

Umbruch in der Entwicklungsfinanzierung?

Betz, Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Betz, Joachim: Umbruch in der Entwicklungsfinanzierung?. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte : Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* 65 (2015), 7-9, pp. 23-29. URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-55370-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Joachim Betz

Umbruch in der Entwicklungsfinanzierung?

Es ist zu einem Gemeinplatz in der Diskussion um die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geworden, dass diese sich in der Krise befindet:

Joachim Betz

Dr. rer. soc., geb. 1946;

apl. Prof. an der Universität

Hamburg; bis 2011 leitender

wissenschaftlicher Mitarbeiter

am GIGA Institut für Asien-Stu-

dien, Rothenbaumchaussee 32,

20148 Hamburg.

joachim.betz@giga-hamburg.de

de: einerseits aufgrund mangelnder Effizienz, andererseits technisch bedingt durch die zunehmende Fragmentierung der Geberseite, die Proliferation von Kleinprojekten, die mangelnde Vorhersehbarkeit der

Transfers und Ähnlichem, grundsätzlich jedoch wegen ihres wenig signifikanten Beitrags zu Wachstum und Wohlfahrt in den Empfängerländern. In der Krise stecke sie aber auch, da sich das internationale Umfeld, innerhalb dessen sie operiere, spätestens seit Ende des Ost-West-Konflikts, der sich parallel entfaltenden wirtschaftlichen Globalisierung und dem Aufstieg einer Gruppe aufstrebender Volkswirtschaften erheblich verändert habe. Dies erfordere eine Überprüfung der geografischen und sektoralen Schwerpunkte der EZ sowie ein besseres Zusammenspiel zwischen der herkömmlichen Entwicklungsfinanzierung durch die öffentliche Hand der Geberländer und anderen Quellen der Entwicklungsfinanzierung wie privaten Stiftungen, Unternehmen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, karitativ orientierten Einzelpersonen und – nicht zu vergessen – Überweisungen von Gastarbeiterinnen und -arbeitern in ihre Herkunftsländer sowie eigenen Steuereinkünften.¹

Viele, die an dieser Debatte teilnehmen, folgern daraus eine geringe und abnehmende Legitimation der EZ und stellen Überlegungen an, wie mangelnder Effizienz durch eine größere Selektivität bei der Mittelvergabe sowie eine stärkere Konditionierung und Ergebnis-

orientierung der EZ abgeholfen werden könnte. Diese Debatte läuft nun schon mehrere Jahrzehnte, die konstatierte „Krise“ währt daher ebenso lange, ohne dass dies zur Einstellung der Transfers oder auch nur zur Infragestellung ihrer Zielgrößen geführt hätte – prominent dabei die Verpflichtung der Geberländer zu Leistungen in Höhe von 0,7 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP).

Die Überprüfung der Zielerreichung der Millenniumsentwicklungsziele sowie deren Neuformulierung für die Zeit nach 2015 haben im Umfeld der Vereinten Nationen und darüber hinaus zu einer Intensivierung dieser Diskussion geführt. Als deren Ergebnis zeichnet sich eine erhebliche Ausweitung des Zielkatalogs der internationalen Zusammenarbeit ab, vor allem in Richtung Nachhaltigkeit und Bereitstellung globaler öffentlicher Güter. Dies erfordert neue Kooperationsformen und Finanzierungsquellen und bedingt auch eine Infragestellung der klassischen Gegenüberstellung von entwickelten und weniger entwickelten Staaten, von Gebern und Nehmern, zugunsten einer Orientierung an universellen Zielen und Vorgaben.

Der EZ gehen die Armen aus

Eine naheliegende Veränderung des internationalen Umfelds betrifft die Empfängerseite: Die seit nunmehr etwa vier Jahrzehnten beschriebene wirtschaftliche Differenzierung der Entwicklungsländer hat sich seit Anfang/Mitte der 2000er Jahre mit dem Aufstieg der Schwellenländer, insbesondere Chinas und Indiens, sowie einer Schar weiterer dynamisch wachsender Länder fortgesetzt. Zwar haben die Spätwirkungen der globalen Finanzkrise und die überraschende Trendumkehr beim Wachstum der subsaharischen sowie anderer ärmerer Volkswirtschaften das Tempo der Differenzierung wieder etwas gebremst, die absolute Armut hat sich jedoch weltweit verringert. Seit 1990 hat sich der Anteil der Menschen, die in absoluter Armut le-

¹ Vgl. beispielsweise Guido Ashoff/Stephan Klingebiel, Transformation eines Politikfeldes: Entwicklungspolitik in der Systemkrise und vor den Herausforderungen einer komplexeren Systemumwelt, in: Franziska Müller et al. (Hrsg.), Entwicklungstheorien, PVS Sonderheft 48, Baden-Baden 2014, S. 166–199.

ben – gemessen an kaufkraftbereinigten 1,25 US-Dollar pro Kopf und Tag – weit mehr als halbiert: 2011 lag er in Entwicklungsländern bei 17 Prozent der Bevölkerung. Das wichtigste Millenniumsziel wurde also vor der Zeit erreicht. Den größten Anteil absolut Armer verzeichnen in dieser Reihenfolge das subsaharische Afrika sowie Süd- und Ostasien, also Regionen mit gegenwärtig starker Wachstumsdynamik. In anderen Entwicklungsregionen ist nur noch ein relativ geringer Restanteil der Bevölkerung betroffen. Absolute Armut konzentriert sich überdies auf nur wenige Länder – Indien, Nigeria, China, Bangladesch, die Demokratische Republik Kongo und Indonesien in dieser Reihenfolge –, welche, die Demokratische Republik Kongo ausgenommen, Armutslinderung und soziale Mindestsicherung aus eigenen Kräften bewerkstelligen könnten.[¶] Nimmt man die Projektionen künftigen Wachstums und künftiger Armutsentwicklung zum Nennwert, wird es bis 2030 kaum mehr absolut Arme geben.[¶]

Auch die nicht-einkommensbezogenen Indikatoren der Millenniumsziele zeichnen ein nicht allzu schlechtes Bild: Beispielsweise wird das Ziel der universellen Einschulung, wenn auch nicht in weiten Teilen des subsaharischen Afrikas und Südasiens, im Durchschnitt erreicht; auch einer Geschlechtergleichheit bei der Schulbildung ist man international zumindest auf der Primarstufe sehr nahe gekommen; zudem gibt es gewaltige Fortschritte bei der Reduktion der Kindersterblichkeit.

Bei der Überwindung der schlimmsten Formen von Armut und mangelnder sozialer Sicherung im weiteren Sinne sind also in relativ kurzer Zeit beachtliche Fortschritte gemacht worden. Das ist unabhängig davon zu konstatieren, ob die EZ wesentlich dazu beigetragen hat oder überhaupt effektiv war, sowie von der Frage, ob die vereinbarten Ziele umfassend genug definiert wurden. Die Gruppe der Staaten, die gegenwärtig und in

absehbarer Zukunft zur Versorgung ihrer Bevölkerung mit sozialen und infrastrukturellen Mindestleistungen am wenigsten in der Lage sind, beschränkt sich heute auf die fragilen oder gar gescheiterten Staaten und wenige andere auf unterster Entwicklungsstufe.

Angesichts der rückläufigen absoluten Armut und ihrer Konzentration auf eine kleiner werdende Gruppe von fragilen Staaten unternehmen EZ-Agenturen sowie Vertreterinnen und Vertreter fortgeschrittener Volkswirtschaften intellektuelle Klimzüge, um Transfers an Länder mit mittlerem und höherem Einkommen zu rechtfertigen.[¶] In begrenzter Anerkennung dieser Lage hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bereits eine beträchtliche Zahl von Empfängerländern aus der Liste der Berechtigten genommen, weitere werden mit der zunehmenden Konvergenz der Wirtschafts- und Sozialprofile von etablierten Industriestaaten und aufstrebenden Volkswirtschaften zwangsläufig folgen. Was jahrzehntelang erhofft wurde, findet seit mindestens einer Dekade statt: Die Wohlstandskluft zwischen Entwicklungs- und Industrieländern weitet sich nicht mehr, sondern schrumpft. Das globale wirtschaftliche Schwergewicht verlagert sich langsam in den Süden beziehungsweise Osten der Erde. Kaufkraftbereinigt kommt die sogenannte Dritte Welt für etwas mehr als die Hälfte des globalen Sozialprodukts auf, ihr Beitrag zum globalen Wachstum liegt bereits bei über 70 Prozent.[¶] Ähnliche Tendenzen sind bei ihrem Beitrag zum weltweiten Wachstum, Außenhandel, bei den Devisenreserven und auch bei der Entwicklung der globalen Machtverteilung erkennbar. Damit erodiert die logische Basis der bisher geleisteten EZ.

Vielfältige Finanzierungsmöglichkeiten

Entwicklungsländer verfügen heutzutage über eine Vielzahl ergiebiger, neuer und alter, externer und interner Finanzierungsquellen für

¶ Vgl. World Bank, Global Monitoring Report 2014/2015. Ending Poverty and Sharing Prosperity, Washington, D. C. 2014; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Perspectives on Global Development 2014. Boosting Productivity to Meet the Middle-Income Challenge, Paris 2014.

¶ Vgl. World Bank (Anm. 2).

¶ Tatsächlich entfiel in den vergangenen Jahren immer noch etwa die Hälfte der öffentlichen EZ auf Länder mit mittlerem und hohem Einkommen. Vgl. OECD (Anm. 2).

¶ Vgl. World Bank, Global Development Horizons. Capital for the Future: Saving and Investment in an Interdependent World, Washington, D. C. 2013.

Entwicklungsprogramme. Dies reduziert den Stellenwert der klassischen öffentlichen EZ erheblich. Unter öffentlicher EZ (Official Development Assistance, ODA) werden nach der Definition des Entwicklungsausschusses der OECD Leistungen an Entwicklungsländer, ihre Staatsangehörige oder internationale Organisationen zugunsten von Entwicklungsländern mit einem Zuschusselement von mindestens 25 Prozent gefasst, die von öffentlichen Stellen mit dem vorrangigen Ziel der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Entwicklungsländern vergeben werden.⁶ Das ODA-Volumen der 34 OECD-Mitgliedstaaten belief sich 2013 auf rund 135 Milliarden US-Dollar, ihr Anteil an den gesamten externen Kapitalzuflüssen in Entwicklungsländern ist auf etwa ein Sechstel geschrumpft. Diese externen Mittel kommen wiederum für ein Sechstel der gesamten Investitionen auf. Natürlich ist die Abhängigkeit von ODA unterschiedlich und in den ärmsten Staaten, vor allem auf dem afrikanischen Kontinent, noch beachtlich, wobei auch hier nachlassend. Es wäre jedoch verwegen, die vergünstigten öffentlichen Transfers flächendeckend für einen zu großen Teil des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts (oder der Stagnation) im gesamten globalen Süden verantwortlich zu machen.

Auf der UN-Konferenz zu Entwicklungsfinanzierung 2002 in Monterrey, Mexiko, bei der auch Weltbank, Internationaler Währungsfonds und Welthandelsorganisation vertreten waren, wurde erstmals über die gesamte Palette an Möglichkeiten zur Mobilisierung von Finanzmitteln für Entwicklung diskutiert und deren Bedeutung für die Finanzierung der Umsetzung der Millenniumsziele betont.

Eine naheliegende interne, in der internationalen Diskussion häufig unterbelichtete Finanzierungsquelle sind die eigenen Steuereinnahmen eines Landes. Die Generierung ausreichender Einnahmen ist jedoch angesichts des Umfangs des informellen Sektors, des Vorherrschens von Kleinbetrieben und der geringen Steuerdisziplin beziehungswei-

⁶ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Leitfaden „Was ist Official Development Assistance (ODA)?“, www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/hintergrund/leitfaden/index.html (6. 1. 2015).

se der Kapitalflucht gerade in besonders armen Ländern ein schwieriges Unterfangen. Die Steuerquote liegt in solchen Ländern meist bei unter 15 Prozent des BIP. Größtenteils bedingt durch steigende Rohstoff Erlöse haben die Steuereinnahmen in der vergangenen Dekade durchschnittlich aber kräftig zugenommen. Ein größerer Ertrag wäre durch die Schließung von Steuerschlupflöchern, den Abbau von Subventionen, eine bessere Administration und Korruptionsbekämpfung durchaus erreichbar.⁷ Auch auf der Verwendungsseite der Steuermittel gäbe es erheblichen Spielraum: Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Staatsausgaben von Entwicklungsländern (oftmals bis zu einem Viertel) wird von Subventionen beispielsweise für Energie, Kraftstoffe und Nahrungsmittel absorbiert, die nur sehr begrenzt den Bedürftigen zugutekommen. Bei den staatlichen Bildungs- und Gesundheitsprogrammen ist es oft nicht anders, vielfach könnten die gleichen Ergebnisse mit einem deutlich geringeren Mitteleinsatz und ihrer besseren Verteilung erreicht werden.⁸

Eine weitere quasi-interne, aber noch schwieriger zu erschließende Quelle wäre die Unterbindung von Kapitalflucht und exzessiver Korruption, die Mittel für öffentliche Investitionen verringern oder diese durch Seitenzahlungen verteuern. Allein die durch illegale Abflüsse erlittenen Verluste, die im Wesentlichen durch eine Unterfakturierung von Exporten und eine Überfakturierung von Importen sowie die Anlage dieser „Erlöse“ im Ausland entstehen, beliefen sich 2012 – allerdings methodisch sehr schwer einzuschätzenden Analysen zufolge – auf immerhin 946,7 Milliarden US-Dollar.⁹ Spitzenreiter bei der Höhe dieser gesetzeswidrigen Transfers sind die asiatischen Länder, bezogen auf das BIP aber der afrikanische Kontinent. Es gibt einen engen Zusammenhang zwischen Kapitalverkehrskontrollen, der Korruption

⁷ Vgl. International Monetary Fund (IMF), *Revenue Mobilization in Developing Countries*, Washington, D. C. 2011.

⁸ Vgl. zu Bildung Lant Pritchett, *The Rebirth of Education*, Center for Global Development, Washington, D. C. 2013; zu Gesundheit World Health Organization, *The World Health Report. Health Systems Financing*, Geneva 2010.

⁹ Vgl. Dev Kar/Brian LeBlanc, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002–2011*, Global Financial Integrity, Washington, D. C. 2013.

in einem Land und dem relativen Volumen dieser illegalen Abflüsse. Deshalb wären eine nachhaltige Verbesserung der institutionellen Qualität und Transparenz in weniger entwickelten Ländern hilfreich – ein allerdings relativ langfristiges Unterfangen. Bei der Bewältigung dieser Aufgabe könnten Anlageländer der oft illegalen Transfers und Gastländer von Konzernen, die Bestechung leisten, kräftig mithelfen, tun dies jedoch trotz einschlägiger Vereinbarungen nur in begrenztem Maße. Unternehmen, die Bestechung in Entwicklungsländern geleistet haben, wurden bisher nur in wenigen Staaten sanktioniert, Hilfe bei der Repatriierung illegaler Abflüsse ist noch seltener.¹⁰

Die wichtigste externe Finanzierungsquelle für nahezu alle Entwicklungsländer sind Einkünfte aus dem Export von Gütern und Dienstleistungen. Diese beliefen sich 2012 mit 8,3 Billionen US-Dollar auf fast die Hälfte der globalen Ausfuhren. Seit Jahren wachsen die Ausfuhren aus Entwicklungsländern doppelt so schnell wie jene der Industriestaaten, rund 60 Prozent sind mittlerweile Fertigwaren. Der Anteil des sogenannten Süd-Süd-Handels hat sich seit 1980 verdreifacht.¹¹ Diese erfreulichen Daten betreffen vor allem die asiatischen Volkswirtschaften. Die Exporterlöse afrikanischer, arabischer und lateinamerikanischer Staaten beruhen nach wie vor stark auf Rohstoffen und werden auch zu einem nicht geringen Teil von Tochtergesellschaften westlicher oder transnationaler Unternehmen erwirtschaftet, womit sie in ärmeren Ländern wiederum nur begrenzt über eine Besteuerung zur staatlichen Entwicklungsfinanzierung verwendet werden können. Die Leistungsbilanzen der einst notorisch verschuldeten Staaten haben sie zwischenzeitlich aber erheblich entlastet und verschiedentlich auch zum Aufbau hoher Devisenreserven geführt.

Eine seit Jahrzehnten wichtiger werdende externe Quelle sind private Direktinvestitionen aus dem Ausland, deren Umfang in Entwicklungsländern sich 2013 auf rund 778 Milliarden US-Dollar belief. Im Gegensatz zu anderen privaten Kapitalströ-

men weisen sie einen einigermaßen stabilen Verlauf auf. 2012 übertrafen Entwicklungsländer erstmals die Industriestaaten als Anlagesphäre für private Direktinvestitionen. Ein steigender Anteil entfällt auf Süd-Süd-Investitionen (Hauptquelle: China). Die früher oft bemängelte Konzentration der Direktinvestitionen hat sich etwas gemildert, selbst das subsaharische Afrika wird neuerdings stärker bedacht.¹² Aber auch die Summe der erwähnten Bankkredite, kurzfristiger Darlehen und von Entwicklungsländern ausgegebener Anleihen ist – mit starken Unterbrechungen während der internationalen Finanzkrise – beachtlich gewachsen: Sie summierten sich 2012 auf 383,9 Milliarden US-Dollar, also auf weit über das Doppelte des ODA-Volumens.¹³ Am stärksten fluktuieren kurzfristige Darlehen und Bankkredite, Anleihen verzeichnen erst neuerdings einen starken Anstieg. Auch diese Zuflüsse weisen eine starke Länderkonzentration auf. Bezogen auf das BIP der Empfänger schneiden aber die ärmeren Entwicklungsländer in Südasien und Subsahara-Afrika nicht viel schlechter ab als der Rest.

Geradezu explosionsartig sind die sogenannten Gastarbeiterüberweisungen von im Ausland lebenden Arbeitskräften in ihre Heimatländer gestiegen: Sie beliefen sich 2012 auf 351 Milliarden US-Dollar (2000: 123 Milliarden US-Dollar), also auf fast das Dreifache der ODA-Transfers. Sie wurden etwa hälftig aus OECD-Mitgliedstaaten und anderen (hauptsächlich nahöstlichen) Regionen überwiesen und entlasteten die Leistungsbilanz vor allem der ärmeren Entwicklungsländer kräftig. Im Gegensatz zu anderen externen Zuflüssen waren sie überdies eher antizyklischer Natur, stiegen also eher in Zeiten der Not.¹⁴ Ihr Entwicklungsbeitrag ist dennoch zweifelhaft, da sie eher den Konsum der Angehörigen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten fördern und möglicherweise auch deren Eigenanstrengungen dämpfen. Zudem schwächt der Ka-

¹⁰ Vgl. Larissa Gray, *Few and Far: The Hard Facts on Stolen Asset Recovery*, Washington, D.C. 2014.

¹¹ Vgl. World Trade Organization, *World Trade Report 2013*, Geneva 2013.

¹² Vgl. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *World Investment Report 2014. Investing in the SDGs. An Action Plan*, New York–Genf 2014.

¹³ Vgl. World Bank, *International Debt Statistics 2014*, Washington, D.C. 2014.

¹⁴ Vgl. OECD, *Development Co-operation Report 2014. Mobilising Resources for Sustainable Development*, Paris 2014.

pitalzufluss durch die damit einhergehende Währungsaufwertung die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit des Heimatlandes der Gastarbeiter. Das gilt eingeschränkt freilich auch für ODA.

Ferner sind bei den externen Zuwendungen an Entwicklungsländer auch die Transfers von Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen und Einzelpersonen gewachsen. Das Volumen dieser Transfers ist schwer zu bestimmen und wurde vom Entwicklungsausschuss der OECD für 2011 auf 32 Milliarden US-Dollar geschätzt, was etwa einem Viertel der ODA entsprach. Hinzu kommen entsprechende Zuwendungen aus Nicht-OECD-Staaten und rasch wachsende Spenden von Einzelpersonen, die über elektronische Plattformen abgewickelt werden. Eng verwandt mit diesen Quellen sind Zuwendungen von Stiftungen, deren Volumen mit knapp 30 Milliarden US-Dollar 2012 auch bereits etwa einem Viertel der ODA entsprach. Stiftungen passen sich jedoch nur begrenzt den Prioritäten und Verfahren der übrigen Geber an und widmen sich vorwiegend Bildungs-, Gesundheits- und Umweltprogrammen.¹⁵

Nicht zuletzt gibt es auch die „neuen“ Geber aus den Reihen der Entwicklungsländer selbst, zeitlich startend mit den arabischen Ölförderländern in den 1970er Jahren, wobei es zuvor schon sehr kleine chinesische und indische Programme gegeben hatte, später ergänzt durch eine Reihe von Schwellenländern und ehemals sozialistischen Staaten, zuletzt auch durch die 2014 gegründete New Development Bank der regionalen Führungsmächte Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika (BRICS). Die Programme dieser neuen Geber zeichnen sich durch die angebliche Abwesenheit von Auflagen und einem gemeinsamen Nutzen aus. Mit rund 15 Millionen US-Dollar entspricht das Volumen ihrer Transfers etwa einem Zehntel der ODA.¹⁶

Diese Aufstellung der Kapitalquellen von Entwicklungsländern macht eines deutlich: Den meisten Staaten mit mittlerem Einkommen und jenen ärmeren Staaten, die privaten

¹⁵ Vgl. ebd.

¹⁶ Vgl. OECD, Development co-operation Report 2011. 50th Anniversary Edition, Paris 2011.

Investoren verlässliche Bedingungen bieten, fehlt es nicht an Möglichkeiten, Mittel zur Finanzierung von Fortschritt und Wohlfahrt zu mobilisieren. ODA kommt nur noch für einen durchschnittlich sehr kleinen Teil der Entwicklungsbemühungen auf.

Effizienz der EZ

Über den effektiven und effizienten Einsatz der ODA-Mittel gibt es eine schon jahrzehntelange wissenschaftliche Debatte, die hier nicht nachgezeichnet werden soll. Nur so viel: Nimmt man einen beidseitig kausalen Einfluss der EZ auf Wachstum an schließt Beiträge wie etwa Nahrungsmittelhilfe und Verwaltungskosten aus, die den Empfängern nur begrenzt nutzen, geht von längeren Amortisationszeiträumen etwa für Bildungs- und Gesundheitshilfe aus und berücksichtigt die Wechselwirkung von EZ und guter Regierungsführung, so stellt sich der Wachstumsbeitrag der EZ moderat positiv dar.¹⁷

Die offizielle Debatte um die Wirkungssteigerung der EZ verläuft freilich in anderen, eher technokratischen Bahnen. Im Zentrum stehen hier die beklagte Fragmentierung der Geber und Projekte, die mangelnde Vorhersehbarkeit der Zuwendungen, das fehlende *ownership* der Projekte und Programme durch die Regierungen der Empfängerländer und – damit zusammenhängend – das Übermaß an Verwaltungsaufwand, restriktiven Verwendungsaufgaben oder Vorbedingungen (Konditionalität). Es gibt einen recht eindeutigen negativen empirischen Zusammenhang zwischen der Fragmentierung der Hilfe und – vor allem in Bezug auf das subsaharische Afrika – dem wirtschaftlichen Wachstum.¹⁸ Ferner stellen nicht vorhersehbare EZ-Zuwendungen eine Quelle wirtschaftlicher und fiskalischer Instabilität in Entwicklungslän-

¹⁷ Vgl. Channing Arndt et al., Aid and Growth, UNU-WIDER Discussion Paper 5/2009; Tseyday Jemaneh Mekasha/Finn Tarp, Aid and Growth: What Meta-Analysis Reveals, Journal of Development Studies, 49 (2013) 4, S. 564–583; Jonathan Glennie/Andy Sumner, The \$138.5 Billion Question: When Does Foreign Aid Work (and When Doesn't It)?, Center for Global Development Policy Paper 49/2014.

¹⁸ Vgl. Hidemi Kimura/Yuko Mori, Aid Proliferation and Economic Growth: A Cross-Country Analysis, World Development, 40 (2012) 1, S. 1–10.

dern dar. Die entsprechenden Wohlfahrtsverluste können gerade für ärmere Länder beträchtlich sein.¹⁹

Seit der Jahrtausendwende sind international zahlreiche Beschlüsse gefasst worden, um die Wirksamkeit der EZ zu verbessern. Damals wurde mit den Millenniumsentwicklungszielen ein Katalog von allgemeinen, messbaren Entwicklungszielen und definierten Zeiträumen zu ihrer Umsetzung beschlossen. Anschließend wurden auf den Hochrangigen Foren zur Wirksamkeit der EZ in Paris (2005), Accra (2008) und Busan (2011) Verfahren vereinbart, die einen wirkungsvolleren Mitteleinsatz garantieren sollen, und schließlich versprachen die Geber auf fast allen Ebenen Politikkohärenz, also die möglichst große Übereinstimmung von Entwicklungspolitik mit der Politik anderer Ressorts gegenüber der weniger entwickelten Welt.²⁰

Bei der Umsetzung dieser Verpflichtungen gibt es deutliche Defizite: Von den in Paris vereinbarten Zielen wurde bis 2010 mit der Koordination der Technischen Zusammenarbeit nur eines erreicht. Die Fortschritte waren auf Geberseite sehr uneinheitlich und sinnigerweise schwächer als bei den Empfängern. Besonders schwach waren sie bei der Aufhebung der Lieferbindung, der Entsendung gemeinsamer Gebermissionen und der Linderung der Fragmentierung von EZ. Als Hauptgrund für die Defizite führte die OECD politische Widerstände in den nationalen Fachministerien gegen einen Kontrollverlust auf.²¹ Dem aktuellen Fortschrittsbericht zufolge gibt es nach wie vor Verbesserungsbedarf bei der Orientierung an den Zielsetzungen der Partnerländer, der Nutzung ihrer Haushaltssysteme für die Umsetzung von EZ sowie bei der Einbeziehung der Zivilgesellschaft und des Privatsektors in die Entwicklungsplanung.²²

¹⁹ Vgl. Ales Bulir/A. Javier Hamann, *Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire?*, IMF Working Paper 65/2006; Masahiro Kodama, *Aid Predictability and Economic Growth*, *World Development*, 40 (2012) 2, 266–272.

²⁰ Vgl. G. Ashoff/S. Klingebiel (Anm. 1).

²¹ Vgl. OECD, *Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration*, Paris 2011.

²² Vgl. OECD, *Making Development Co-operation More Effective. 2014 Progress Report*, Paris 2014.

2015 endet der Zeitrahmen für die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele. Schon lange vorher setzte eine internationale Debatte ein, wie diese fortentwickelt werden müssten, vor allem seit der Rio+20-Konferenz 2012. Seitens der Vertreter der Industriestaaten besteht Einigkeit, dass die EZ sich künftig auf die ärmsten, fragilen Staaten konzentrieren müsse *und* einen Beitrag zur Finanzierung sogenannter globaler öffentlicher Güter leisten solle. Dabei handelt es sich um öffentliche Güter, deren Bereitstellung nicht von einem Staat allein, sondern nur durch die regionale oder globale Zusammenarbeit mehrerer Staaten gewährleistet werden kann, wie beispielsweise Frieden, die Durchsetzung der Menschenrechte, die Erhaltung der Umwelt und des Weltklimas, aber auch Finanzstabilität und freier Handel. Nachhaltigkeit war seit Beginn der Diskussionen ein prominentes Thema. Dies spiegelt sich auch im vorläufigen Katalog der Sustainable Development Goals (SDGs) wider, der 17 Ziele mit insgesamt 169 Unterzielen umfasst, die alles enthalten, was sich die Menschheit an Fortschritt wünschen kann.²³ Die künftigen Ziele differenzieren nicht mehr nach Industrie- und Entwicklungsländern, sondern nach dem Vermögen eines Landes, die Ziele zu erreichen. Damit heben sie die klassische Trennung von Gebern und Nehmern in der EZ auf. Indem sie menschliche Entwicklung und globale Nachhaltigkeit annähernd gleich gewichten, stellen die SDGs letztlich einen Katalog für die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter dar und sprengen den Rahmen der bisherigen EZ vollständig.

Wie die Mittel für die Realisierung des neuen Zielkatalogs aufgebracht werden sollen – die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) rechnet immerhin mit einem allein für die Zielumsetzung in Entwicklungsländern nötigen Finanzvolumen von 3,3 bis 4,5 Billionen US-Dollar pro Jahr, das Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing mit einem globalen Be-

²³ Vgl. United Nations General Assembly, *The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet*, Synthesis Report of the Secretary-General on the Post-2015 Sustainable Development Agenda, New York 2014.

darf von noch deutlich mehr²⁴ – und nach welchem Verfahren und Schlüssel sie verteilt werden sollen, ist noch reichlich unklar. Sicher ist jedoch, dass hierfür die ODA mit ihrer nie erreichten Zielgröße von 0,7 Prozent des BIP der Geberländer nicht ausreicht.

Im Juli 2015 soll auf der dritten internationalen Konferenz zu Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba eine neue Partnerschaft für Entwicklung beschlossen werden, im September auf der Vollversammlung der Vereinten Nationen die SDGs. Bislang vorliegende Papiere lassen erkennen, dass zur Finanzierung der SDGs *alle* Quellen genutzt werden sollen. Dazu gehören nationale Steuereinkünfte sowie private in- und ausländische Finanzierungsquellen, denen ein erstaunlich hoher Stellenwert eingeräumt wird, neue, innovative Finanzierungsinstrumente wie Steuern auf Flugtickets, Finanztransaktionen und Klimagasemissionen, und nach wie vor die ODA, die endlich auf 0,7 Prozent des BIP der Geberländer gesteigert werden soll. Wirtschaftliche und soziale Kernfunktionen sollen im Wesentlichen durch nationale Steuermittel finanziert werden, Vorhaben im Bereich der Nachhaltigkeit (Klima, Landwirtschaft, Infrastruktur und Industrie) vor allem durch den Einsatz privater Mittel, der durch staatliche Vorgaben geleitet und reguliert werden soll, während zugleich eine gerechtere Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft vorangetrieben werden soll.²⁵ Die EZ spielt bei diesen Überlegungen nur noch eine untergeordnete Rolle und soll auf die ärmsten und verwundbarsten Gesellschaften konzentriert werden. Ihre Effizienz soll verbessert werden und sie soll im Wesentlichen dazu dienen, langfristige, private Mittel für die Realisierung der SDGs zu mobilisieren.

Ogleich die Realisierungschancen dieser Finanzierungsvorhaben als eher bescheiden einzuschätzen sind, würde eine auch nur ansatzweise Umsetzung dieser Agenda bedeuten, dass die EZ, wie wir sie kannten, der Vergangenheit angehören wird.

²⁴ Vgl. UNCTAD, *Investing in the Sustainable Development Goals: An Action Plan*, Trade and Development Board, 61st Session 2013.

²⁵ Vgl. United Nations General Assembly (Anm. 23).