

Entwicklungspolitik Kompakt



One
Pager

Nr. 10, 8. August 2013

Wie verändern die „neuen“ Geberländer die Spielregeln der internationalen EZ?

Autor: Dr. Stefan Lindemann

Redaktion: Annemie Denzer

Die Entwicklungsfinanzierung ist im Umbruch: Die im OECD Entwicklungsausschuss (DAC) versammelten „traditionellen“ Geber spielen zwar quantitativ immer noch eine dominierende Rolle, ihr Anteil am Gesamtvolumen der konzessionären Entwicklungsfinanzierung (ca. 173 Mrd. US\$ im Jahr 2009) ist aber in den letzten 10 Jahren von über 90% auf unter 70% gefallen (Greenhill et al. 2013). Neben privaten Gebern und Stiftungen haben sich insbesondere einige „neue“ Geberländer (z.B. China, Indien, Brasilien) etabliert. Ihr relativer Anteil an der Gesamtfinanzierung dürfte immer noch bei unter 10% liegen, dennoch hat ihr Bedeutungszuwachs zu spürbaren Veränderungen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geführt.

Empfänger mit mehr Verhandlungsmacht

Aus Sicht der Empfängerländer ist zunächst positiv hervorzuheben, dass durch das Engagement der neuen Geber mehr Mittel für ihre Entwicklungsfinanzierung zur Verfügung stehen. Darüber hinaus – und dies ist wohl die wesentlichere Veränderung – haben die Empfänger nun auch mehr Wahlmöglichkeiten: Während sie sich vormals oft der Konditionalität der DAC-Geber ausgeliefert fühlten, sind sie nun in einer besseren Verhandlungsposition und können ihre eigenen Interessen eher durchsetzen. In diesem Zusammenhang ist von besonderer Bedeutung, dass sich die Arbeitsweise der neuen und alten Geber oft unterscheidet: Nicht-DAC-Geber stellen ihre Mittel häufig vergleichsweise schnell zur Verfügung, liefern bzw. bauen sehr günstig, verzichten weitgehend auf Konditionalitäten und bedienen primär die aus Sicht vieler Empfängerländer prioritären Bereiche Infrastruktur, Energie und produktive Sektoren.

Allerdings birgt die Arbeitsweise der neuen Geber aus Empfängersicht auch gewisse Risiken. So können die Nicht-DAC-Geber vor allem deshalb schneller und günstiger sein,

weil sie sich den DAC Prinzipien „Guter EZ“ nicht verpflichtet fühlen (z.B. hinsichtlich Transparenz, Umwelt- und Sozialstandards, Einbeziehung der Zielgruppe in Planung, Durchführung und Betrieb, wirtschaftliche Nachhaltigkeitsstandards und Lieferaufbindung). Dies kann in den Empfängerländern mittel- bis langfristig zu erheblichen Folgekosten führen. Die Kritik an der EZ der neuen Geber erinnert an die Kritik, der sich die alten Geber gegen Ende des letzten Jahrhunderts ausgesetzt sahen, und die zur Einführung der DAC-Standards geführt hat.

DAC-Geber unter Anpassungsdruck

Die Entwicklungsfinanzierung der alten und neuen Geber waren bisher häufig komplementär: Durch die Fokussierung auf die MDGs haben die alten Geber Großinvestitionen in die wirtschaftliche Infrastruktur und den produktiven Sektor lange Zeit vernachlässigt und viele neue Geber sind in diese wichtige Lücke vorgestoßen. Aber mit dem Wachstum der neuen Geber nehmen die Überschneidungsbereiche zu. Dies setzt die traditionellen Geber tendenziell unter Anpassungsdruck.

Zunächst wird die angestammte Position der DAC-Geber ein Stück weit dadurch in Frage gestellt, dass sie sich vermeintlich schnelleren und billigeren „Wettbewerbern“ gegenübersehen. Die Wirtschafts- und Finanzkrisen im Norden und die von den neuen Gebern erfolgreich vorgelebten alternativen Entwicklungsstrategien rütteln zusätzlich an der bisher weitgehend akzeptierten entwicklungspolitischen Deutungshoheit der alten Geber.

In dieser Gemengelage wird es für die DAC-Geber zunehmend schwieriger Konditionalitäten durchzusetzen. Der Versuch, die Einflussmöglichkeiten durch eine verbesserte Geberkoordination zu erhöhen, war aufgrund unterschiedlicher Geberinteressen nur teilweise erfolgreich und wird nun auch dadurch

erschwert, dass sich die Nicht-DAC-Geberländer nur ungern in die etablierten Abstimmungsmechanismen der DAC-Geber einbinden lassen, da dies ihre komparativen Kostenvorteile gefährden würde. Die alten Geber versuchen dies durch neue Kooperationsformen von wechselseitigem Interesse zu kompensieren (z.B. Dreiecks Kooperationen).

Der verstärkte Wettbewerb mit den neuen Gebern bietet für die DAC-Geber aber auch Chancen. So entsteht ein Anreiz, die eigenen Verfahren kritisch zu überprüfen und Beschleunigungsmöglichkeiten für die Projektplanung und -umsetzung zu eruieren. Dies darf aber nicht zu einem entwicklungspolitischen „race to the bottom“ führen. Vielmehr gilt es den Mehrwert der Konditionalitäten noch besser zu erläutern und deren konkrete Ausgestaltung im Dialog mit den Partnern einer verstärkten Kosten-Nutzen-Analyse zu unterziehen. Zu einem noch intensiveren Dialog mit den Partnern gehört auch, dass nun offener über Projekte in Bereichen gemeinsamen Interesses gesprochen wird – ein Ansatz, den viele neue Geber seit Langem praktizieren und der auch bei den Empfängern auf viel Verständnis stößt. Dieser Fokus auf wechselseitigen Nutzen kann gemeinsame Wirtschaftsinteressen aber auch den Schutz globaler öffentlicher Güter betreffen.

Fazit: Konkurrenz oder Konvergenz?

Werden sich die neuen Geber den DAC-Gebern annähern oder ihre eigene Arbeitsweise bewahren? Sind die alten Geber bereit, auch von den neuen Gebern zu lernen, oder beharren Sie auf ihren etablierten Standards?

Es spricht derzeit viel dafür, dass die Positionen konvergieren werden - nicht immer aus Einsicht, sondern vor allem weil die selbstbewusster auftretenden Empfängerländer von den neuen Gebern mehr entwicklungspolitische Qualität und von den traditionellen Gebern mehr Schnelligkeit und Kundenorientierung einfordern werden. Davon könnten am Ende alle Beteiligten profitieren. ■

Quellen

Greenhill, R., Prizzon, A., Rogerson, A. (2013): The Age of Choice: Developing Countries in the New Aid Landscape. Working Paper 364. Overseas Development Institute: London.