

Meinungsforum Entwicklungspolitik

16. Dezember 2010

Die Neuvermessung der Welt: Konsequenzen für die Entwicklungszusammenarbeit

von Prof. Dr. Helmut Reisen

(Prof. Dr. Helmut Reisen ist Forschungsdirektor am OECD Development Centre und Titularprofessor an der Universität zu Basel.)



In der Reihe „Meinungsforum Entwicklungspolitik“ publiziert die KfW in lockerer Reihenfolge persönliche Stellungnahmen von renommierten Entwicklungsforschern zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen. Die inhaltliche Verantwortung für den Text liegt ausschließlich beim Autor. Die KfW teilt nicht notwendigerweise die vorgetragenen Ansichten.

Der dominante wirtschaftliche Impuls zu Beginn des 21. Jahrhundert, der Aufstieg bevölkerungsreicher Schwellenländer - allen voran China – und die große Finanz- und Wirtschaftskrise der entwickelten Marktwirtschaften - allen voran die USA - geben Anlass, die Weltordnung neu zu vermessen. Zum ersten Mal in der Weltgeschichte ist der weltwirtschaftliche Schwerpunkt nicht identisch mit den reichsten und technologisch führenden Ländern. Ein Bild aus dem Hochsprung: Nach Jahrzehnten der Straddle-Technik, also wenn die Körpermasse und der Kopf etwa gleichzeitig die Latte klären, sind wir nun in einer Weltwirtschaft, welche dem Fosbury-Stil ähnelt: Kopf zuerst, dann Schwerpunkt. Wichtig für die armen Länder (gleichsam der Fuß): Der Schwerpunkt zieht die Füße höher, aber der Bewegungsablauf ist komplizierter.

Implikationen der Neuvermessung der Welt

Die Neuvermessung der Welt hat entwicklungsrelevante Implikationen auf i) die Geographie der Armut, ii) die Quelle und Art des internationalen Kapitalangebots, iii) die öffentlichen Haushalte und iv) die Einbettung der armen Länder in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung:

- Die mehr als 1,3 Mrd extrem armen Menschen befinden sich zu drei Vierteln nunmehr in Ländern, die von der Weltbank als *middle-income countries* eingestuft werden.

Das übrige Viertel befindet sich zur Hälfte in Konfliktstaaten mit sehr geringer Absorptionsfähigkeit. Eine Entwicklungspolitik, die nur nach Afrika schießt, vernachlässigt also *The Bottom Billion*. Das widerspricht der populistischen These, dass man sich bei der globalen Armutsbekämpfung auf die Niedrigeinkommensländer, vor allem in Subsahara-Afrika, konzentrieren müsse.

- Die neureichen Schwellenländer müssen – allein aus Akzeptanzgründen in den traditionellen Geberländern – bei der Armutsbekämpfung mehr Eigenverantwortung aufbringen. Die Dynamik der öffentlichen Haushalte und der Staatsschulden hat sich dramatisch zu Lasten der OECD-Länder verschlechtert, während selbst notorisch fiskalschwache Länder (z.B. Brasilien) von hohen Wachstumsraten, gesunkenen Risikospreads und verbessertem Schuldenmanagement profitieren. Die westliche Entwicklungshilfe wird vermehrt den Hebel des Entwicklungskredits nutzen, um das Volumen der Entwicklungsfinanzierung zumindest zu halten, seine Flexibilität zu erhöhen und seine Lieferung zu beschleunigen.

- Das internationale Netto-Sparangebot, von dem die Entwicklungsländer Gebrauch machen können, hat seinen Schwerpunkt nach Osten (Golfstaaten und Fernost) und sich stärker auf Staatsakteure verlagert. Die USA sind nun der weltgrößte Nettoschuldner, China ist der weltgrößte Nettogleäubiger. *Money Talks*: Der weltwirt-

schaftlichen und akkumulativen Schwerpunktverschiebung folgt nun die politische (wie dies historisch bei epochalen Vormachtswechseln oft passiert ist) in Form von Vergeltungsmacht, Verhandlungsmacht und globaler Standards. Das Kapitalangebot der Schwellenländer ist weitgehend bilateral ausgerichtet, weil die USA immer noch in den multilateralen Institutionen den Ton angeben (Beispiel IWF-Sperrminorität) und vor allem weil das Angebot auf Wettbewerb beim Abbau erschöpflicher Rohstoffe ausgerichtet ist. Die bilaterale Gegenreaktion seitens der westlichen Hilfe ist bereits in Gang.

- Die armen Länder profitieren von der Wachstumsverschiebung – per Saldo. Besonders die rohstoffreichen Länder – jedoch nicht nur sie - profitieren von verbesserten Exportmöglichkeiten; das wiederum intensiviert das globale Wachstum und hebt die Rohstoffpreise. Für die Schwellen- und Entwicklungsländer wurde die Wachstumslokomotive ausgetauscht, von den G7-Staaten in den Neunziger Jahren zugunsten Chinas im letzten Jahrzehnt. In dem Maße, in dem die bevölkerungsreichen Schwellenländer reicher werden, und die Bevölkerung der armen Länder nicht zu rasch wächst, verschieben sich die Knappheitsverhältnisse auf den Weltmärkten zugunsten der armen Länder: Mehr Nachfrage aus (neu)reichen Ländern für arbeitsintensive Produkte, relativ weniger Arbeitskraftangebot aus den armen Ländern. Das Wachstum in den Schwellenländern basiert zunehmend auf neuen Produkten und Technologien, weniger auf Verbrauch von Ressourcen, etwa Öl oder Industriemetalle.

Dieses Makrobild verdeckt die Ungleichverteilung innerhalb der armen Länder, allen voran China und Indien selbst – interregional, intersektoral, interpersonell. Nirgendwo sonst in den Schwellenländern hat sich die Einkommensschere so auseinanderentwickelt wie in den beiden dual strukturierten Giganten. Die Wanderung aus der ruralen Subsistenzwirtschaft in die Städte war gleichzeitig ein Wachstumsmotor und ein Faktor der wachsenden Ungleichheit. Hier liegt das größte Risiko für weiteres nachhaltiges Wachstum.

Schwellenländer als Geber in der Entwicklungszusammenarbeit – Sorgenkinder oder Hoffnungsträger?

Dass sich das wirtschaftliche (und politische) Gewicht in der Welt nach Osten verschoben hat, wird auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit deutlich. In der Vergangenheit war Entwicklungshilfe das angestammte Terrain der entwickelten Industrieländer – und sie ist es auch heute noch. Die alteingesessenen Geberagenturen dieser Länder finden sich im *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD zusammen, wo sie gemeinsam Standards und beste Praktiken in der Entwicklungszusammenarbeit entwickelten. Auch die multilateralen Geberinstitutionen sind trotz ihres ausgeprägten Eigenlebens bislang mehrheitlich von den USA und deren Alliierten geprägt.

Anfang des neuen Jahrtausends ist die Anzahl der ‚neuen‘ Geber, die nicht dem DAC angehören, auf nahezu 30 gestiegen. Darunter befinden sich Schwellenländer wie Brasilien, China, Indien, Malaysia, Russland, Thailand sowie einige ölfreiche Staaten wie Saudi Arabien und Venezuela. Diese Staaten stellen einen wachsenden Teil der finanziellen Ressourcen in der Entwicklungshilfe, wobei allerdings die Transparenz und Vergleichbarkeit der geleisteten EZ sehr gering bleibt: Entweder fehlen noch die entsprechenden Datenbanken seitens der neuen Geber, will man sich gegenüber der eigenen Bevölkerung angesichts fortdauernder Armut mit Informationen über ins Ausland geleistete EZ zurückhalten, oder man will sich nicht den DAC-Prinzipien unterwerfen durch Akzeptanz der Berechnungskriterien. Der Mangel an Transparenz hat die Kritik besonders an Chinas Entwicklungspolitik begünstigt. Das westliche Geberkartell sah die Parvenus in der Entwicklungshilfe zunächst mit Skepsis:

- Eine oft geäußerte Besorgnis ist, dass die Finanzierung der aufstrebenden Geber es Entwicklungsländern ermöglichen würde, Entwicklungshilfe auszuschlagen, die an Bedingungen zur Schaffung guter Regierungsführung geknüpft ist. Allerdings: Erstens sind die nationalen Standards in China selbst (wie auch in anderen Schwellenländern) sehr niedrig. Zweitens ist zu hinterfragen, ob die Bedingungen, die von den multilateralen Hilfsagenturen verlangt werden, zu konkreten Ergebnissen geführt haben. Wenn durch westliche Standards nur wenig erreicht wurde, kann mit der Präsenz der neuen Geber auch nur wenig verloren werden. Empirisch lässt

sich feststellen, dass sich China zwar in Ländern mit geringer Regierungsqualität und Transparenz engagiert, allerdings ohne messbar negative Auswirkungen.

- In dem Maße, in dem aufstrebende Kreditgeber ihre Entwicklungshilfe und Kreditvergabe an die ärmsten Länder erhöhen, steigen auch die Bedenken, dass neue offizielle Kreditgeber Jahre der Bemühungen, die Überschuldung in Afrika zu bekämpfen, zunichte machen. Das Instrumentarium der Weltbank und des IWF zur Verhinderung neuer untragfähiger Schulden litt unter verdeckter Politikkonditionalität und einseitiger Defizitorientierung; sie wirkten nachweislich wachstumsfeindlich. Übersehen wurde, dass die Infrastrukturinvestitionen und Rohstoff-Nachfrage Chinas wachstumsfördernd und somit indirekt schuldenentlastend wirken kann.

- Ein weiterer Vorwurf ist, dass chinesische Unternehmen von subventionierten Kapitalkosten profitieren und dadurch von ungleichen Wettbewerbsvoraussetzungen bei internationalen Ausschreibungen in Entwicklungsländern. Überdies kommt die gängige Lieferbindung für chinesische Staatsfirmen einer Subvention für Operationen chinesischer Firmen im Ausland gleich. Jedoch: Auch ohne Lieferbindung sind die Chinesen faktisch konkurrenzlos billig und schnell. Eine Quote für chinesische Unternehmen von über 20vH im letzten Jahrzehnt bei öffentlichen Bauaufträgen durch die Weltbank unterstreicht deren hohe Wettbewerbsfähigkeit.

- Schließlich heißt es, dass die neuen Geber die Prinzipien der ‚wirksamen Zusammenarbeit‘ unterminieren, wie sie in der *Pariser Erklärung* und der *Accra-Agenda* definiert wurden. Ein weiterer Wildwuchs von Entwicklungsprojekten könne zu einer Überforderung der Verwaltung in Empfängerstaaten führen. China dagegen erhebt an sich selbst den Anspruch, seine Hilfe zu fokussieren und kurze Projektvorbereitungs- und -umsetzungsphasen verglichen zu den traditionellen Gebern zu gewährleisten.

Kooperation mit den in der Entwicklungszusammenarbeit aktiven Schwellenländern – Einbindung oder Synthese?

Die westliche Gebergemeinschaft hat bislang viele Bemühungen unternommen, um China und andere Schwellenländer in einen Politikdialog einzubinden. Die Frage der Einbeziehung neuer Akteure in etablierte Strukturen und Standards ist von speziellem Interesse für

die OECD, deren Geschäftsmodell auf internationalem *Soft Law* und *Peer Review* aufgebaut ist. Gelingt es nicht, alle wesentlichen Akteure in dieses *Soft Law*-System einzubinden, verliert es einen großen Teil seiner Wirksamkeit. Als ein Ergebnis der Krise hat sich das internationale Machtgleichgewicht unwiderruflich verschoben, mit China als dem größten globalen Kreditgeber. Für die zukünftige Architektur der Entwicklungshilfe scheint nun die Synthese aus etablierten und neuen Ansätzen eher wahrscheinlich als eine bloße Einbindung neuer Geber in ein vom Westen vorgegebenes Rahmenwerk.

Doch bislang bleibt der internationale Normkodex ein Kind der Nachkriegszeit, geprägt von westlichen Staaten und den von ihnen geführten internationalen Organisationen. Dies gilt zum einen für *Soft-Law* Standards, welche die bilateralen Beziehungen zwischen Geber- und Entwicklungsländern regeln sollen, wie sie etwa im DAC *Peer Review Content Guide* gesammelt sind. Zum anderen wird das, was man das *multilaterale Geberchaos* nennen könnte – das Geflecht der internationalen Geberagenturen, Entwicklungsbanken, Themenfonds und nichtstaatlicher Initiativen – durch die rasch wachsenden Schwellenländer neu aufgemischt.

Der wirtschaftliche Aufstieg von großen Schwellenländern hat nicht nur den weltwirtschaftlichen Schwerpunkt verschoben, sondern auch die Ablösung der G7 durch die G20 als Hauptforum für die weltwirtschaftliche Kooperation beschleunigt. Diese Ablösung hat auch Implikationen für die globale Gouvernanz der Hilfsarchitektur. Seit dem Seoul-Gipfel im November 2010 gehört nun auch das Thema ‚Entwicklung‘ zur Traktandenliste der G20, wie vorher auf dem Toronto-Gipfel beschlossen. Dies wurde mit der Notwendigkeit begründet, die G20 angesichts ihrer begrenzten Mitglieder „inklusiv“ aufzustellen und nach der akuten Krisenphase vermehrt den strukturellen Problembereichen zuzuführen. Unter Leitung Koreas und Südafrikas wurde eine ständige Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die zwei Aufgaben hat: a) die Ausarbeitung einer Entwicklungsagenda und b) einen auf mehrere Jahre angelegten Entwicklungsaktionsplan.

Der Aktionsplan stützt sich auf neun Pfeiler mit konkreten zeitgebundenen Vorgaben, die zumeist den internationalen Organisationen gelten. Das damit verbundene Principal-Agent-Problem wird solange gemindert, solange nicht ein neues G-20-Sekretariat ge-

schaffen wird und die internationalen Organisationen Auftragnehmer bleiben. Vom ursprünglichen *Scoping Paper* der koreanischen und südafrikanischen Sherpas bis zum in Seoul dann verabschiedeten Entwicklungsplan lässt sich ablesen, dass die Schwellenländer den Schwerpunkt der Armutsbekämpfung auf den wirtschaftlichen Wachstumsprozess legen (und weniger auf die Entwicklungshilfe) und im Zweifel den multilateralen Entwicklungsbanken bei der Aufgabenverteilung den Vorzug geben, da diese aus Sicht

der Schwellenländer einen guten Kompromiss zwischen Effektivität und ihrem Einfluss darstellen.

Noch ist zu bezweifeln, dass die traditionelle Hilfsarchitektur den neuen Akteuren genug Anreize zur Zusammenarbeit mit westlichen Hilfsorganisationen bietet. Denn bis vor kurzem konnte man in Dokumenten des DAC lesen, dass sich die OECD im Sinne eines „Handreichens“ (*outreach*) den neuen Akteuren öffne, damit diese von den weltführenden

Normen, Standards und Geberpraktiken profitieren und durch deren Übernahme ihren Reformprozess beschleunigen könnten. Eine wirkliche Synthese von unterschiedlichen Ansätzen, im Gegensatz zur bloßen Einbeziehung Chinas in existierende Ansätze, ist allerdings der einzig praktikable Weg zur zukünftigen Zusammenarbeit der neuen und der alten Geberländer. Der Entwurf dieser Synthese bleibt *die* ungelöste intellektuelle Herausforderung für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit.