

Finanzielle Zusammenarbeit und qualitatives Wachstum

Mai 2013

Autor: Dr. Holger Seebens
Redaktion: Annemie Denzer

Wirtschaftlicher Fortschritt ist unabdingbar, um die Lebensbedingungen in ärmeren Ländern zu verbessern. Allerdings sollte dieses Wachstum sozial ausgewogen sowie unter Berücksichtigung der ökologischen Grenzen unseres Planeten und nicht auf Kosten zukünftiger Generationen erfolgen. Ein solches qualitatives Wachstum ist deshalb ein zentrales Leitbild der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Das vorliegende Positionspapier erläutert, mit welchen Maßnahmen und Instrumenten die KfW im Auftrag der Bundesregierung dazu beiträgt, dieses Leitbild in der Praxis umzusetzen.

Vom quantitativen zum qualitativen Wachstum

Entwicklung zielt darauf ab die Lebensumstände der Menschen zu verbessern. Wachstum ist dabei ein wesentliches Element, bedeutet aber mehr als die Erhöhung der lokalen Wirtschaftsleistung. Wirtschaftlicher Fortschritt ist eine wichtige Voraussetzung für höhere Einkommen und die Reduzierung der Armut, jedoch sind auch ökologische und soziale Aspekte zentral für die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt.

In den letzten Jahren ist darüber hinaus immer deutlicher geworden, dass ungebremses wirtschaftliches Wachstum inakzeptable soziale und ökologische Wirkungen haben kann. Das Ziel von Entwicklung ist deshalb nicht quantitatives Wirtschaftswachstum, sondern die Steigerung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt im Sinne eines qualitativen Wachstums.

Für qualitatives Wachstum muss ein Gleichgewicht zwischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Dimensionen gewahrt sein. Das bedeutet nicht, dass diese Größen immer in einem festen Verhältnis zueinander

stehen müssen, aber es bedeutet, dass gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt nicht nur durch materielle Bedürfnisbefriedigung, sondern auch (und manchmal vielleicht sogar effizienter) durch eine intaktere Umwelt oder einen verbesserten sozialen Zusammenhalt erhöht werden kann. Umgekehrt muss darauf geachtet werden, dass Fortschritte in einzelnen Dimensionen nicht zu gravierenden Einschränkungen in den anderen Dimensionen führen, weil sonst die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt sogar sinken könnte.

Im Auftrag der Bundesregierung unterstützt die KfW die Partnerländer der deutschen EZ durch die Förderung geeigneter Investitionen und Strukturen dabei, einen Entwicklungspfad einzuschlagen, der ein sozial ausgeglichenes und nachhaltiges Wachstum ermöglicht.

Der Begriff des qualitativen Wachstums ist eng mit der internationalen Nachhaltigkeitsagenda verbunden, die ebenfalls eine Entwicklung beschreibt, die in ökonomischer, ökologischer und sozialer Dimension langfristig tragbar ist, d.h. nicht auf Kosten der Chancen heutiger und zukünftiger Generationen erfolgt. Die Fragen, wie ein Wandel hin zu einer nachhaltigeren Wirtschaftsweise beschleunigt werden kann, wie Fortschritte gemessen werden können, wie gleichzeitig die Erfüllung grundlegender menschlicher Bedürfnisse für alle Menschen gesichert werden kann und welche Konsequenzen dies auch für die Lebensstile in den fortgeschrittenen Ländern haben müsste, stehen im Zentrum der globalen Debatten über Nachhaltigkeit (Rio Prozess) und Millenniumsziele (MDG bzw. SDG).

Wie fördert die KfW qualitatives Wachstum?

Neue Entwicklungsvorhaben werden in der deutschen Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) in der Regel von den Partnerländern vorgeschlagen, konzipiert und durchgeführt. Im Fokus der Projektanträge steht dabei je nach Problemsituation immer noch meist eine der



Qualitatives Wachstum ist eine globale Verantwortung

Quelle: KfW-Bildarchiv / photothek.net

drei Dimensionen des qualitativen Wachstums. Im Zuge der Diskussionen über Green Growth und Pro Poor Growth werden aber zunehmend auch mehrere Dimensionen in das Zielsystem aufgenommen, wie z.B. „Umweltfreundliche Energieversorgung“ oder „Beschäftigungsintensiver Schulbau“.

Die Projektideen knüpfen in der Regel an einer konkreten Problemsituation an, wie z.B.

Was ist qualitatives Wachstum?

Qualitatives Wachstum bezeichnet einen Entwicklungsprozess, der auf nachhaltige Fortschritte in ökonomischer, ökologischer und sozialer Hinsicht zielt. Qualitatives Wachstum bedeutet dabei die Steigerung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt, die aber nicht zwangsläufig auch eine Steigerung von Einkommen bedeutet, sondern sich beispielsweise auch in einer Erhöhung der Verteilungsgerechtigkeit, der Chancengleichheit, der sozialen Sicherheit, dem friedlichen Zusammenleben oder dem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen ausdrückt.

Abfall als Ressource für qualitatives Wachstum

Das Management von Abfall ist für kommunale Verwaltungen von besonderer Wichtigkeit, da Abfall einerseits gesundheitsgefährdende Wirkungen haben kann, andererseits aber auch eine wichtige wirtschaftliche Ressource darstellt. In der türkischen Stadt Denizli hat die KfW Entwicklungsbank im Auftrag der Bundesregierung mit neun Millionen Euro ein Vorhaben gefördert, mit dessen Hilfe eine siedlungshygienisch unbedenkliche Entsorgung der Siedlungsabfälle gewährleistet wird.

Die durchgeführten Maßnahmen betreffen dabei alle drei Dimensionen des qualitativen Wachstums. In ökologischer Hinsicht, konnten durch sachgerechte Müllentsorgung und Lagerung die Belastungen für Mensch und Tier durch aus der Deponie austretende Gase deutlich reduziert werden. Andererseits haben Mülltrennung und Recycling zur Folge, dass die Müllentsorgung wirtschaftlich attraktiv ist, wodurch in kurzer Zeit über 150 Arbeitsplätze geschaffen wurden. Darüber hinaus leistet die neue Deponie einen wichtigen Beitrag zum sozialen Frieden in der Region, da die ungeordnete Abfallentsorgung zu erheblichen Konflikten zwischen Müllentsorgern, der umliegenden Bevölkerung und der Stadtverwaltung geführt hat. Das Abfallmanagement in Denizli hat also weitreichende Wirkungen, die ein Paradebeispiel für qualitatives Wachstum darstellen.



Abfallwirtschaft – Ein gutes Beispiel für qualitatives Wachstum

Quelle: KfW-Bildarchiv / photothek.net

einer unzureichenden Schul- oder Gesundheitsinfrastruktur, einem Energieversorgungsengpass, der fehlenden Straßenanbindung an das nächste Wirtschafts- und Verwaltungszentrum, einem zu hohen CO₂-Ausstoß, einem bedrohten Ökosystem oder einem fehlenden sozialen Sicherungsnetz für die Ärmsten. Die KfW unterstützt die Partnerländer durch Finanzierung und erforderlichenfalls auch begleitende Beratung in allen Phasen, von der Projektidee bis zum laufenden Betrieb bzw. bis zur Zielerreichung.

Die KfW legt ökonomische, ökologische und soziale Prüfkriterien an

Um ihrer Verantwortung für die Förderung von qualitativem Wachstum gerecht zu werden, wird jeder Projektantrag von der KfW eingehend hinsichtlich aller drei Dimensionen des qualitativen Wachstums geprüft. Wichtige Instrumente hierfür sind Wirtschaftlichkeitsrechnungen, Zielgruppen- und Institutionenanalysen sowie Umwelt-, Sozial- und Klimaprüfungen (USKP).

Grundlage für die Genehmigung der Vorhaben ist die Einhaltung der jeweiligen nationalen Standards der Partnerländer. In der USKP wird in einem zweiten Schritt überprüft, inwiefern die Richtlinien der Partnerländer auch internationalen Umwelt- und Sozialstandards entsprechen (z.B. UN Menschenrechtskonventionen, Worldbank Safeguard Policies, IFC Performance Standards, ILO Kernarbeitsnormen, EU Umwelt- und Sozialgesetzgebung etc.). Sofern unter Nachhaltigkeitsaspekten vertretbar (an die lokalen Kapazitäten angepasste technische Lösungen, Deckung der laufenden Kosten), wirkt die KfW in Diskussionen mit den lokalen Projektträgern darauf hin, die Projektkonzeption auch an den internationalen Standards auszurichten.

Mit Zielkonflikten offen umgehen und vertretbare Lösungen suchen

In vielen Fällen ergibt die Prüfung der Projektanträge, dass einzelne Dimensionen des qualitativen Wachstums in einem Zielkonflikt zueinander stehen: Wirtschaftliches Wachstum kann mit negativen Folgen für die Umwelt verbunden sein, wie einem erhöhten CO₂-Ausstoß oder Lärmbelastungen. Auch Umwelt- und Ressourcenschutz kann soziale Konsequenzen nach sich ziehen, z.B. wenn bei der Einrichtung eines Naturschutzgebietes die Anrainer ihr angestammtes Gebiet nicht mehr uneingeschränkt nutzen dürfen.

Wird ein Konflikt zwischen den Zieldimensionen des qualitativen Wachstums festgestellt,

so wird nach möglichen Lösungen gesucht, wie die negativen Effekte der Vorhaben minimiert oder vermieden werden können. Dabei kann zum Beispiel ein Interessenausgleich zwischen Betroffenen und Projektträgern herbeigeführt werden oder es werden Kompensationen an die betroffene Bevölkerung gezahlt.

Das Spektrum der möglichen Lösungen beinhaltet auch Kompromisse, die auf einer Abwägung positiver und möglicher negativer Konsequenzen basieren. So hat die Errichtung von Staudämmen zur Energiegewinnung durch Wasserkraft immer auch einen Verlust von anderweitig nutzbarer Landfläche zur Folge.

Sind die möglichen negativen Konsequenzen untragbar, so wird von einer Finanzierung abgesehen. So werden zum Beispiel Straßen, die der Abholzung von Waldschutzgebieten dienen würden, grundsätzlich nicht finanziert.

Ökologische Investitionen sind auch Investitionen zur Reduzierung der Armut

Wasser ist eine der wichtigsten Ressourcen überhaupt, da es nicht nur ein Grundnahrungsmittel, sondern auch ein wesentlicher wirtschaftlicher Input, z.B. in der Landwirtschaft, ist. Im indischen Bundesstaat Maharashtra hat die KfW im Auftrag der Bundesregierung mit 20 Millionen Euro ein Vorhaben zur Entwicklung von Wassereinzugsgebieten gefördert, mit dem Ziel, die Wasserversorgung in der Region zu verbessern. Durch die umfassenden Maßnahmen zum Erosionsschutz konnte der Grundwasserspiegel im Projektgebiet nachhaltig gehoben werden. Dadurch wurden erhebliche Fortschritte in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht erzielt, da zum einen die Trinkwasserversorgung verbessert wurde und zum anderen die Einkommen aus landwirtschaftlicher Produktion um 50 Prozent erhöht werden konnten. Darüber hinaus hat die Reduzierung der Erosion zu Verbesserungen in ökologischer Hinsicht geführt. Das Vorhaben zeigt deutlich, wie im Rahmen eines FZ-Ansatzes Fortschritte in allen drei Dimensionen des qualitativen Wachstums erreicht werden können.

Responsible Finance: Ein Beispiel für die strukturelle Verankerung von Prinzipien des qualitativen Wachstums in der Finanzsektorförderung

Die Finanzsektorentwicklung steht in besonderer Weise für qualitatives Wachstum, da Kredite sowohl für die Erreichung wirtschaftlicher, als auch sozialer und ökologischer Ziele eingesetzt werden können. Die Verbesserung des Zugangs zu Finanzdienstleistungen in den Entwicklungs- und Transformationsländern bringt daher eine besondere Verantwortung für die finanzielle Zusammenarbeit mit sich. So sollten Finanzdienstleister durch „financial education“ dazu beitragen, dass ihre Kunden ausreichend über die Folgen einer Kreditaufnahme aufgeklärt sind und sich nicht überschulden. Andererseits sollte die Vergabe von Krediten transparent gestaltet sein und generell ein fairer Umgang mit Kunden Voraussetzung sein. In einem breiteren Verständnis sind mit Responsible Finance auch entwicklungspolitische Ziele, wie die Schaffung von Einkommen und Beschäftigung sowie die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards, verbunden.

Die KfW trägt mit ihrer Förderung von Responsible Finance im Rahmen ihrer Beteiligungen und Refinanzierungen von lokalen Finanzdienstleistern dazu bei, diese Ziele zu erreichen. Dabei werden nur Partner gefördert, die sich ebenfalls Responsible Finance Standards verpflichtet fühlen und auch danach handeln. Auch auf systemischer Ebene wirkt die KfW im Dialog mit Ministerien, Zentral- und Geschäftsbanken und der Unterstützung beim Aufbau von Kreditbüros und Einlagensicherungsfonds darauf hin, Responsible Finance als festen Bestandteil der Finanzsektorentwicklung zu verankern.

Qualitatives Wachstum stellt hohe Ansprüche an die Arbeit der KfW

Wachstum ist kein Selbstzweck, sondern muss der nachhaltigen Erhöhung der Lebensqualität von Menschen dienen. Die KfW setzt dieses zentrale Leitmotiv konsequent in ihrer Fördertätigkeit um, einerseits indem sie Partnerregierungen durch die Finanzierung von spezifischen Investitionen und Maßnahmen dabei unterstützt, einen nachhaltigen Entwicklungspfad einzuschlagen und andererseits indem sie systematisch ökonomische, ökologische und soziale Wirkungen als Querschnittsaufgabe in allen von ihr unterstützten Vorhaben berücksichtigt.

Der Anspruch, qualitatives Wachstum zu fördern stellt die EZ jedoch auch vor besondere Herausforderungen: Begriffe wie Wohlfahrt oder Lebensqualität lassen sich nicht ohne weiteres quantifizieren – das zeigen auch die zurzeit in den OECD-Ländern geführten Debatten zur Wohlfahrtsmessung (vgl. Enquete-Kommission des deutschen Bundestages, Stiglitz-Sen-Fitoussi Kommission etc.). Wünschenswert wäre eine „Maßzahl“ zu haben, anhand derer sich auch trade-offs zwischen unterschiedlichen Dimensionen eindeutig

bewerten ließen, aber dafür müssen erst noch erhebliche methodische Probleme überwunden werden, und es ist heute nicht absehbar, ob dies überhaupt gelingen kann. Ein solcher Maßstab müsste zudem kontinuierlich den sich ändernden technischen Möglichkeiten und auch dem sich ändernden Bewusstsein für materielle, soziale und ökologische Werte angepasst werden – beides ist auch vom Kontext abhängig und in ärmeren Entwicklungsländern anders zu beurteilen als in Schwellen- oder Industrieländern.

Solange es hierfür keine eindeutigen Maßstäbe gibt, ist man unter Würdigung der jeweiligen Umstände auf Einzelfallabwägungen angewiesen. Der KfW kommt hierbei als neutralem Gutachter und Berater der Partnerregierungen eine besondere Verantwortung zu. ■

Weiterführende Informationen:

Dr. Holger Seebens

Kompetenzcenter Entwicklung und Wissenschaftskooperation

Holger.seebens@kfw.de

[KfW-Themenseite zu qualitativem Wachstum](#)

Weitere Positionspapiere zu einzelnen Sektoren:

- [Energie und Wachstum](#)
- [Finanzsektorförderung](#)
- [Gute Regierungsführung](#)
- [Privatwirtschaftsförderung](#)
- [Fragile Kontexte](#)
- [Wasser](#)
- [Gesundheit](#)
- [Bildung](#)
- [Klimaschutz](#)
- [Abfallwirtschaft](#)