenzfall und die in den DAC-Richtlinien außerhalb des eigentlichen Berichtssystems gebotene Möglichkeit der Erfassung von Ausgaben für VN-mandatiertes peacekeeping einen Ansatz.

3.3 Kriterien und Grenzen einer Ausweitung der Erfassung von Ausgaben als ODA

3.3.1 Angemessenheit der Definition

Die DAC-Richtlinien sind, wie beschrieben, nicht eindeutig aus entwicklungspolitischen Überlegungen ableitbar, in vielen Fällen stellen sie Kompromisse zwischen unterschiedlichen Konzepten und Interessen dar. Insofern sind Veränderungen der OECD DAC-Richtlinien nicht nur gerechtfertigt, sondern sogar notwendig, wenn neuere Erkenntnisse über die Wirkung bestimmter Maßnahmen von Gebern auf die wirtschaftliche Entwicklung und Wohlfahrt in Nehmerländern vorliegen. Lässt sich dies für die Verknüpfung von Sicherheit und Entwicklung sagen?

Wie bereits oben beschrieben, ist dies gut zu begründen. Unter Gliederungspunkt 3. werden hierzu einige detailliertere Überlegungen sowie Ansätze aus einer Reihe von Geberstaaten dargestellt. Dennoch sollte nicht übersehen werden, dass insbesondere zur Rolle von Streitkräften auch schon zur Zeit der Entstehung der DAC-Richtlinien diskutiert wurde und entsprechende Erkenntnisse vorlagen, die in diese Richtlinien eingeflossen sind. Solange kein breiter Konsens über die entwicklungspolitische Bedeutung einer Ausgabenkategorie besteht, sollten keine Änderungen in der ODA-Definition vorgenommen werden.

3.3.2 ODA als interinstitutionelles Instrument in Geberländern

Ein weiteres Kriterium für die Abgrenzung der ODA ist, zumindest in einer Reihe von Geberländern, die Verknüpfung mit der interministeriellen Aufgabenteilung. Dort, wo es Ministerien für Entwicklung gibt, ist es nicht unüblich, deren Aufgaben mit Ausgaben gleichzusetzen, die als ODA anrechenbar sind. Das kann zur Folge haben, dass sinnvolle Ausgaben nicht getätigt werden. Ein Beispiel sind Projekte der Reform von Streitkräften, die

EZ-Geber gelegentlich nicht durchführen können, da sie nicht als ODA anrechenbar sind, und andere Ministerien in Geberländern nicht als ihre Aufgabe ansehen, da vorrangig die wirtschaftliche Entwicklung und Wohlfahrt in einem Nehmerland gefördert werden soll (Brzoska, 2003). Lücken im Instrumentarium der EZ, die sich durch fehlende ODA-Anrechenbarkeit ergeben, sollten geschlossen werden.

3.3.3 Integrität der Zeitreihen

Jede Änderung der Definition der Erfassungskriterien einer Zeitreihe ist problematisch, wenn es nicht möglich ist, die Zahlen der Vergangenheit neu zu berechnen. Der Aufwand für die rückwirkende Neuberechnung von ODA-Zahlen wird umso schwieriger, je größer und komplexer die Neufassung der Definition ist. Die Erfassung von Pflichtbeiträgen zu VN-Friedensmissionen zum Beispiel ließe sich leicht nachtragen, da die Daten verfügbar sind, eine rückwirkende Erfassung von Projekten im Bereich der Militärreform hingegen würde vermutlich in den Geberländern erheblichen Aufwand erfordern. Möglicherweise sind diese Ausgaben so gering, dass sie den Aufwand nicht rechtfertigen. Die Entscheidung, ob eine rückwirkende Erfassung von Ausgaben der Geber notwendig wäre, um die Validität der Zeitreihe der ODA-Angaben zu erhalten, müsste für die Ausgabenkategorien, die neu in die OECD DAC-Richtlinien aufgenommen werden sollen, einzeln auf der Basis einer groben Abschätzung der sich ergebenden Veränderungen für die ODA-Zahlen getroffen werden.

3.3.4 Internationale politische Zusagen

ODA-Zahlen haben herausragende politische Bedeutung. Die seit den späten 1960er Jahren von der Gemeinschaft der Geber aber auch einzelnen Gruppen von Gebern abgegebenen politischen Verpflichtungen beruhen durchgehend auf der ODA-Definition der OECD DAC. Das gilt sowohl für das oben erwähnte Ziel eines Anteils von 0,7 Prozent ODA am Nationaleinkommen der Geber, als auch für das Nahziel der Mitglieder der Europäischen Union, ihren Anteil von ODA am Nationaleinkommen bis 2006 auf 0,39 Prozent zu erhöhen.

Jede Veränderung der ODA-Definition, die erheblichen Einfluss auf die Höhe der ODA-Zahlen hat, muss deshalb gut begründet sein. Angesichts der Tatsache, dass die Geber überwiegend hinter den diversen Verpflichtungen herlaufen, muss insbesondere bei Veränderungen, die zu einer deutlichen

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

Erhöhung der ODA-Zahlen führen, damit gerechnet werden, dass sie als Maßnahmen zur „Schönung“ der Statistik kritisiert werden. Solche Kritik ist sowohl von den Empfängerländern als auch der kritischen Öffentlichkeit in den Geberländern zu erwarten. Schon die ersten Vorstöße in Richtung auf Ausweitung der OECD DAC-Kriterien im Bereich Sicherheit haben zu heftigen kritischen Reaktionen geführt (Misereor/ Brot für die Welt/ Evangelischer Entwicklungsdienst, 2003; Füllkrug-Weitzel, 2004). Veränderungen der Richtlinien, die zu einer deutlichen Erhöhung der ODA-Ausgaben führen, müssen deshalb inhaltlich gut begründbar sein.

Auch wenn dies der Fall ist, stellt sich weiterhin die Frage, ob damit nicht die Geschäftsgrundlage der politischen Verpflichtungen der Vergangenheit, die auf der Grundlage der alten ODA-Definition gegeben wurden, verlassen wird. Es müsste gut begründet werden, dass die „neuen“ Ausgabenkategorien den „alten“ Ausgabenkategorien in der Wirkung auf Förderung von wirtschaftlicher Entwicklung und Wohlfahrt in den Nehmerländern mindestens äquivalent sind.

3.3.5 ODA als Lobbyinstrument

Die Diskrepanz zwischen internationalen politischen Zusagen und den tatsächlichen ODA-anrechenbaren Ausgaben ist auch ein Instrument der innenpolitischen Lobbyarbeit zur Erhöhung der EZ-Ausgaben. Eine Veränderung der OECD DAC-Richtlinien mit dem Effekt einer spürbaren Erhöhung der ODA-fähigen Ausgaben könnte zur Schwächung dieses Arguments für eine Erhöhung der Ausgaben für die EZ führen.

3.3.6 Öffentliche Wahrnehmung der ODA-Zahlen

Die öffentliche Kritik an einer möglichen Ausweitung der ODA-Definition deutet ein grundlegenderes Problem an, das bei einer Veränderung der DAC-Richtlinien zu bedenken ist, nämlich die öffentliche Wahrnehmung dessen was Entwicklungszusammenarbeit ist. Diese wird häufig von einem relativ einfachen Verständnis davon geleitet, was wirtschaftliche Entwicklung ausmacht, bzw. wie sie zu erreichen ist. Beispiele dafür kommen etwa aus der Diskussion um die Armutsbekämpfung.

Die komplexe Fachdiskussion zum Zusammenhang von Sicherheit und Entwicklung könnte in der Öffentlichkeit als Abkehr von den eigentlichen Aufgaben der Entwicklungspolitik missverstanden werden, insbesondere wenn die Abgrenzung

zwischen sicherheitspolitischen und entwicklungspolitischen Zielen nicht deutlich gezogen wird.

3.3.7 Zusammenfassende Bewertung

Der wichtigste Grund, der für eine Ausweitung der OECD DAC-Definition für ODA spricht, ist der Anspruch des OECD DAC-Berichtssystems, alle Ausgaben der Geber zu erfassen, die den Grundkriterien für ODA entsprechen. Wenn Geber neue Betätigungsfelder entdecken und dafür Ausgaben tätigen, die von den ODA-Kriterien abgedeckt werden, sollte die ODA-Definition angepasst werden. Dies ist in der Vergangenheit auch wiederholt geschehen, etwa bei Ausgaben für „gute Regierungsführung“ oder Umweltschutz. Auch im Bereich sicherheitsrelevanter Ausgaben sind bereits einige Änderungen in der ODA-Definition erfolgt, die der strikten Abgrenzung militärischer Aufgaben und Akteure zuwider laufen. Wo es gute Gründe für die Argumentation gibt, weitere Ausgaben mit Bezug zu Militär und Sicherheit, Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung als in diesem Sinne für wirtschaftliches Wachstum und Wohlfahrt in den Empfängerländern anzusehen, muss ernsthaft darüber nachgedacht werden, die OECD DAC-Definition anzupassen.

Eine Reihe von Überlegungen muss in diesem Überprüfungsprozess im Vordergrund stehen:

- Der Grad der Akzeptanz einer Änderung der ODA-Definition in der Fachdiskussion, aber auch der Öffentlichkeit. Aus Gründen der Glaubwürdigkeit der ODA-Zahlen, die auf Grund vieler politischer Verpflichtungen herausragende Bedeutung hat, müssen Veränderungen inhaltlich gut begründbar sein und deshalb das Potenzial für weite Akzeptanz haben.
- Offensichtlich ist diese Akzeptanz eher gegeben, wenn es sich um „neue“ Aufgaben handelt, als um die Aufnahme von Ausgaben in den Kanon der ODA-Anrechenbarkeit, die schon früher getätigt wurden aber in der Vergangenheit allgemein nicht als ODA angesehen wurden.
- Je stärker die Auswirkung einer Veränderung der ODA-Definition auf die Höhe der ODA-Zahlen ist, umso höher sind die Anforderungen an Begründbarkeit und Akzeptanz. Auf Grund der politischen Verpflichtungen der Vergangenheit, der Lobbyfunktion und der hier unterstellten öffentlichen Wahrnehmung der ODA-Zahlen sind bei einer Erweiterung der DAC-Richtlinien, die erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der Angaben hat, kontroverse Diskussionen zu erwarten, deren

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

Ausgang für die Glaubwürdigkeit der Entwicklungspolitik problematisch sein könnte.

Die bisherige Argumentation legt nahe, sich mit einzelnen Überlegungen zu einer Ausweitung der ODA-Definition genauer zu befassen, und dabei insbesondere den Fragen nachzugehen,

- wie gut begründet und allgemein akzeptiert solche Vorschläge sind und
- welche Wirkungen sie auf die Höhe der ODA-Zahlen hätten.

Dabei stehen die beiden oben beschriebenen Optionen einer Erweiterung der ODA-Definition und der Erfassung relevanter Ausgaben in einer gesonderten Berichtskategorie im Vordergrund der Betrachtung, wobei auch Notifizierungsverfahren diskutiert werden.

4. Sicherheit und Entwicklung – Aktionsfelder der Verknüpfung

Im folgenden Abschnitt werden Ansätze dargestellt, mit denen versucht wird, Verknüpfungen von Sicherheit und Entwicklung praktisch umzusetzen. In einem ersten Schritt werden kurz Aktionsfelder dargestellt, in denen in den letzten Jahren fehlende ODA-Anrechenbarkeit problematisiert wurde. Daran schließt sich jeweils eine Analyse im Lichte der oben entwickelten Kriterien für eine Erweiterung der ODA-Definition an, einschließlich einer groben Abschätzung finanzieller Dimensionen. Im folgenden Abschnitt soll dann geprüft werden, wie ausgewählte Geber mit der Problematik der ODA-Anrechenbarkeit umgehen.

4.1 Zivile Krisenprävention und -bearbeitung, Friedenskonsolidierung

Wenn durch erfolgreiche Krisenprävention Kriege in Empfängerländern verhindert werden können, wird dadurch ein in der Regel erheblicher Beitrag zu wirtschaftlicher Entwicklung und Wohlfahrt geleistet. Das Ausmaß des Schadens für Entwicklung, das durch Bürgerkriege und andere kriegerische Handlungen verursacht wird, übersteigt selbst bei vorsichtiger Schätzung die jährlichen ODA-Zahlungen (Collier et al., 2003). Krisenprävention ist für viele EZ-Geber ausdrücklich Bestandteil ihrer Arbeit geworden (OECD DAC, 2001; Smith, 2003).

Zwar stehen für EZ-Akteure die zivile Krisenprävention und -bearbeitung eindeutig im Vordergrund. Gleichzeitig wird aber regelmäßig die Notwendigkeit einer umfassenden Betrachtung und Behandlung von Krisensituationen betont. Krisenprävention

hat viele Aspekte und Instrumente. Der Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ benennt wesentliche Aktionsfelder (zu denen bei einer umfassenden Betrachtung noch die militärischen dazu kommen) und eignet sich daher für eine Diskussion wichtiger Aspekte der ODA-Anrechenbarkeit (Bundesregierung, 2004).

Zur Krisenprävention gehören zahlreiche Instrumente, die nicht originär der EZ zuzurechnen sind, wie die Arbeit mit internationalen und regionalen Organisationen, die mit Fragen von Frieden und Sicherheit befasst sind, oder der Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle. Allerdings sind auch in diesem Bereich bestimmte Aufgaben zu finden, bei denen die Förderung entwicklungspolitischer Ziele im Vordergrund steht und die damit als ODA-anrechenbar angesehen werden können. Dazu gehören etwa:

- Beratung von Regionalorganisationen von DAC-1 Ländern im Bereich der Krisenprävention,
- Förderung der Verrechtlichung der Austragung von Konflikten,
- zivilgesellschaftliche Aktivitäten zur Verhinderung des militanten Austrags von Konflikten,
- Unterstützung der Umsetzung von Sanktionen in DAC-1 Ländern in der Nachbarschaft sanktionierter Akteure,
- Maßnahmen der praktischen Abrüstung, insbesondere Kleinwaffenkontrolle,
- Sicherheitssektorreform in DAC-1 Ländern (s. u.).

Einige dieser Instrumente, bzw. die Ausgaben zu ihrer Finanzierung, sind bereits jetzt im Prinzip ODA-anrechenbar, wenn die grundlegenden ODA-Kriterien in Bezug auf Priorität der Förderung von Entwicklung und Wohlfahrt sowie Höhe des Zuschusselementes erfüllt sind. Dazu gehören die Beratung von Regionalorganisationen im Bereich der Krisenprävention, die als Element guter Regierungsführung verstanden werden kann, ebenso wie die Förderung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten und der Verrechtlichung des Konfliktaustrags. In vielen Fällen ist die Übereinstimmung von Maßnahmen mit der ODA-Definition eine Frage der Interpretation bzw. Deklaration der primären Zielsetzung.

Grenzen sind der ODA-Anrechenbarkeit momentan auf jeden Fall dann gesetzt, wenn bei der Umsetzung die Streitkräfte ein Akteur sind oder sie Waffen betreffen. Beide Ausschlusskriterien werden, wie oben beschrieben, schon jetzt in einzelnen Fällen der ODA-Definition durchbrochen (so sind die Kosten des Transports von Hilfsgütern durch Streitkräfte ebenso ODA-anrechenbar wie

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

zivilgesellschaftliche Aufklärungskampagnen zu Kleinwaffen und Minenräumung). Sie sind deshalb als logisch nicht begründbar und inkonsequent in Frage gestellt worden (OECD DAC, 2004b).

In der Tat sprechen gute Gründe für eine begrenzte Ausweitung der ODA-Anrechenbarkeit von Ausgaben im Bereich der zivilen Krisenprävention, wenn sie den grundsätzlichen ODA-Kriterien entsprechen. Zu den Bereichen, für die eine solche Ausweitung Sinn macht, gehört zunächst die Kontrolle und Vernichtung von Kleinwaffen. Die Ansicht, dass mangelnde Kontrolle von Kleinwaffen Entwicklung hindert, ist weit verbreitet (OECD DAC, 2001), eine Ausweitung der ODA-Anrechenbarkeit von Ausgaben in diesem Bereich dürfte daher weite Akzeptanz finden. Ein weiterer Bereich, in dem ODA-Anrechenbarkeit Sinn machen kann, ist die Nutzung von Streitkräften in prinzipiell zivilen Maßnahmen der Krisenprävention, etwa dem Transport von zivilen Entwicklungsexperten in ein Krisengebiet durch Militärs. Dies entspräche der ODA-Anrechenbarkeit des Transports von Hilfsgütern durch Streitkräfte.

Allerdings lassen sich auch gegen eine hier befürwortete begrenzte Ausweitung der ODA-Anrechenbarkeit gute Argumente anführen:

1. Die Abgrenzung zu Maßnahmen, die traditionell der Diplomatie und dem Militär zugerechnet werden und die auch im Sinne einer von Fachkompetenz geprägten interinstitutionellen Arbeitsteilung von Diplomaten und Militärs durchgeführt werden sollten, ist im Einzelfall schwierig, da von nationalen Eigenheiten und Traditionen bestimmt.
2. Eine Aufweichung der ODA-Definition in diesen Bereichen könnte zu Forderungen nach ODA-Anrechenbarkeit weiterer Ausgaben führen, die eindeutig der Diplomatie und der Verteidigung zuzurechnen sind, aber bei denen auch die Förderung der Entwicklung und Wohlfahrt im Vordergrund steht.

Das Gewicht dieser Argumente hängt nicht zuletzt davon ab, ob klare und eindeutige Formulierungen gefunden werden können, um den Missbrauch einer begrenzten Ausweitung der ODA-Kriterien zu verhindern. Die Auswirkungen auf die Integrität der ODA-Zahlen wären gering, weil die Ausgaben für Kleinwaffenkontrolle und auch für zivile Maßnahmen der Konfliktprävention, in die Streitkräfte einbezogen werden, gering sind (vgl. dazu weiter unten).

Eine weitere Möglichkeit, mit dieser Problematik umzugehen, wäre die Einführung eines Notifizierungsverfahrens für die benannten Arten von Ausgaben. Zwei Modelle sind dabei denkbar. Eines wäre ein unilaterales Notifizierungsverfahren, das es OECD DAC-Mitgliedstaaten erlauben würde, Ausgaben in bestimmten, durch den OECD DAC benannten Berichtskategorien als ODA-notifiziert anzumelden, ohne dass diese Ausgaben aber zu den ODA-Zahlen hinzuaddiert würden. Stattdessen würden die ODA-notifizierten Ausgaben in einer gesonderten Kategorie erfasst und berichtet. Ein anderes Modell wäre die Multilateralisierung der Notifizierung. Ausgaben in bestimmten Kategorien würden von OECD DAC Mitgliedstaaten mit genauer Beschreibung der vorgenommenen Maßnahmen notifiziert und, wenn kein Einspruch durch das Sekretariat oder einen anderen Mitgliedstaat erfolgt, zu den ODA-Zahlen hinzuaddiert. Die Vor- und Nachteile der Notifizierung werden weiter u. diskutiert.

4.2 Friedensschaffende, -unterstützende und -erhaltende Operationen

Bei zahlreichen Interventionen mit Militäreinsätzen in DAC-1 Ländern standen und stehen die Ziele, die in den DAC-Richtlinien als zentral definiert werden, nämlich die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung und Wohlfahrt, im Vordergrund der Begründung dieser Operationen. Viele Einsätze zielen zunächst darauf ab, Menschenleben zu retten, Frieden zu schaffen und zu sichern sowie danach die Grundlagen für weitere Entwicklung zu schaffen (International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001). In einzelnen Fällen kann es sein, dass militärische Interventionen erst die Voraussetzungen für Entwicklung schaffen.

Die Operationen sind zunehmend umfassender, komplexer und länger geworden. Aus rein defensiven (Waffenstillstandsüberwachung) friedenserhaltenden (peacekeeping) sind zunehmend breit angelegte, gelegentlich auch offensive, friedensunterstützende Operationen (peace support operations) geworden. Militärische und diverse zivile Aufgaben werden gleichzeitig, parallel und in mehr oder weniger gelungener Abstimmung durchgeführt (United Nations, 2000; Kloke-Lesch, 2004). Auch dort, wo wie etwa in Deutschland die eigene Sicherheit Ausgangspunkt der Entscheidung über militärische Auslandseinsätze ist, wird der enge Zusammenhang mit der Bewältigung der Konflikte vor Ort herausgestellt. So heißt es etwa im Begleittext zu den Verteidigungspolitischen Richtlinien vom Mai 2003 für die Bundeswehr: „Das Ergebnis sieht so aus, dass

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

die internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, einschließlich des Kampfs gegen den internationalen Terrorismus, an die erste Stelle des Aufgabenspektrums gerückt ist.“ (http://www.bmvg.de/misc/pdf/sicherheit/030521_VPR_Begleit-text.pdf).

Es ist also zunächst durchaus einleuchtend, wenn vorgeschlagen wird, die Kosten zumindest derjenigen Militäreinsätze als ODA anzusehen, die die VN als friedensschaffende oder -erhaltende Maßnahmen autorisiert hat. Überwiegend kommen diese Mittel aus Verteidigungshaushalten. Wie oben beschrieben, sind gegenwärtig nur ausgewählte Aktivitäten im Rahmen von VN-Friedensoperationen als ODA anrechenbar.⁵

Allerdings sprechen grundsätzliche Überlegungen gegen eine umfassende oder gar vollständige Aufnahme der Ausgaben für VN-Friedensmissionen in die ODA-Definition:

- a) Die VN beschließen friedensschaffende und -unterstützende Operationen auf der Grundlage des Kapitels 7 der VN-Charta, in der es um die Erhaltung von internationalem Frieden und internationaler Sicherheit geht. Die Förderung von Entwicklung und Wohlfahrt mag ein Ergebnis dieser Operationen, soll aber nach VN-Charta nicht die maßgebliche Entscheidungsgrundlage sein. In der politischen Praxis gibt es häufig eine Vielzahl von Gründen für eine Operation, die oft schwierig auseinander zu dividieren sind.
- b) Auch in der neueren Diskussion um Interventionen stehen nicht die Entwicklung und Wohlfahrt als die zentralen Kriterien der ODA-Definition im Mittelpunkt, sondern massive Menschenrechtsverletzungen (Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001). Auch hier können die ODA-Ziele Nebeneffekt sein, aber sie sind nicht vorrangiges Ziel einer Intervention.
- c) VN-Operationen können entwicklungspolitischen Zielen dienen, müssen es aber nicht. Ihre Ausgestaltung, Durchführung und Länge werden von militärischen und politischen, nicht jedoch entwicklungspolitischen Vorgaben bestimmt.

⁵ Diese Einschränkungen gelten natürlich nicht für ODA-fähige Ausgaben für „klassische“ entwicklungspolitische Aufgaben in Ländern, in denen eine VN-Friedensmission läuft.

- d) Eine Begrenzung nur auf VN-Operationen ist zwar formal leicht, inhaltlich aber nur schwer begründbar. In manchen Fällen führen Gruppen von Staaten wegen eines vermuteten, angedrohten oder ausgeübten Vetos im VN-Sicherheitsrat Operationen durch. In anderen wird aus praktischen Gründen keine VN-Operation durchgeführt oder manche Teile einer Operation unterstehen den VN und andere nicht, wie etwa gegenwärtig im Kosovo und in Afghanistan. Solche Operationen können trotzdem hohen Anforderungen an Legitimität der Begründung und Art der Umsetzung genügen. Wenn aber das formale Kriterium der Mandatierung durch die VN entfällt, muss nach einer neuen Abgrenzung als legitim erachteter Interventionen gesucht werden. Relativ ähnlich zu VN-Operationen sind die von den VN autorisierten Einsätze unter dem Dach von Regionalorganisationen. In anderen Fällen aber ist die Verbindung zwischen einer Operation und den VN sehr schwach ausgeprägt, wie etwa im Irak auch nach Verabschiedung der Resolution 1546 durch den VN-Sicherheitsrat.
- e) Friedensmissionen der VN sind nicht billig. Für das Haushaltsjahr 2004/5 rechnen die VN mit Gesamtkosten von 3,8 Milliarden US-Dollar (Appendix Table 5). Würden diese Kosten insgesamt als ODA anrechenbar, würden sich die ODA Ausgaben nur durch diese Änderung der ODA-Definition um ca. sechs Prozent erhöhen.⁶
- f) Diese sich nur durch eine Neudefinition ergebende Erhöhung der ODA-Ausgaben wäre noch deutlich größer, wenn statt der Kosten, die die VN budgetieren, die tatsächlichen Kosten für VN-Friedensmissionen – nach Nettoprinzip – in Ansatz gebracht werden könnten. Dies entspräche dem auch bei anderen Ausgabenkategorien üblichen Verfahren (s.o.). Soldaten aus OECD DAC-Ländern kosten in der Regel mehr als das, was die VN bezahlt, außerdem müssen sie ausgebildet und in Bereitschaft gehalten werden. Genaue Zahlen für diese tatsächlichen Kosten liegen nicht vor, aber eine Schätzung des Center for Global Development verdeutlicht die Größenordnung. Je nach Schätzung würde noch einmal zwischen 35 und 100 Prozent der direkten Kosten der VN-

⁶ Die bereits mit der bestehenden ODA-Definition anrechenbaren Ausgaben im Rahmen von VN-Friedensmissionen sind gering.

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

Missionen anfallen (Appendix Table 4), der Anstieg der ODA Ausgaben sich also auf acht bis zwölf Prozent erhöhen.

- g) Die gegenwärtig teuersten Einsätze, die als friedensschaffende, -erhaltende und -unterstützende Operationen durchgeführt werden, erfolgen nicht unter VN-Steuerung und sind deshalb nicht Teil des genannten VN-Budgets. Die Kosten der Einsätze in Bosnien, Kosovo, Afghanistan und dem Irak sind deutlich höher als die der durchschnittlichen VN-Einsätze. Für das Jahr 2002 (also vor Irak) schätzt das Center for Global Development direkte Kosten von 6,5 Milliarden US-Dollar für nicht VN-Operationen, einschließlich der indirekten Kosten für Bereithaltung der Truppen sogar von 28 Milliarden US-Dollar. Das entspräche elf bzw. 44 Prozent der gegenwärtigen ODA. Dass die vom Center for Global Development geschätzten Zahlen nicht unrealistisch sind, zeigen auch die Angaben einzelner Staaten zu deren Kosten im Bereich der friedensschaffenden, -erhaltenden und -unterstützenden Operationen. Die Bundeswehr hat in den letzten Jahren regelmäßig mehr als eine Milliarde Euro für Auslandseinsätze ausgegeben (s. Appendix Table 7). Diese Ausgaben kommen zu den deutschen Beiträgen für VN-Operationen (abzüglich von Rückerstattungen für den Einsatz deutscher Kräfte) hinzu (vgl. Appendix Table 6). Zusammengenommen entsprechen die deutschen Ausgaben für Auslandseinsätze (ca. 1,5 Milliarden Euro im Schnitt der letzten Jahre) knapp einem Viertel der deutschen ODA.

Ein zunehmend an Bedeutung gewinnender Aspekt von militärischen Friedenseinsätzen ist die Zivil-militärische Zusammenarbeit (civic) mit dem Ziel, den Menschen vor Ort mit Maßnahmen zu helfen, die für die EZ typisch sind. Dieses Thema ist von unterschiedlichen Interessensgruppen aus kontrovers diskutiert worden (Klingebiel und Roehder, 2004; Heinemann-Grüder, Pietz und Lipp, 2004). Aus der in dieser Analyse begründeten Linie ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

- a) Maßnahmen im Rahmen von civic, die vorrangig aus Sicherheitsüberlegungen durchgeführt werden (force protection, Nachrichtengewinnung) entsprechen nicht den DAC-Kriterien. Danach ist für die ODA-Anrechenbarkeit Grundvoraussetzung, dass wirtschaftliche Entwicklung und Wohlfahrt im Vordergrund der Maßnahmen stehen müssen. Zur Verdeutlichung kann das Beispiel der Exportförderung herangezogen werden, wo ebenfalls keine Anrechenbarkeit

als ODA möglich ist, selbst wenn wirtschaftliche Entwicklung und Wohlfahrt ein Nebeneffekt ist.

- b) Maßnahmen hingegen, bei denen dieses grundlegende DAC-Kriterium gegeben ist, sollten ODA-anrechenbar sein, auch wenn sie von Streitkräften durchgeführt werden. Eine grundsätzliche Ausgrenzung von Streitkräften als möglichem Durchführer von EZ-Maßnahmen ist nicht sachdienlich.
- c) Allerdings ist auf Grund der nicht fachspezifischen Ausbildung von Soldaten sowie ihres an militärischen Aufgaben orientierten Auftrages in der Regel davon auszugehen, dass es effektiver ist, wenn EZ-Spezialisten mit EZ-Auftrag die anstehenden entwicklungspolitischen Maßnahmen durchführen. Auch ist dadurch eher gewährleistet, dass solche Maßnahmen tatsächlich vorrangig entwicklungspolitischen Zielen dienen.
- d) Als Kriterium für die ODA-Anrechenbarkeit von civic-Maßnahmen bietet sich daher an, zu prüfen, ob Streitkräfte lediglich als durchführende Institution fungieren, das Design, die Kontrolle und die Verantwortung hingegen bei zivilen EZ-Akteuren liegen.

4.3 Konsolidierung von schwachen, versagenden, zerfallenden und zerfallenen Staaten

Die Stabilisierung von Staaten, die ihren elementaren Aufgaben in den Bereichen Sicherheit, Ordnung und Wohlfahrt nicht nachkommen können, ist in den letzten Jahren zunehmend ins Blickfeld sowohl der internationalen Politik (Schneckener, 2003; Mair, 2004) als auch der Entwicklungspolitik (Kloke-Lesch, 2004) geraten. Gelegentlich aber nicht immer handelt es sich um Länder, in denen auch eine internationale Intervention stattfindet – was zu Überlappungen mit dem oben beschriebenen Problemkomplex führt.

Vieles ist in der einschlägigen Diskussion umstritten, von der Begrifflichkeit bis zu den Empfehlungen zur Prioritätensetzung derjenigen externen Akteure, die zur Überwindung des Defizits an Staatlichkeit beitragen wollen. Unumstritten ist aber, dass in der Regel ein breites Spektrum von Instrumenten eingesetzt werden muss, einschließlich genuin entwicklungspolitischer, aber auch solcher Instrumente, durch die die Effektivität von Militär, Polizei und anderen Sicherheitsorganen gestärkt wird.

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

Die entwicklungspolitischen Instrumente, die zur Konsolidierung schwacher Staatlichkeit eingesetzt werden, sind bei Vorliegen der ODA-Kriterien ODA-anrechenbar. Die Maßnahmen zur Förderung der Sicherheit aber nur zu einem Teil. Zu den anrechenbaren Ausgaben gehören das Training der Polizei und anderer, nicht militärischer Sicherheitsorgane, soweit dies nachvollziehbar der wirtschaftlichen Entwicklung und Erhöhung der Wohlfahrt dient, sowie einzelne Aspekte zur Verstärkung der zivilen Kontrolle des Militärs (s. u. unter Sicherheitssektorreform).

Diese Aufspaltung wird gelegentlich als schwer nachvollziehbar und nicht in sich logisch empfunden. Entwicklungspolitische und im engen Sinne sicherheitsfördernde, zivile und militärische Maßnahmen werden als einander bedingend und für den Erfolg voneinander abhängig angesehen (Schneckener, 2003). Wenn dieser Erfolg Bedingung für wirtschaftliches Wachstum und Wohlfahrt in einem Land ist, wäre dies ein gutes Argument für eine Erweiterung der ODA-Definition um Ausgaben zur Stabilisierung schwacher Staaten.

Allerdings sind auch hier die Gegenargumente gewichtig:

- a) Auch bei gegenseitiger Bedingung entwicklungs- und sicherheitsfördernder Maßnahmen lassen sich die jeweils zur Verfügung stehenden Instrumente genau benennen und zuordnen, auch wenn diese Zuordnung im Einzelnen unterschiedlich vorgenommen werden kann (s. u. unter Sicherheitssektorreform).
- b) Die Abgrenzung von Ausgaben von Gebern im Bereich der Förderung von Sicherheit in Empfängerländern, die mit ODA-kompatiblen (Förderung von wirtschaftlichem Wachstum und Wohlfahrt) oder anderen Zielsetzungen (Unterstützung politischer Alliierten, Bekämpfung des internationalen Terrorismus, militärpolitische Ziele des Gebers) durchgeführt werden, ist in der Praxis nicht möglich. Das zeigen etwa die verschiedenen Militärhilfeprogramme der Vereinigten Staaten, in denen diese Unterscheidung nicht nur nicht gemacht, sondern bewusst als wenig hilfreich zurückgewiesen wird.
- c) Die Unterstützung des Auf-, Um- und Ausbaus von Streitkräften kann aber muss nicht den gewünschten entwicklungspolitischen Erfolg haben. Die oben knapp skizzierte historische Erfahrung in den 1960er und 1970er Jahren belegt die Fallstricke einer Förderung von Polizei und Militär.
- d) Die genannten Argumente treffen auf eine entwicklungspolitische Fachwelt und – so kann zumindest

angesichts etwa der kirchlichen Stimmen (Füllkrug-Weitzel, 2004) vermutet werden – Öffentlichkeit, die der Förderung von Sicherheitskräften in Empfängerländern als entwicklungspolitische Aufgabe skeptisch gegenübersteht. Dies ist auf Grund der historischen Erfahrungen mit repressiven Militärs in Entwicklungsländern auch durchaus begründet. Die Gefahren, die sich für die Entwicklung durch ein übermäßig kostspieliges oder gegen entwicklungspolitische Ziele arbeitendes Militär ergeben, sind, so zeigt die historische Erfahrung, beträchtlich.

- e) Training ohne Ausrüstung, Aufbau einer Infrastruktur etc ist in der Regel wenig sinnvoll. Mit der Unterstützung der Ausbildung von Streitkräften geht daher in der Regel auch der Transfer von militärischem Gerät einschließlich von Waffen einher. Wiederum bieten hierfür die Militärhilfeprogramme der USA gute Anschauung. Auch Waffenlieferungen für Entwicklung lassen sich im Einzelfall, insbesondere bei schwachen Staaten, logisch begründen – aber die Glaubwürdigkeit einer ODA-Definition, die die Anrechnung von Waffenlieferungen als Entwicklungshilfe möglich machte, würde vermutlich in der öffentlichen Diskussion stark leiden.
- f) Die finanzielle Größenordnung der Ausgaben der Geber zur Konsolidierung schwacher Staaten, die nicht als genuin entwicklungspolitische Ausgaben bereits ODA-anrechenbar sind, kann gegenwärtig nicht abgeschätzt werden. Die Ausgaben der USA, die hier relevant sein dürften, sind relativ hoch. Der insbesondere in Frage kommende Economic Support Fund – Gelder über deren Verwendung die Empfängerregierungen weitgehend allein entscheiden können – beträgt mehrere Milliarden US-Dollar, wobei allerdings Israel der wichtigste Empfänger ist. Das militärische Trainingsprogramm der USA ist hingegen deutlich kleiner. Die Ausgaben anderer Staaten dürften deutlich unter denen der USA liegen.

4.4 Sicherheitssektorreform

Mit der stärkeren Beachtung der Schaffung von Sicherheit als Voraussetzung von Entwicklung sind auch außerhalb schwacher Staaten die Organe, die Sicherheit schaffen sollen, stärker in das Zentrum der entwicklungspolitischen Aufmerksamkeit gerückt (Brzoska, 2003). Ursprünglich auf einzelne Aspekte wie die

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

Erhöhung der Transparenz der Militärausgaben fokussiert, ist die Sicherheitssektorreform inzwischen zu einer facettenreichen Aufgabe geworden, die einzelne Geber, wie DFID, zu einem Kernbereich ihrer Aktivitäten gemacht haben und mit der sich auch der OECD DAC intensiv beschäftigt hat (OECD DAC, 2004c, d). In diesem Zusammenhang ist auch die Frage der ODA-Anrechenbarkeit intensiv und kontrovers diskutiert worden (OECD DAC, 2004a, d). Dabei wurde das Spannungsfeld zwischen einerseits dem Ziel, ganzheitliche Ansätze im Bereich der Sicherheitssektorreform zu fahren, und andererseits, die Integrität und Glaubwürdigkeit der ODA-Daten zu erhalten, sehr deutlich (OECD DAC, 2004b,c).

Einige der Arbeitsfelder der Sicherheitssektorreform sind ODA-anrechenbar. Dazu gehören, wie erwähnt, Reformen der Polizei und die Verbesserung der zivilen Steuerung und demokratischen Kontrolle des Militärs, die bei den Reformen der ODA-Anrechenbarkeit Berücksichtigung fanden (<http://www.oecd.org/dataoecd/36/13/31724752.pdf>).

Weitere Bereiche der Sicherheitssektorreform wie prinzipiell alle Aktivitäten, an denen die Streitkräfte direkt beteiligt sind, sind hingegen nicht ODA-anrechenbar (s. Appendix Table 1). Diese Form der selektiven Anrechenbarkeit von Ausgaben im Bereich der Sicherheitssektorreform, die versucht eine strikte Unterscheidungslinie zwischen der Arbeit mit zivilen versus militärischen Akteuren zu ziehen, ist in der Vergangenheit wiederholt als für die Praxis der Sicherheitssektorreform wenig realistisch und hinderlich kritisiert worden (Ball, 2002; Winkler, 2002). Auch im entsprechenden Dokument des OECD DAC wird angeraten, über die Erweiterung der ODA-Definition zu diskutieren (OECD DAC, 2004c).

Auch hier gibt es allerdings sehr gewichtige Bedenken. Im vorhergehenden Abschnitt sind bereits einige Argumente gegen eine Ausweitung der ODA-Definition in Richtung auf Einbeziehung des Auf-, Um- und Ausbaus von Streitkräften angeführt worden. Gelten diese auch für andere Bereiche der Sicherheitssektorreform, die gegenwärtig nicht ODA-anrechenbar sind? Was sind inhaltlich durchhaltbare Abgrenzungskriterien zwischen Elementen der Sicherheitssektorreform, die ODA-anrechenbar sind, und denen, die nicht anrechenbar sein können?

Hilfreich ist hier eine in der Literatur zur Sicherheitssektorreform gemachte Unterscheidung zwischen der Steuerung und Kontrolle der Sicherheitssektorreform (security sector governance) und der

tatsächlichen Umsetzung dieser Reform. Verschiedene Autoren haben Listen von Elementen der security sector governance erstellt (Lilly et al, 2002; Ball, 2002, Ball and Fayemi, 2004).

Die kritischen Argumente gegen die Einbeziehung der praktischen Umsetzung von Auf-, Um- und Ausbau der Streitkräfte gelten für security sector governance nicht:

- a) Bei Unterstützung der Steuerung und Kontrolle der Streitkräfte lassen sich entwicklungspolitische Ziele leichter von anderen unterscheiden als bei Ausbildung und Aufbau von Sicherheitskräften.
- b) Die Missbrauchsgefahr ist bei Steuerung und Kontrolle deutlich geringer als bei direkter Umsetzung der Sicherheitssektorreform.
- c) Die entwicklungspolitische Akzeptanz von Steuerung und Kontrolle der Streitkräfte ist bereits weitgehend erreicht, insbesondere wenn entsprechende Maßnahmen als Teilaspekt besserer Regierungsführung (good governance) angesehen werden können (OECD DAC 2004c).
- d) Die finanzielle Dimension der security sector governance ist klein. Die britische Regierung, die weltweit das wohl aktivste Programm zur Sicherheitssektorreform hat, gab in den letzten Jahren nie mehr als zehn Millionen Pfund dafür aus (UK DFID, 2004).

Aus der unterschiedlichen Einschätzung der zwei großen Teilbereiche der Sicherheitssektorreform in Bezug auf die oben beschriebenen Kriterien für eine Erweiterung der ODA-Definition lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Elemente der Sicherheitssektorreform, die die Steuerung und Kontrolle des Sicherheitssektors betreffen (security sector governance) sollten prinzipiell ODA-anrechenbar sein. Das sollte auch für Maßnahmen gelten, an denen die Streitkräfte in Empfängerländern beteiligt sind. Detaillierte Vorschläge für die Erweiterung der ODA-Definition können hier nicht gemacht werden, in der Literatur zur Sicherheitssektorreform lassen sich aber zahlreiche hilfreiche Vorarbeiten finden.
- Der Auf-, Um- und Ausbau von Streitkräften sollte nicht ODA-anrechenbar sein. Solche Ausgaben sollten aber außerhalb von ODA durch den OECD DAC erfasst werden, da sie entwicklungsrelevant sein können.
- Für Zweifelsfälle, bei denen die Zuordnung unklar ist, könnte zumindest in einer Übergangsphase ein multilaterales

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

Notifizierungsverfahren beim OECD DAC eingeführt werden (s. o.).

4.5 Terrorismusbekämpfung

Nicht zuletzt durch den OECD DAC ist auch das Thema der Bekämpfung des Terrorismus zu einem Thema der Entwicklungszusammenarbeit geworden (OECD DAC, 2003). Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob es Sinn macht, erstens die Allokation von EZ stärker auf solche Länder zu konzentrieren, in denen Terrorismus wütet bzw. die eine Quelle für internationalen Terrorismus sind, sowie zweitens bestimmte Instrumente der EZ, wie Programme gegen Jugendarbeitslosigkeit und zur Unterstützung von Demokratisierung, in den genannten Ländern zu verstärken. Es wird aber auch über Instrumente zur Bekämpfung des Terrorismus diskutiert, die zwar nicht zum traditionellen Programm der EZ gehören, aber mit dem Argument, die Terrorismusbekämpfung diene der wirtschaftlichen Entwicklung und Wohlfahrt, als ODA-anrechenbar angesehen werden könnten. Dazu gehören insbesondere Aspekte der Sicherheitssektorreform, wie die Reform der Nachrichtendienste und die Stärkung staatlicher Strukturen zur Terrorismusbekämpfung (OECD DAC, 2003).

Anders als aus der Sicht der Entwicklungspolitik – mit Armutsbekämpfung als vorrangigem, international vereinbartem Ziel – ergeben sich aus der Logik des Berichtssystems des OECD DAC, wie oben dargestellt, zunächst keine Einwände gegen eine Fokussierung der EZ auf Länder und Programme zur Terrorismusbekämpfung, solange die grundlegenden ODA-Kriterien beachtet werden. Anders verhält es sich mit spezifischeren Instrumenten der Förderung staatlicher Strukturen, die wie etwa Nachrichtendienste dezidiert der Terrorismusbekämpfung dienen, aber deren Bezug zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung und Wohlfahrt nur über den gedanklichen Umweg über die möglichen entwicklungspolitischen Wirkungen einer Verminderung des Terrorismus gezogen werden können. Hier sind die grundlegenden Kriterien der ODA-Anrechenbarkeit nicht gegeben. Eine Ausweitung der ODA-Definition um solche Ausgabenkategorien würde daher die Glaubwürdigkeit der ODA-Definition vermindern. Das hier ebenfalls relevante Thema Sicherheitssektorreform wurde bereits oben umfassend abgehandelt.

4.6 Zusammenfassende Bewertung

Die Analyse einzelner relevanter Konzepte zeigt einerseits die Fülle der Ebenen, auf denen Sicherheit und Entwicklung verknüpft sind, andererseits aber auch die Schwierigkeit, dies in logisch in sich geschlossenen und die entwicklungspolitischen Komponenten klar abgrenzenden Konzepten zu operationalisieren.

Trotzdem lassen sich einige Schlussfolgerungen aus der bisherigen Analyse ziehen:

a) In begrenzten Bereichen ist eine Ausweitung der ODA-Anrechenbarkeit sinnvoll und im Rahmen der ODA-Reformen von 2004 und 2005 auch bereits weitgehend erfolgt. Im Einzelnen gehören dazu (mit bestimmten Ausnahmen s. Appendix Table 1):

- zivile Steuerung und Lenkung der Sicherheitssektorreform,
- praktische Abrüstung,
- Kontrolle und Zerstörung von Kleinwaffen,
- Nutzung von Streitkräften im Bereich der zivilen Konfliktprävention

jeweils unter der Bedingung, dass Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung und Wohlfahrt von Menschen in DAC-1 Ländern Hauptziel der Maßnahmen ist.

b) Auch bei einer begrenzten Ausweitung sind Abgrenzungsprobleme wahrscheinlich und Missbrauch nicht auszuschließen. Als Alternative zur unmittelbaren Ausweitung der ODA-Definition bietet sich daher ein Notifizierungsverfahren an, dessen Vor- und Nachteile im Schlussteil dieser Analyse diskutiert werden.

c) Die Ausweitung der ODA-Definition auf friedenserhaltende, -schaffende und -unterstützende Maßnahmen ist, auch wenn diese Maßnahmen mit großer Wahrscheinlichkeit den grundlegenden ODA-Kriterien entsprechen, für die Akzeptanz, Glaubwürdigkeit und Integrität der ODA-Zahlen kontraproduktiv.

d) Um trotzdem deutlich zu machen, dass diese Ausgaben zumindest potenziell großen Wert für die Erreichung der Ziele wirtschaftliches Wachstum und Erhöhung der Wohlfahrt haben, bietet sich die Erweiterung des Berichtssystems des OECD DAC an.

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

Diese hier nur grob skizzierten Schlussfolgerungen werden im Schlussteil aufgenommen und detailliert dargestellt.

5. Zusammenfassende Beurteilung

In diesem abschließenden Abschnitt sollen die bisher gezogenen Schlussfolgerungen zusammengetragen, zu Empfehlungen gebündelt und weiter ausdifferenziert werden.

1. Eine begrenzte Ausweitung der ODA-Definition in einigen klar beschriebenen Bereichen ist gut begründbar und gefährdet weder Glaubwürdigkeit noch Integrität der ODA-Zahlen. Im Rahmen der ODA-Reformen 2004 und 2005 sind entsprechende Änderungen mit bestimmten Ausnahmen (s. Appendix Table 1) beschlossen worden. Zu den wichtigen Bereichen gehören (unter Beachtung der grundlegenden ODA-Kriterien):
 - a. Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung. Hier besteht nur geringer Anpassungsbedarf im Bereich der Nutzung von Streitkräften als Hilfskräfte bei zivilen Aktivitäten. Diese sollte grundsätzlich ermöglicht werden, z.B. für den Transport ziviler Beobachter zur Überwachung von Waffenstillständen.
 - b. Steuerung und Kontrolle des Sicherheitssektors (security sector governance), insbesondere folgende Aktivitäten, wenn diese Teil einer umfassenden Reformstrategie des Sicherheitssektors sind:
 - i. Menschenrechtstraining, Unterweisung zu Themen der EZ wie Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Umweltschutz, Nachhaltigkeit durch zivile Institutionen/Personen;
 - ii. zivil-militärischer Dialog zu entwicklungsrelevanten Themen;
 - iii. Erstellung von öffentlichen Planungsdokumenten der Streitkräfte, die unter ziviler Verantwortung für den politischen Entscheidungsprozess erstellt werden (Weißbücher, defence white papers);

- iv. Entsendung ziviler Experten für Haushaltsplanung und -kontrolle in Verteidigungsministerien.

Nicht ODA-anrechenbar können hingegen sein:

- i. Ausbildung der Streitkräfte;
 - ii. Unterstützung des Um-, Aus- und Aufbaus von Streitkräften;
 - iii. Entsendung von Beratern mit militärischer Fachexpertise.
- c. Praktische Abrüstung. Bereits jetzt sind wichtige Aktivitäten in diesem Bereich ODA-anrechenbar, wie die Reintegration von ehemaligen Kombattanten, Demobilisierung und Abrüstung im Rahmen von VN-Missionen, die Konversion militärischer Produktionsstätten und Maßnahmen im Bereich der Kleinwaffenkontrolle (s. Appendix Table 1), außer wenn sie von Militärs durchgeführt werden:
- i. Vorbereitung der Reintegration ehemaliger Kombattanten, auch wenn hierfür Streitkräfte als Hilfskräfte eingesetzt werden, z.B. in der Bewachung von Lagern oder bei der Registrierung von ehemaligen Kombattanten. Hierzu gehört auch die Versorgung zur Demobilisierung vorgesehener Kombattanten vor ihrer Registrierung;
 - ii. Programme zur Unterstützung der Einsammlung von Kleinwaffen;
 - iii. Zerstörung von Waffensystemen einschließlich Kleinwaffen.
2. Eine zusätzliche Option, um ein vorsichtiges Vorgehen bei zusätzlicher Erweiterung der ODA-Definition zu erlauben, ist ein Notifizierungsverfahren für die genannten Ausgabenkategorien. Wie erwähnt, sind mehrere Formen von Notifizierungsverfahren denkbar:
- a. Unilaterale Notifizierung. Die hier gemeldeten Ausgaben würden nicht zu den ODA-Zahlen hinzuaddiert, die Mitgliedstaaten können aber in ihrer Öffentlichkeitsarbeit auf diese Ausgaben

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

hinweisen. Da alle der hier genannten Ausgabentypen nur geringes finanzielles Volumen ausweisen, würde damit aber eher ein politisches denn ein finanzielles Signal gesendet, dass diese Aktivitäten als wichtig angesehen werden

- b. Multilaterale Notifizierung. Die Ausgaben würden zu den ODA-Zahlen hinzuaddiert, wenn es keinen Widerspruch von anderen OECD DAC-Mitgliedstaaten dagegen gibt. Auf Grund des zu erwartenden finanziellen Umfangs ist kein Verlust der Integrität der ODA-Zahlen zu erwarten, sie würden sich nur marginal erhöhen. Die peer control einzelner Maßnahmen auf ODA-Anrechenbarkeit würde einerseits einen gegenseitigen Lernprozess der OECD DAC-Mitgliedstaaten befördern, andererseits aber erheblichen administrativen Aufwand mit sich bringen. Eine multilaterale Notifizierung wäre im Interesse der Vereinheitlichung der Meldungen das geeignetere Verfahren als eine unilaterale Notifizierung.
3. Die vorsichtige Ausweitung der ODA-Definition trägt nicht nur den Kriterien der Glaubwürdigkeit und Integrität der ODA-Definition Rechnung, sondern auch den je nach Land unterschiedlichen interinstitutionellen Konsequenzen der ODA-Definition. Sie würde für Ministerien und Behörden, die nur ODA-anrechenbare Instrumente einsetzen können, den Spielraum in einigen Aufgabefeldern erweitern, wo bisher die fehlende ODA-Anrechenbarkeit Grenzen gesetzt hat. Gleichzeitig wird das Prinzip der Arbeitsteilung entlang der Linien größter Kompetenz der einzelnen beteiligten Ministerien und Behörden nicht gefährdet. Ansätze interministerieller Zusammenarbeit, wie im Rahmen der britischen Fonds für Konfliktprävention oder des niederländischen Stabilitätsfonds werden dadurch gestärkt, dass Lücken im Auftragspektrum der verschiedenen beteiligten Ministerien, insbesondere in den Arbeitsfeldern Sicherheitssektorreform und praktische Abrüstung, geschlossen werden.
4. Bei weitergehenden Vorschlägen der Ausweitung der ODA-Definition überwiegen die Nachteile die Vorteile.

Akzeptanz und Glaubwürdigkeit der ODA-Zahlen würden leiden und bei einigen Vorschlägen, insbesondere zu militärischen friedensschaffenden und -unterstützenden Maßnahmen, auch die Integrität der ODA-Zahlen.

5. Als gute Möglichkeit, dem durchaus nachvollziehbaren Wunsch einiger OECD DAC-Mitgliedstaaten entgegenzukommen, Ausgaben für Sicherheit, die nach ihrer Ansicht entwicklungsfördernd sind, sichtbarer zu machen, bietet sich die Ausweitung des Berichtssystems des OECD DAC an. Hierzu einige Überlegungen auf der Grundlage der vorhergehenden Analyse:

a. Die wichtigsten Ausgabenkategorien in diesem Bereich, sowohl von ihrer Bedeutung als auch von ihrem finanziellen Umfang her, sind:

- i. friedensschaffende, -erhaltende und -unterstützende Maßnahmen (peacekeeping),
- ii. Planung und Vorhalten der Kapazitäten für solche Maßnahmen,
- iii. Unterstützung des Auf-, Um- und Ausbaus von Streitkräften einschließlich der Umsetzung einer Sicherheitssektorreform,
- iv. Hilfe bei der Ausbildung der Streitkräfte, auch für friedensschaffende, -erhaltende und -unterstützende Maßnahmen (peacekeeping).

Weit überwiegend handelt es sich also um Mittel, die aus Verteidigungshaushalten finanziert werden, nicht jedoch aus Haushalten von Ministerien für Entwicklungszusammenarbeit.

b. Einige Aktivitäten, die im weitesten Sinne auch als entwicklungsfördernd angesehen werden können und im Einzelfall durch OECD DAC-Mitgliedstaaten auch so begründet werden, sollten wegen der Missbrauchsmöglichkeiten von der Berichterstattung im System des OECD DAC vollständig ausgeschlossen werden. Dazu gehören insbesondere Lieferungen von Waffen und Rüstungsgütern.

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

- c. Prinzipiell ist die Möglichkeit der Meldung der finanziell momentan gewichtigsten dieser Ausgabenkategorien, des peacekeeping, an das Berichtssystem des OECD DAC bereits vorgesehen (Line V.2.B). Momentan wird dieses Instrument nicht adäquat genutzt, die Mitgliedstaaten berichten erratisch und offensichtlich nicht nach einheitlichen Kriterien. Allerdings ist der Kreis der relevanten Ausgaben größer, als was bisher in dieser Ausgabenkategorie vorgesehen war.
- d. Zur Besserung der Sichtbarkeit der hier relevanten Ausgaben ist deshalb eine neue Berichtskategorie vorzuziehen, in der die vorhandene Line V.2.B aufgehen könnte. Ein Name für diese Berichtskategorie könnte etwa Official Security, Peace and Stability Assistance (OSA) sein.
- e. OSA ist explizit nicht ODA und hätte mit großer Wahrscheinlichkeit auch nicht den politischen Stellenwert von ODA. Alle bisherigen entwicklungspolitischen Verpflichtungen sind auf der Grundlage der ODA gemacht worden, daran wird sich nichts ändern. Es würde auch wenig Sinn machen, OSA zuzusagen – ein Gutteil der OSA ist von nicht gewünschten Entwicklungen wie Kriegen abhängig. OSA hätte vermutlich vorrangig nachrichtlichen Charakter zu ODA, ähnlich wie es de facto andere Berichtskategorien des Berichtssystems des OECD DAC momentan auch haben. OSA wäre, wenn die Zahlen über einen längeren Zeitraum vorliegen, analytisch interessant. Einzelne OECD DAC-Mitgliedstaaten dürften OSA-Zahlen darüber hinaus auch in der innenpolitischen Diskussion über ihre Leistungen im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik verwenden.
- f. Für die OSA müssten, analog zu anderen Berichtskategorien im OECD DAC-Berichtssystem, Unterkategorien mit Definitionen entwickelt werden. Dies kann hier nicht erfolgen. Aber offensichtlich ist, dass zwischen verschiedenen Formen von friedensschaffenden, -erhaltenden und -unterstützenden Maßnahmen (VN-Missionen,

VN-mandatierte und autorisierte Missionen, andere Missionen) sowie Arten des Umbaus von Streitkräften (Neuaufbau in neuen Staaten oder nach Staatszerfall, Umbau nach Ende eines Konfliktes, Teil einer Sicherheitssektorreform) zu unterscheiden wäre.

- g. Für OSA sollte wie für ODA gelten, dass die Ausgaben prioritär mit dem Ziel gemacht werden, wirtschaftliche Entwicklung und Wohlfahrt nachhaltig zu fördern. Die Entscheidung darüber sollte aus pragmatischen Gründen von den einzelnen Mitgliedstaaten getroffen werden. Streit unter den Mitgliedstaaten oder zwischen den Mitgliedstaaten und dem OECD DAC-Sekretariat wäre wenig fruchtbar und sollte vermieden werden (Beispiel Irak). Um den Hilfecharakter der Maßnahmen klarzustellen, sollten dieselben Regeln zum Zuschusselement wie für ODA angewandt werden.
- h. Alternativ zum Aufbau einer neuen Berichtskategorie im OECD DAC-Berichtssystem wäre theoretisch auch ein anderes Vorgehen denkbar, um dem Wunsch einiger Geberländer nach Ausweis der hier relevanten Ausgaben zu entsprechen. Allerdings ist kein ähnlich guter institutioneller Kandidat wie der OECD DAC dafür in Sicht. Am ehesten böten sich noch die VN an, die allerdings an einschlägigen Berichtssystemen momentan lediglich ihre Statistik für die Ausgaben im Rahmen von VN-Missionen zu bieten hätten. Es wäre politisch sehr schwierig, in den VN Zustimmung für die Ausweitung dieses Berichtssystems zu erreichen, insbesondere auf nicht von den VN-mandatierte Missionen. Dies wäre auch institutionell problematisch, es müssten administrative Kapazitäten und Kommunikationskanäle mit den Geberländern geschaffen werden, über die der OECD DAC bereits verfügt.
- i. Auch für OSA wäre ein Notifizierungsverfahren denkbar. Dies könnte nur ein multilaterales Notifizierungsverfahren sein, für ein unilaterales

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

fehlt die Voraussetzung der Zurechenbarkeit zu einer umfassenderen Kategorie. Der Vorteil eines solchen Notifizierungsverfahrens wäre, dass der Missbrauchsmöglichkeit durch OECD DAC-Mitgliedstaaten stärker begegnet würde, als wenn die Last des Abgleichs der gemeldeten Ausgaben mit der vorgegebenen OSA-Definition nur beim OECD DAC-Sekretariat läge. Allerdings wäre der bürokratische Aufwand groß und es müsste damit gerechnet werden, dass es zu aufwendigen Diskussionen über einzelne Maßnahmen kommen könnte. Dies scheint angesichts des nachrichtlichen Charakters, den OSA vermutlich in entwicklungspolitischen Diskussionen hätte, nicht gerechtfertigt.

6. Das hier befürwortete doppelgleisige Vorgehen einer begrenzten Ausweitung der ODA-Definition und Ausweitung des OECD DAC-Berichtssystems zur Erfassung weiterer Ausgaben in Aktionsfeldern von Sicherheit und Entwicklung kann nicht alle Interessen befriedigen. Der Vorschlag orientiert sich an den oben entwickelten Kriterien der Glaubwürdigkeit, Akzeptanz und Integrität der ODA-Definition und -Zeitreihe. Praktische Probleme, die sich aus der Kombination von ODA-anrechenbaren und nicht ODA-anrechenbaren Aktivitäten in konkreten Fällen, etwa der Konsolidierung schwacher Staatlichkeit, ergeben, werden bestehen bleiben. Dies ist aber unvermeidlich, soll eine Ausweitung der ODA-Definition Akzeptanz finden.
7. Einige OECD DAC-Mitgliedstaaten sind offensichtlich an einer deutlich stärkeren Ausweitung der ODA-Definition interessiert. Mit OSA würde ihnen ein Instrument für die Darstellung ihrer Politik geboten. Mit OSA wäre insbesondere auch der Verdacht ausgeräumt, die OECD DAC-Mitgliedstaaten wollten durch eine Ausweitung der ODA-Definition ihre politischen Verpflichtungen zur Erhöhung der ODA-Mittel verwässern. OSA, wie hier umschrieben, dürfte eine Größenordnung von mindestens 25 Prozent der gegenwärtigen ODA haben.
8. Andere Mitgliedstaaten stehen jeder Ausweitung der ODA-Definition skeptisch gegenüber. Zu Recht befürchten sie, dass immer neue Vorschläge in diese Richtung

Michael Brzoska

gemacht werden. Diese Befürchtungen könnten mit der Entwicklung von OSA möglicherweise ausgeräumt werden, wäre doch klar, dass weitere Ausgabenkategorien, die möglicherweise für ODA in Frage kämen, in OSA erfasst werden sollen. Die strikte Trennung von ODA und OSA macht darüber hinaus den unterschiedlichen Charakter von ODA und OSA – grundsätzlich zivil versus überwiegend militärisch, direkte versus indirekte Entwicklungsförderung - deutlich.

Appendix

Appendix Table 1: Security related elements included/excluded in the ODA-Definition (*)

Category	Eligible for ODA	Excluded from ODA
Management of security expenditures	§ Technical co-operation to improve civilian oversight and democratic control of budgeting, management, accountability and auditing of security expenditures, including military budgets, as part of a public expenditure management program.	§ Technical support to the armed forces and defense ministries that is not aimed at improving democratic control of aspects of security expenditures.
Enhancing civil society's role in the security system	§ Assistance to civil society to enhance its competence and capacity to scrutinize the security system so that it is managed in accordance with democratic norms and the principles of accountability, transparency and good governance.	§ Training in military skills. § Assistance to the defense ministry/sector or the armed forces.
Child Soldiers	§ Technical assistance to government and civil society organizations to support and apply legislation designed to prevent the recruitment of child soldiers. § Assistance to improve educational or employment opportunities for children so as to discourage their recruitment as soldiers and build capacity (including advocacy) within civilian government and civil society to prevent children from becoming soldiers. § Efforts to demobilize, disarm, reintegrate, repatriate and resettle child soldiers.	§ Costs of military operations against groups that may have recruited child soldiers. § Support to the armed forces themselves. § Assistance that contributes to the strengthening of the military or fighting capacity of the armed forces.
Refugees	§ Transport, reception and upkeep of refugees and displaced persons, whether made to governments, multilateral organizations, international or national NGOs, or directly to the refugees themselves.	§ Amounts spent to promote the integration of refugees into the economy of the donor country, or resettle them somewhere other than in an aid recipient country.
Assistance for democratic development	§ Promotion or protection of human rights.	

Category	Eligible for ODA	Excluded from ODA
Contributions for combating narcotics	§ Bilateral anti-narcotics activities that focus on economic development and welfare.	§ Activities such as the destruction of crops, interdiction of narcotics supplies and support for the participation or training of military personnel in anti-narcotics activities.
Civilian peace-building, conflict prevention and conflict resolution	§ Support for civilian activities related to peace-building, conflict prevention and resolution, including capacity building, monitoring, dialogue and information exchange.	§ Activities supporting defense ministries or armed forces; direct use of military forces for such activities.
Post-conflict peacebuilding operations	§ The cost of a donor's bilateral participation in the activities listed below, when they are part of the post-conflict peacebuilding phase of a United Nations peace operation, net of any compensation received from the UN: <ul style="list-style-type: none"> - human rights - election monitoring - rehabilitation assistance to demobilized soldiers - rehabilitation of basic national infrastructure - monitoring or retraining of civil administrators and police forces - training in customs and border control procedures - advice or training in fiscal or macroeconomic stabilization policy - repatriation and demobilization of armed factions, and disposal of their weapons - explosive mine removal 	§ Net cost of bilateral activities authorized by and in support of action by the UN. The net cost of bilateral activities is calculated as the excess over what the personnel and equipment would have cost to maintain had they not been assigned to take part in a peace operation. § Net costs of non UN-supported peacebuilding operations.
Assistance for demobilization efforts	§ Support for the repatriation and integration of demobilized military personnel into the economy and the conversion of production facilities from military to civilian outputs.	§ Support of disarmament. § Support of demobilization and subsidies to combatants prior to official discharge.
Military equipment or services	§ Additional costs of military personnel delivering humanitarian aid.	§ Grants, official loans, or credits (guaranteed or not) for the supply or financing of military equipment or services, including the direct participation in military

Category	Eligible for ODA	Excluded from ODA
		<p>expenditures and other contributions linked to a specific defense effort.</p> <p>§ Training of military personnel, even in non-military matters such as civil engineering, surveying, or human rights law.</p> <p>§ The use of military personnel to control civil disobedience, even in emergency situations.</p>
Mine clearance, small arms control	<p>§ In UN peacekeeping operations.</p> <p>§ If main objective is economic development and welfare.</p> <p>§ Education of general public.</p> <p>§ Institutional reform (as element of good governance).</p> <p>§ Weapons collection and destruction, except by the military.</p>	<p>§ General mine clearance.</p> <p>§ Seizures of small arms by force</p> <p>§ Involvement of militaries in small arms collection and destruction.</p>
Police forces, customs, other public security forces	<p>§ Support to police forces if main objectives are promotion of good governance, human rights, development etc. (see above for conditions in peacekeeping missions).</p>	<p>§ Support to police training, police equipment, etc. that has no relation to economic development and welfare.</p> <p>§ Training of police in counter-subversion methods, suppression of political dissidence, or intelligence-gathering on political activities.</p>
Security System Reform	<p>§ Technical co-operation provided to parliament, government ministries, law enforcement agencies and the judiciary to assist review and reform of the security system to improve democratic governance and civilian control. Any such support to defence ministries must be part of a national security system reform strategy and be approved by the partner country ministry with overall responsibility for coordination of external assistance.</p>	<p>§ Military competence/capacity building and strategic planning activities.</p>

Source: Based on <http://www.oecd.org/dataoecd/36/32/31723929.htm#Annex%201>

Note: The OECD defines Official Development Assistance (ODA) as follows:

Those flows to countries on Part I of the DAC List of aid recipients (developing countries) and to multilateral institutions for flows to Part I aid recipients which are:

- i. provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies; and
- ii. each transaction of which:
 - a. is administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective; and
 - b. is concessional in character and conveys a grant element of at least 25 percent (calculated at a rate of discount of 10 percent). Capitalized interest included in rescheduling of ODA loans is recorded as ODA, regardless of the grant element of the rescheduling.

The grant element in the ODA definition is a mathematical assessment of the financial terms of a transaction or set of transactions. It is the difference between the face value of a loan and the present value (calculated at a rate of discount of 10 percent) of the service payments the borrower will make over the lifetime of the loan, expressed as a percentage of the face value. Three factors determine the grant element:

- a. interest rate (percent per annum);
- b. grace period, i.e. the interval from commitment date to the date of the first payment of amortization;
- c. maturity, i.e. the interval from commitment date to the date of the last payment of amortization.

Appendix Table 2: Development Assistance Committee Gross Disbursements and Commitments of Official and Private Flows. Line V .2: Post-Conflict Peace Operations (Incl. non-ODA)

Amount (2004 Prices US \$Million)	Years												
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
DAC Countries,Total	265.67	3859.56	6738.77	3481.69	4341.34	3020.12	2666.51	851.09	1420.17	5059.38	1253.6	1365.62	1342.51
Multilateral ,Total	-	90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	69.17	-
G7,Total	-	3294.33	6184.39	3004.68	3935.32	2633.32	2461.37	75.02	522.17	4364.58	294.48	497.51	596.93
DAC EU Members,Total	Nov 83	1608.7	1080.08	669.35	178.51	206.73	203.9	434.39	974.52	1244.15	910.3	1021.44	1114.99
Non-DAC Bilateral Donors, Total	-	-	Jul 94	-	-	-	-	-	-	-	-	-	35.5
ALL Donors, Total	265.67	3859.56	6746.71	3481.69	4341.34	3020.12	2666.51	851.09	1420.17	5059.38	1253.6	1434.79	1378.01
Australia	-	52	-	-	-	-	-	31.49	76.75	122.7	115.27	93.61	127.35
Austria	Nov 83	24. Aug	23.45	25.57	Jun 28	Okt 32	Okt 23	-	-	-	92.87	31.18	59.69
Belgium	-	-	-	-	-	-	-	13.75	-	-	43.51	-	-
Denmark	-	-	-	110.49	112.41	113.01	93.87	114.98	134.2	-	-	-	168.62
Finland	-	96.38	53.85	34.26	-	80.79	71.82	119.01	124.05	102.25	88.76	123.1	-
France	-	-	-	-	-	-	-	75.02	225.22	354.48	-	185.35	250.22
Germany	-	-	-	-	-	-	-	-	296.95	418.71	294.48	312.16	346.71
Greece	-	-	-	-	-	-	-	54.65	71.86	73.46	83.99	81.14	38.98
Italy	-	1370.53	728.5	339.56	Jan 56	-	-	-	-	178.47	-	-	-
Luxembourg	-	-	-	-	0.89	-	-	-	-	-	-	-	-
Netherlands	-	90.22	108.06	56.63	23.32	-	-	15.53	122.24	44.99	203.4	239.28	250.77
New Zealand	Dez 52	-	-	-	-	-	-	-	-	-	09. Jun	Apr 98	Mai 86
Norway	241.32	251.34	186.24	147.22	229.07	180.07	-	385.21	337.18	262.7	206.1	231.4	80.76
Portugal	-	-	-	-	-	Feb 61	-	14.77	-	71.79	103.29	40.78	-
Spain	-	-	118.42	102.84	34.05	-	27.27	-	-	-	-	-	-
Sweden	-	26.77	47.8	-	-	-	0.71	26.68	-	-	-	Aug 45	-
Switzerland	-	23.72	16.56	-	-	-	Jan 24	-	31.72	16.91	Dez 33	14.19	13.55
United States	-	1923.8	5455.89	2665.12	3933.76	2633.32	2461.37	-	-	3412.92	-	-	-
EC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	69.17	-
Korea	-	-	Jul 94	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Turkey	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	35.5

Source: OECD DAC Aid Statistics, <http://www.oecd.org/dataoecd/50/16/5037775.htm>

Appendix Table 3: Cost of Operations, UN data, Center for Global Development (CGD) estimate and OECD DAC statistics, 2002

Amounts in USD million for 2002

	Contributions to UN peace operations	CGD estimate of direct cost of personnel contributed to UN-PKO (1998-2002 yearly average)	CGD estimate of indirect cost of personnel contributed to UN-PKO (2002)	Post-Conflict Peace Operations accounted for in Line V.2 OECD DAC
Australia	37	101	235	160
Austria	22	70	32	136
Belgium	26	2	1	63
Canada	59	36	49	No data
Denmark	17	13	17	No data
Finland	12	60	40	135
France	184	57	59	No data
Germany	224	42	39	No data
Greece	12	3	1	119
Ireland	7	68	50	No data
Italy	117	22	22	No data
Japan	443	15	98	No data
Netherlands	40	22	43	298
New Zealand	6	42	57	13
Norway	15	21	77	323
Portugal	10	70	34	149
Spain	58	15	8	No data
Sweden	24	17	21	No data
Switzerland	0	3	33	19
UK	157	60	118	No data
United States	639	74	179	No data

Sources: column 1: UN, column 2 and 3: CGD estimates see table 4; column 4: OECD DAC, see table 2

Appendix Table 4: Estimate of Costs for UN and non-UN Peace Support Operations by Centre for Global Development for 2002

Data for latest available year, all available DAC members, Amounts in USD million

Country	Financial contributions to UN-PKO (USD) (2002) ¹	Direct cost (USD) of personnel contributed to UN-PKO (1998-2002 yearly average)	Indirect cost (USD) of personnel contributed to UN-PKO (2002)	Direct cost (USD) of personnel contributed to non-UN missions (2002)	Indirect cost (USD) of personnel contributed to non-UN missions (average 1998-2002 yearly average)	Sum
Australia	37	101	235	7	752	1132
Austria	22	70	32	67	24	215
Belgium	26	2	1	175	101	305
Canada	59	36	49	291	300	735
Denmark	17	13	17	115	133	295
Finland	12	60	40	104	66	282
France	184	57	59	966	829	2095
Germany	224	42	39	914	1140	2359
Greece	12	3	1	238	41	295
Ireland	7	68	50	24	14	163
Italy	117	22	22	886	594	1641
Japan	443	15	98	0	0	556
Netherlands	40	22	43	312	388	805
New Zealand	6	42	57	9	15	129
Norway	15	21	77	137	137	387
Portugal	10	70	34	80	20	214
Spain	58	15	8	347	118	546
Sweden	24	17	21	101	125	288
Switzerland	0	3	33	19	142	197
UK	157	60	118	581	3008	3924
US	639	74	179	1093	13726	15711
Luxembourg	0	0	0	0	0	0

Source: Michael O'Hanlon and Adriana Lins de Albuquerque "Note on the Security Component of the 2004 CDI" The Brookings Institution (April 2004)

Methods:

Both indirect and direct costs of personnel contributions seem to be very rough estimates. In calculating the direct cost of personnel contributions to UN peacekeeping operations (UN-PKO) (includes civilian police, observers and troops), CDI takes "the average annual cost of deploying personnel to such missions during the time period 1998-2002."² CDI values the monthly cost of

¹ Original source: UN Department of Peacekeeping Operations, New York. Taken from O'Hanlon, Michael and Adriana Lins de Albuquerque "Note on the Security Component of the 2004 CDI" The Brookings Institution (April 2004)

² O'Hanlon, Michael and Adriana Lins de Albuquerque "Note on the Security Component of the 2004 CDI" The Brookings Institution (April 2004) pp. 9

deploying any kind of personnel at a standard of USD 9,000 (it puts costs at USD 10,000 and subtracts the standard monthly compensation of USD 1,000 offered by the UN). In calculating the indirect costs of personnel contributions to UN-PKO, the average annual costs of having personnel ready to take part in UN-PKOs are calculated. The amount of these available forces is measured as the highest annual value of personnel deployed over the time period 1998-2002. This peak is assumed to be the total number of forces trained and provided for by each DAC country, in order to be contributed to UN-PKOs. The indirect costs of personnel contributions are taken as the sum of this peak, divided by the total active military forces of that specific country, multiplied by the average defense budget of the country over the period 1998-2002.

Only the financial contributions to UN-PKOs are given, because no equivalent standard of measuring financial contributions to non-UN peacekeeping and humanitarian operations exists. The annual financial contributions are measured according to the average annual amount of contributions of a DAC country to UN-PKO for the period 1998-2002.

The following list of peacekeeping missions and humanitarian interventions is included in calculating the direct costs of personnel contributions to non-UN peacekeeping operations:

- Peace Monitoring Group in Bougainville
- Multinational Force and Observers, Egypt
- SFOR, Bosnia
- KFOR, Kosovo
- ISAF, Afghanistan
- AFOR, Albania
- Northern Watch, Iraq
- INTERFET, East Timor
- Kosovo air war
- Deliberate Force, NATO air operation in support of SFOR operations
- Joint Guardian, NATO contingency operation in Kosovo
- French intervention in Cote d'Ivoire
- British intervention in Sierra Leone

The calculations are the same as those for the costs of personnel contribution to UN operations, though obviously the cost of personnel is now set at USD 10,000 per person per month, as the UN compensation of USD 1,000 per person per month does not apply. Personnel contributions were calculated depending on the duration of the mission because these missions did not always take place in the full twelve months of the year they are listed in.

Indirect costs of personnel contributions to non-United Nations peacekeeping operations is measured as the average annual cost of having personnel ready to be deployed to such missions during the time period 1998-2002. The peak annual contribution of personnel of a DAC country is taken as the number of personnel that country has ready to be deployed. This peak is assumed to be the number of personnel that a country needs to train and provide for in order to be able to contribute them to a PKO when needed. The estimated costs are calculated by dividing the peak number of personnel contributed by a specific DAC country to the above listed operations, divided by the total active military forces of that country and then multiplied by the average defense budget of the country in question over the period 1998-2002.

Appendix Table 5: UN Peacekeeping Costs, current operations as of mid-November 2004

	Deployed in:	Budget in million US\$ (1 July 2004 - 30 June 2005)	Budget Status
AFRICA			
ONUB	Burundi	333.17	Proposed
UNOCI	Ivory Coast	384.35	Proposed
UNMIL	Liberia	864.82	Approved
MONUC	DRC	746.10	Approved
UNMEE	Ethiopia and Eritrea	216.03	Approved
UNAMSIL	Sierra Leone	301.87	Proposed
MINURSO	Western Sahara	44.04	Approved
AMERICA			
MINUSTAH	Haiti	379.05	Proposed
UNMISET	East Timor	85.33	Proposed
UNMOGIP	India and Pakistan	7.25	Appropriation
EUROPE			
UNFICYP	Cyprus	6.5	Approved
UNOMIG	Georgia	33.59	Approved
UNMIK	Kosovo	278.41	-
MIDDLE EAST			
UNDOF	Golan Heights	43.03	Approved
UNIFIL	Lebanon	97.80	Approved
UNTSO		27.69	Appropriation
	TOTAL	3,849.03	

Source: All data taken from UN website: total budget only

Appendix Table 6: Apportionment of the Expenses of UN Peacekeeping Operations for Budget Year 1 July 2004 - 30 June 2005 to DAC Countries

Country	Apportionment in % of total costs ³	Total expected contribution of this country (US\$ million)
US	26.55256667	1,022.0
Japan	19.468	749.3
Germany	8.662	333.4
UK	7.394866667	284.6
France	7.296	280.8
Italy	4.885	188.0
Canada	2.813	108.3
Spain	2.52	97.0
Netherlands	1.69	65.0
Australia	1.592	61.3
Switzerland	1.197	46.1
Belgium	1.069	41.1
Sweden	0.998	38.4
Austria	0.859	33.1
Denmark	0.718	27.6
Norway	0.679	26.1
Greece	0.53	20.4
Finland	0.533	20.5
Portugal	0.47	18.1
Ireland	0.35	13.5
New Zealand	0.221	8.5
All DAC members:	90.4974333	3,483.3

Source: calculated on basis of Table 5

³ Taken from Implementation of General Assembly resolutions 55/235 and 55/236 (A/58/157/Add.1)

Appendix Table 7: Costs of External Mission of the German Bundeswehr

Mission/country	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
	Expected	Expected	Expected	Expend	Expend	Expend	Expend
	expend- itures	expend- itures	expend- itures	itures	itures	itures	itures
	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €
SFOR/ Bosnia-Herzegovina			151.3	157.2	148.5	160.8	179,1
KFOR/Kosovo			418.0	478.8	474.0	356.0	6.9
AFOR/Albania				0.3	1.5	35.0	
Essential Harvest/ Macedonia			6,8	78			
TASK FORCE FOX/ Macedonia			32,5	29.3			
ENDURING FREEDOM/ Djibuti, Kuwait etc			305.6	5.3			
ISAF/Afghanistan			298.6				
UNOMIG/Georgia			0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
KFOR/SFOR equipment			355.4	442.7	445.4		
Total	1,050	1,153	1,568.4	1,191.8	1,069.6	552.0	186.2

Sources: 1998-2002: Hans Georg Wagner Parlamentarischer Staatssekretär, Bundesministerium der Verteidigung, 3. Dezember 2002; 2003-2004: Financial Times Deutschland, 18.10.2004

7. Literaturverzeichnis

- Albrecht, Ulrich und Birgit Sommer. 1971. Deutsche Waffen für die Dritte Welt. Militärhilfe und Entwicklungspolitik. Reinbek: Rowohlt.
- Anand, P. B. 2002. Financing the Provision of Global Public Goods. Discussion Paper No. 2002/110. Helsinki, WIDER United Nations University.
- Austen, Greg. 2004. Evaluation of the Conflict Prevention Pools. Report EVSUM EV647, Department for International Development, London.
- Ball, Nicole and Kayode Fayemi, eds. 2004. Security Sector Governance in Africa: A Handbook. Center for Democracy and Development, London.
- Ball, Nicole. 1987. Economy and Security. Princeton: Princeton University Press.
- Ball, Nicole. 2002. Enhancing Security Sector Governance: A Conceptual Framework for UNDP, New York, October 9, 2002.
- Brzoska, Michael. 1981 Rüstung und Dritte Welt - Zum Stand der Forschung, München/Köln/London: Weltforum Verlag.
- Brzoska, Michael. 2003. Development Donors and the Concept of Security Sector Reform. DCAF Occasional Papers No. 4. Geneva, November.
- Bundesregierung. 2004. Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, Berlin, 12.Mai.
- Collier, Paul, Lani Elliott, Håvard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol and Nicholas Sambanis. 2003. Breaking the Conflict Trap. Oxford: Oxford University Press.2003
- Dunne, Paul. 1996. Economic Effects of Military Expenditures in Developing Countries: A Survey, in Nils Petter Gleditsch et al, eds. The Peace Dividend. Amsterdam: North Holland.
- Folke, Steen. 2004. Dänemarks liberal-konservative Regierung und die Entwicklungspolitik. Der Überblick, Vol. 40, No. 3, S. 32-35.
- Führer, Helmut. 1994. The Story of Official Development Assistance. A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-Operation Directorate in Dates, Names and Figures, OCDE/GD(94)67, Paris.
- Füllkrug-Weitzel, Cornelia. 2004. Entwicklungsetats im Dienst von Militär und Polizei. Von der Militarisierung der Entwicklungszusammenarbeit. Der Überblick, Vol. 40, No. 3, S. 28-31.

ODA-Analyse zu sicherheitsrelevanten Ausgaben

- Heinemann-Grüder, Andreas, Tobis Pietz und Daphne Lipp. 2003. Verhältnis von militärischen und entwicklungspolitischen Komponenten beim Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen, unveröffentlichtes Hintergrundpapier des BICC, Bonn.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty. 2001. The Duty to Protect. Ottawa, December.
- Janowitz, Morris. 1964. The Military in the Development of New Nations: An Essay in Comparative Analysis. London: University of Chicago Press, 1964.
- Kanbur, Ravi. 2001. Cross-Border Externalities, International Public Goods and their Implications for Aid Agencies. Working Paper, Cornell University, New York.
- Klingebiel, Stephan und Katja Roehder. 2004. Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berichte und Gutachten 3/2004, Bonn.
- Kloke-Lesch, Adolf, Redaktion. 2004. Zum Verhältnis von entwicklungspolitischen und militärischen Antworten auf neue sicherheitspolitische Herausforderungen. Ein Diskussionspapier des BMZ. BMZ-Diskurs No. 1, Bonn, Juni.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 2004. Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament. Unsere Gemeinsame Zukunft Aufbauen. Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union - 2007-2013. COM (2004) 101 final. Brussels, 10 Feb.
- Lilly, Damian, Robin Luckham, Robin and Michael Page v. Tangen. 2002. A goal oriented approach to Governance and Security Sector Reform. London: International Alert.
- Mair, Stefan. 2004. Intervention und „state failure“: Sind schwache Staaten noch zu retten? Internationale Politik und Gesellschaft, No. 3, S. 82-94.
- Martens, Jens. 2002. Krise und Reform der ODA - Aktuelle Trends in der Debatte über die Zukunft der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit- Arbeitspapier zur Konferenz „Finanzierung für Entwicklung“ der Vereinten Nationen. Münster: WEED und terre des hommes.
- McGillivray, Mark. 2003. Modelling Aid Allocation. Issues, Approaches and Results. UNU Wider Discussion Paper No. 2003/49, Helsinki, June.

Michael Brzoska

- Miseror/ Brot für die Welt/ Evangelischer Entwicklungsdienst. 2003. Entwicklungspolitik im Windschatten militärischer Interventionen? Aachen, Bonn, Stuttgart, September.
- OECD DAC. 2000. DAC Statistical Reporting Directives. Paris.
- OECD DAC. 2001. Preventing Prevent Violent Conflict. OECD DAC Guidelines. Paris.
- OECD DAC. 2004a. ODA Eligibility Issues for Conflict Prevention, Peace Building and Security. Paris, 2 April.
- OECD DAC. 2004b. DAC Statistical Reporting Directives: Addendum. Paris 24 April.
- OECD DAC. 2004c. Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice. Policy Brief. Paris, May.
- OECD DAC. 2004d. Security System Reform Governance: Policy and Good Practice. A DAC Reference Document. Paris, May.
- Schneckener, Ulrich. 2003. States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheitsproblem. SWP, Berlin.
- Smith, Dan 2003. Getting their Act Together: Toward a Strategic Framework for Peacebuilding. Synthesis report of the joint Utstein Study of Peacebuilding, The Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Oslo.
- United Nations. 2000. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. A/55/305, S/2000/809, New York, August.
- United States Department of State. 2004. Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, Washington. <http://www.state.gov/s/crs/c12936.htm>
- Winkler, Theodor. 2002. Managing Change. The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order. DCAF Occasional Paper 1, Genf, October.