

S I D

Society for International Development



Chapter Bonn

Nachlese
zum 50. Entwicklungspolitischen Fachgespräch vom 11. Mai 2007

**Finanzierung von Entwicklung -
ohne ODA möglich?**

Gespräch mit MD Dr. Michael Hofmann (BMZ)

Herr Oldenbruch begrüßte die Teilnehmer zum 50. Entwicklungspolitischen Fachgespräch von SID Bonn seit der Wahl des neuen Vorstands im Dezember 2000. Wie damals von der Mitgliederversammlung beschlossen, habe SID Bonn seither mit seinen Veranstaltungen sich immer darum bemüht, einen Beitrag zur Politikgestaltung bzw. zur Reflektion der dieser zugrundeliegenden Annahmen und Perspektiven zu leisten. Dies gelte in besonderem Maße auch für heute und er freue sich besonders, zum Jubiläum der Fachgespräche Herrn Hofmann vom BMZ begrüßen zu können.

Als thematischen Einstieg stellte Herr Oldenbruch die Frage, ob die ODA zur Finanzierung von Entwicklung wirklich vonnöten sei und sogar verdoppelt werden müsse, oder ob es dazu nicht auch Alternativen gebe. Als Beispiel für eine solche Alternative nannte er die Fokussierung der EL auf relevante Bereiche in ihrer Ausgabenpolitik. Die EZ sei ursprünglich einmal subsidiär zu den Eigenanstrengungen der EL angelegt gewesen, somit müsste von ODA nur Gebrauch gemacht werden, wenn den Ländern Kapital fehle.

Eine Art „volkswirtschaftliche Gesamtrechnung“ könne zeigen, welche Mittel einem Staatshaushalt zur Verfügung ständen, ob weitere Möglichkeiten ausgeschöpft werden könnten und welche Maßnahmen zur Optimierung der Einnahmen beitragen könnten. Auch müsse untersucht werden, wofür die vorhandenen Mittel eingesetzt würden, um beispielsweise an einer aufgeblähten Verwaltung, hohen Militärausgaben oder Luxuskonsum zu sparen.

In zahlreichen EL sei es eine verbreitete Meinung, dass man sich nicht anstrengen müsse, da Geld auf Bitte hin schnell verfügbar sei. Zur Untermauerung dieser These zitierte Herr Oldenbruch einen afrikanischen Kritiker: „Es werden riesige Bürokratien finanziert, Korruption und Selbstgefälligkeit gefördert, Afrikaner zu Bettlern erzogen und zur Unselbstständigkeit.“ (Die ZEIT, 11.05.2006) Auch müsse man sich kritisch mit der Frage auseinandersetzen, ob Industrieländer durch ODA den Versuch unternähmen, EL zu „bestechen“ (Zitat aus der FR vom 3.5.07) oder sie in Abhängigkeit zu halten.

Das in einer der vorherigen Sitzungen behandelte Thema der „ODA für China“ habe gezeigt, dass mit diesen Geldern Interessenspolitik betrieben werde. Ob es sinnvoll sei, dafür Gelder der ODA mit ihrer besonderen Zweckbestimmung aufzuwenden, sei allerdings fraglich.

Herr Oldenbruch schloss seine Einführung mit zwei Fragen:

Sei also eine Finanzierung von Entwicklung ohne ODA möglich?

Habe sich das 0,7%-Ziel mittlerweile verselbstständigt?

Herr Hofmann schloss sich seinem Vorredner mit den Worten an: „Sie haben in Vielem recht, ich sehe es nur anders.“

Man müsse sich zunächst die Lage in der Welt vergegenwärtigen. Die zeige sich verhältnismäßig optimistisch: 5 Mrd. Menschen – davon 4 Mrd. in Entwicklungsländern – hätten das Glück in Ländern zu leben, in denen die Perspektiven verhältnismäßig gut seien und „nur“ 1 Mrd. Menschen hätten diese Perspektive nicht. Zugleich sei dies das erste Mal seit Ende des 19. Jahrhunderts, dass die Zahl der Menschen, die in absoluter Armut lebten, unter 1 Mrd. gefallen sei – trotz mehr als Verdreifachung der Weltbevölkerung. Gründe für die prekäre Situation in den ärmsten Ländern seien im gerade erschienenen Buch von *Paul Collier, The Bottom Billion* zu finden. Überdies empfehle er *Jens Martens* Aufsatz *Die öffentliche Armut der Entwicklungsländer*, der zeige, dass Regierungen ihre Handlungsmöglichkeiten nicht ausschöpften, um das Steueraufkommen durch ein modernes Steuersystem zu verbessern, zumal Korruption weit verbreitet sei und Gelder durch Kapitalflucht aus dem Land fließen.

Official Development Assistance (ODA) beinhalte ein Schenkungselement, das Sinn mache, damit die Entwicklung der Länder gefördert wird.. Zur Begründung des 0,7 Prozentziel der ODA hätten bereits die Ökonomen der Pearson-Kommission Ende der 60er Jahre auf eine Kapitallücke verwiesen, die durch öffentliche Transferleistungen zu schließen sei, um in EL eine Wirtschaftsdynamik herzustellen. Jeffrey Sachs argumentiere heutzutage ähnlich „simpel“ – nur ändere das nichts an der Tatsache, dass durch wiederholte UN-Beschlüsse das 0,7%-Ziel gleichsam ein Anspruch auf internationalen Finanzausgleich geworden sei, vergleichbar mit Finanzausgleichen in unserem eigenen Land. Auch durch die Ansprüche, die wir an die soziale Entwicklung der EL legten, ergebe sich eine Transfernotevendigkeit auf Höhe des 0,7 Prozentziels. Insofern habe sich die Debatte um die 0,7% verselbstständigt.

Deutschland sei allerdings nicht in der Position, sich zu beklagen, da es bisher kaum mehr als die Hälfte des ODA-Zieles aufbringe. Die Kosten der deutschen Einheit können nicht länger als Entschuldigung dienen.

Auch die ärmsten Länder generierten eigene Steuereinnahmen. Zwar gebe es einige Beispiele aus afrikanischen Staaten, in denen die ODA - Leistungen um 50 % des Staatshaushalts finanzierten, doch seien dies Ausnahmen.

Kritische Aussagen, wie die von Herrn Oldenbruch zitierte über den „Fluch der Entwicklungshilfe“, habe es immer gegeben. Einige EL könnten aber Armut nicht aus eigener Kraft überwinden – allerdings nicht, wie Jeffrey Sachs behauptet, weil sie sich in einer „Armutsfalle“ befänden, aus der es nur mit einem „Big Push“ einen Ausweg gebe, denn für den „Big Push“ gebe es einzig und für die meisten armen Länder nicht wiederholbar das Beispiel der Golfstaaten.

Durch den Verkauf von Erdöl konnten sie zwar den Lebensstandard anheben, und sich Infrastruktur, Bildung und ein Gesundheitssystem „kaufen“, konnten sich aber trotzdem nicht zu Industrie- oder modernen Dienstleistungsländern entwickeln. Die Golfstaaten litten an der „Dutch Disease“, da außer dem Erdöl-/Erdgassektor nichts international wettbewerbsfähig sei. Zu vergleichen sei die Geschichte der Golfstaaten mit einem Lottogewinn: Durch den plötzlichen Reichtum sei man nicht unbedingt automatisch klüger, sondern gefährdet, der einen oder anderen „Droge“ zu verfallen.

Er sehe erfolgreiche Entwicklung eher als exceptionell an, unterstrich Herr Hofmann, Fehl- bzw. Unterentwicklung seien dagegen eher die Norm. Es müssten sehr günstige Bedingungen zusammenkommen – in erster Linie interne, aber auch positive regionale und globale Einflüsse –, um ein entwickeltes Land hervorzubringen.

ODA stelle nicht den entscheidenden Faktor für Entwicklung dar; da sie meist nicht viel mehr bewirken kann als Eigenanstrengung zu unterstützen. Vor allem wegen der Interaktion mit den Nachbarstaaten sei die Zusammenarbeit mit Ankerländern so wichtig. Westafrika könne sich nicht entwickeln, wenn Nigeria dies nicht tue. Grundsätzlich seien die Entwicklungschancen der

Küstenregionen besser als jene der Binnenländer - ein entscheidendes Problem Afrikas, wo Binnenländer zahlreicher sind als in anderen Weltregionen. Auch am Beispiel Boliviens als dem ärmsten Land Südamerikas zeige sich dieser Standortnachteil. Große Teile der chinesischen Bevölkerung wanderten deshalb an die Küste. Gebiete im Landesinneren seien eher Entleerungsräume. ODA könne in Binnenstaaten nicht viel mehr leisten als eine Sicherstellung der Grundbedürfnisse Ernährung, Gesundheit und Grundbildung. In vielen Fällen werden Menschen genötigt sein, ihre Heimatorte zu verlassen.

ODA sei im Grundverständnis vieler eine finanzielle Transferleistung, bestehe jedoch zu einem Viertel aus Technischer Zusammenarbeit (also Beratungsleistungen) und zu einem Drittel aus Katastrophen- und Nahrungsmittelhilfe. Letztere haben enorm zugenommen, was neben den Naturkatastrophen – gleichsam als Warnsignale des Klimawandels - auch den Versorgungsgipfeln durch die rapide Bevölkerungszunahme geschuldet sei.

Herr Hofmann sprach sich dafür aus, in der Technischen Zusammenarbeit mehr auf Süd-Süd-Austausch zu setzen und einheimische und ausgewanderte Kräfte durch zirkuläre Migration zu fördern, um so auch die Kosten zu minimieren. Durch die ODA-Leistungen sollten Institutionen geschaffen werden, die z.B. die Rohstoffeinnahmen gut verwalten und grundsätzliche Rahmenbedingungen schaffen, das Wirtschaftswachstum breitenwirksam zu beschleunigen. Für die Middle-Income-Countries bleibe ODA ebenfalls wichtig, um durch Know-how vor allem die Klimaverträglichkeit ihrer Industrien zu fördern.

Für die 1 Mrd. der Ärmsten erfülle ODA die Aufgabe, die sozialen Grunddienste bereit zu stellen. Ein Land wie Niger mit sehr begrenzten finanziellen Ressourcen habe nicht die Möglichkeit, ausreichend Lehrer auszubilden und Krankenhäuser landesweit zu betreiben. In Kamerun würden 70 % der staatlichen Gelder der Gesundheitsversorgung für AIDS ausgegeben; ein großer Teil dieser Finanzleistungen müsse von außen kommen.

Auch wenn die Logik der ODA darauf beruhe, dass es sich bei den finanziellen Transferleistungen um eine Investition handle, sei dies insofern ein Trugschluss, weil durch ODA zunehmend auch laufende Kosten zu begleichen sind. Dies seien auch erste Elemente eines Weltsozialstaates. EL-Regierungen müssten aber die Selbststeuerung behalten bzw. übernehmen. Ihm sei darum nicht zu bange, schloss er seinen Vortrag, denn es gäbe genug bestens ausgebildete Menschen in und aus EL.

Die Diskussion drehte sich zunächst um den Terminus Entwicklungsländer. Ein Teilnehmer merkte an, dass es sinnvoll wäre, wenn Professionelle das Wort nicht mehr verwenden würden, da darin Länder zusammengefasst wären, die nicht mehr zusammengehörten. Eine saubere Trennung der Begriffe würde die öffentliche Diskussion erleichtern. Die EZ sei voller beschönigender Worte, entgegnete Herr Hofmann, und das werde sich kaum ändern lassen.

Auf Nachfrage erläuterte der Referent, vielen der zuvor genannten 4 Mrd. Menschen in EL gehe es nicht so gut, dass sie keine ODA mehr benötigen. Ihre Perspektiven seien dennoch relativ gut, weil ihre Staaten unmittelbar oder durch regionale und globale Vernetzung sich mehr oder weniger positiv entwickelten. Trotzdem müsse man auch in diesen Ländern die Wirtschaft ökologisch nachhaltig fördern und Sozialsysteme aufbauen.

Ein Teilnehmer merkte an, dass die Öffentlichkeit sehr auf die Zahl 0,7% fixiert sei. Eine komplexere Botschaft werde nicht transportiert und es erwecke den Anschein, als seien alle Probleme gelöst, sobald das 0,7 %-Ziel erreicht sei. Trotzdem müsse man auch im Auge behalten, ob die EL selbst genug tun würden. Viele Partnerländer seien nicht bereit, die von uns angebotene Hilfe anzunehmen und entsprechend zu nutzen. Eine inhaltliche Debatte würde durch die Bonos dieser Tage verdrängt.

Herr Hofmann warf ein, dass die Bonos und Geldof's vermutlich die Aufnahmeprüfung beim DIE schaffen würden, da sie sehr gut informiert seien. Bei dem von zahlreichen Künstlern

betriebenen Medienspiel um mehr Geld für die EZ müsse darauf geachtet werden, dass die Bevölkerung durch bessere Informationen auch ein Gefühl dafür bekomme, Geld werde in den EL sinnvoll genutzt. Dafür sei es wichtig, in allen Staaten politische „Checks and Balances“ zu etablieren, da Regierende allüberall schnell die Bodenhaftung verlören. Zur Erreichung dieses Ziels seien die Zivilgesellschaft, also NGOs und die neuen Informationstechniken von großer Bedeutung, da sie Transparenz schafften. Ein Vermittlungsproblem sei allerdings, dass oft nur sektorbezogen oder nur länderbezogen argumentiert werde. Einen „one-issue-approach“ verfolgten zu viele Lobby-Organisationen und Popstars. Es sei aber wichtig, die unterschiedlichen Ansätze miteinander zu verbinden.

Auf die Frage, ob eine Umschichtung von EL, die mittlerweile weniger ODA benötigten hin zu ärmeren Ländern erfolge, antwortete Herr Hofmann, dass eine solche Neuorientierung durch latenten Druck erfolge. So würde beispielsweise China gedrängt, sich auch an Einzahlungen bei der IDA-Wiederauffüllung angemessen zu beteiligen. Es sei allerdings ein schleichender Wandel, da auch die Middle-Income-Länder noch auf ODA für Know-how-Transfer angewiesen seien. Afrika werde 40 % statt vor wenigen Jahren nur 30 % der deutschen EZ-Zusagen erhalten, was ein positiver Indikator sei, dass Gleneagles-Verpflichtungen der G8 umgesetzt werden. Außerdem sei zu beobachten, dass sich die Definition von „Global Public Goods“ erweitere. Während diese früher Frieden, Klima, eine stabile Finanz- und Handelsordnung umfassten, zählen heutzutage bereits auch Bildung, Wasser und Gesundheit dazu.

Im Hinblick auf den „Rights-based-Approach“ vertrete er den Standpunkt, dass zunächst eine Differenzierung nach Leistungsfähigkeit erfolgen müsse und erst dann eine Verrechtlichung stattfinden könne. Ein Recht auf etwas sei nutzlos, wenn die Realität der Umsetzung noch zu weit davon entfernt sei. Eine Teilnehmerin berichtete aus ihrer Erfahrung, dass dieser Ansatz durchaus praktikabel sei, da sich die Rechte nicht an utopischen Wunschvorstellungen orientierten, sondern eher realitätsnah seien. Bei den Beteiligten stoße dieses Vorgehen auf große Resonanz.

Ein Teilnehmer wandte ein, dass die europäischen und amerikanischen Agrarsubventionen ein großes Problem für Afrika seien. Die Länder südlich der Sahelzone könnten sich gut selbst ernähren, wären jetzt aber Einfuhrländer von Lebensmitteln. Der Export von subventionierten Lebensmitteln sei deshalb sehr problematisch. Dem stimmte der Referent grundsätzlich zu, machte aber deutlich, dass bei einem Ende der Exportsubventionierung dies in diesen Ländern nicht unmittelbar eine „grüne Revolution“ bewirken würde, mit der ihre Entwicklungsprobleme ausgeräumt wären.

Der Teilnehmer fuhr fort, dass man nicht sagen könne, dass die Entwicklung der Steuersysteme und die Eindämmung der Korruption in den EL funktionieren würden. Man dürfe hier nicht nur aus der europäischen Perspektive reden. Wichtig für die eigenständige Entwicklung der Länder sei die intrinsische Motivation. Unter den Freiheitskämpfern gäbe es beinahe kein Beispiel dafür, dass diese intrinsische Motivation vorhanden gewesen wäre. In Japan und später in Taiwan und Südkorea habe die Entwicklung Erfolg gehabt, weil man Planungsgremien gegründet habe. Asien sei das einzige Modell dafür, wie Entwicklung funktionieren könne. Wenn man dagegen gelernt habe, mit Spenden zu leben, sei die intrinsische Motivation nicht sehr groß.

Darauf entgegnete Herr Hofmann, dass er sich nie als „Ersatzplaner“ für EL gesehen habe. Für die Qualifizierung eigener Entscheidungsträger sei die Arbeit der politischen Stiftungen sehr wichtig. Ein Problem bestehe allerdings darin, dass gute Leute aus den EL ihre Zukunft oft nicht in ihrer Heimat sehen. Wenn jemand in Harvard studiert habe, würde er meist nicht nach Burkina Faso zurückkehren, sondern sich in den USA niederlassen. Dasselbe könne man hier bei Menschen aus Mecklenburg-Vorpommern beobachten. Allerdings gebe es auch in Afrika genug Menschen, die ihre Zukunft in ihrer Heimat gestalten müssten. Ein Drittel der Afrikaner lebe in Ländern mit Wachstumsraten von über 5%, mithin durchaus mit Zukunftschancen.

Ein Teilnehmer warf ein, hier werde eine Mentalität benötigt, wie sie US-Präsident Kennedy bekannter Ausspruch beschreibt: „Frage nicht, was dein Land für dich tun kann, sondern frage, was du für dein Land tun kannst.“ Diese Worte spiegelten die Herkunft aus gesicherten Verhältnissen wider, hielt Herr Hofmann dagegen.

Ein Teilnehmer fügte hinzu, das Nationalbewusstsein der Afrikaner sei sowieso eher gering. Deshalb funktioniere es nicht immer, dass die Leute alles selbst in die Hand nähmen. Man müsse Gesellschaften helfen, Blockaden zu überwinden. Zudem regte er an, Gelder nicht nur an Nationalstaaten, sondern auch an ganze Regionen zu geben. Auch müsse man sich verstärkt der Frage widmen, was man tun könne, um negative Entwicklungen abzufangen. Als Beispiel nannte er eine verstärkte Kooperation im Hochschulbereich. Ein anderer Teilnehmer ergänzte, man müsse negative Effekte verringern und strukturelle Fehler in EL wie mangelhafte Steuer- oder Finanzsysteme beseitigen. Dazu wandte ein weiterer Teilnehmer ein, diejenigen, die über die Verbreiterung der Steuerbasis entscheiden könnten, säßen im Parlament und blockierten Reformen, weil sie als erste von Zahlungen betroffen wären.

Herr Hofmann stimmte dem teilweise zu, führte aber auch an, dass der Aufbau eines Steuersystems sehr schwer sei, weil es ein kompliziertes institutionelles Geflecht sei. Zur Problematik der Negativentwicklungen wandte er ein, es müssten mehr und bessere Evaluierungen stattfinden und mehr Analyse und Monitoring/Überwachung betrieben werden. Außerdem sei eine Arbeitsteilung und EZ-Spezialisierung unter den europäischen Gebern wünschenswert und dank der deutschen EU-Präsidentschaft auf den Weg gebracht.

Auf einen Einwand, Budgethilfe sei nur eine rasche Lösung, die die Probleme verschlimmere, entgegnete Herr Hofmann, die Empfängerstaaten der Budgethilfe würden durchaus gedrängt, beispielsweise Steuern umfassender zu erheben und Militärausgaben zu senken. Mehr Transparenz sei besser als einseitiger Druck.

Ein Teilnehmer brachte die Sprache auf die Entwicklungsräume. Er merkte an, Migration und Diaspora müssten stärkere Beachtung erfahren, da - beispielsweise in Indien - ganze Gruppen gut ausgebildeter junger Leute in ihre Heimat zurückkehrten, um dort einen neuen Entwicklungsraum zu begründen. Außerdem sei die Summe der Rimessen heute größer als die ODA. Solche Entwicklungen müsse man verstärken, zum Beispiel, indem junge Menschen die Chance erhielten, in den USA und Europa zu studieren. Herr Hofmann bekräftigte, dass Rimessen sehr wichtig seien. Allerdings dürfe man nicht aus den Augen verlieren, dass sie sehr ungleich verteilt seien. Zwei Drittel der afrikanischen Rimessen flössen nach Nordafrika. Auch werden diese Gelder vorwiegend für private Investitionen wie den Hausbau verwendet. Es gäbe jedoch beispielsweise in Mexiko erfolgversprechende Modelle, Rücküberweisungen auch für die Allgemeinheit zu nutzen.

Ein Teilnehmer kam aus juristischer Sicht auf den Weltfinanzausgleich zu sprechen. Französische Wissenschaftler hätten ein System entwickelt, mit Sozialtransferleistungen Entwicklung in ELs in Gang zu setzen. Und Herr Oldenbruch warf ein, dass zunächst die Ungleichheiten innerhalb der Länder selbst beseitigt werden müssten, bevor der weltweite Ausgleich stattfinden könne. Herr Hofmann widersprach, dass keine Zeit sei, einseitige Vorleistungen abzuwarten, vielmehr sollten Leistungen hier und da gleichzeitig erbracht werden. So müsse man in Deutschland das Gefühl von Partnerschaft und Mitmenschlichkeit fördern. In Frankreich gebe es eine Initiative, seine Wasserrechnung aufzurunden und damit Geld für Wasserprojekte zu spenden. Solche Ansätze seien erfolgversprechend, da sie Solidarität bezeugen. Staatliches Handeln sei idealiter auf Interessenausgleich und gute Partnerschaft ausgerichtet. EZ sollte beides ermöglichen - damit schloss Herr Hofmann die Diskussion.