

Hintergrundinformation
November 2008

Hilfszahlungen – Dreh und Angelpunkt der Entwicklung

Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Doha, Katar,
vom 29. November bis 2. Dezember 2008

Als eine Erfindung der Nachkriegszeit hat Entwicklungshilfe eine strategisch wichtige Rolle dabei gespielt, den Lebensstandard zu verbessern und Volkswirtschaften anzukurbeln. Sie wurde eingesetzt, um Sozialdienste, beispielsweise für Bildung oder Gesundheit, zu verbessern. Auch wurde sie genutzt, um Infrastruktur aufzubauen: Straßen, Schienennetze, Häfen, Telekommunikationstechnik und Kraftwerke. All diese Dinge erhalten im Zuge des wirtschaftlichen Abschwungs zusätzliche Dringlichkeit.

Seit den Fünfzigern waren die Mittel, die von den Industrie- zu den Entwicklungsländern flossen, für viele Jahrzehnte von „offiziellen“ – oder öffentlichen – Finanzflüssen geprägt.

In dieser Zeit waren 70 Prozent des Geldflusses von Nord nach Süd öffentlicher Art, nur 30 Prozent war privat. Dieses Verhältnis stellte die Basis für das Ziel der UNO, dass Entwicklungshilfezahlungen 0,7 Prozent des Einkommens der Geberländer ausmachen sollten. Im „Jahrzehnt der Entwicklung“ der sechziger Jahre nahm man an, dass eine Geldspritze von einem Prozent für den wirtschaftlichen Aufschwung der Entwicklungsländer nötig sei. Daher hätten 0,7 Prozent aus Entwicklungshilfe stammen müssen und 0,3 Prozent aus Privatinvestitionen.

In den Neunzigern – der Phase der Globalisierung – jedoch nahmen private Investitionen in Schwellen- und Entwicklungsländern merklich zu, während das Niveau der öffentlichen Entwicklungshilfe stagnierte. In weniger als einem Jahrzehnt drehte sich das Verhältnis um: 30 Prozent öffentliche Gelder, 70 Prozent Privatinvestitionen. Und während die Geberländer in den Sechzigern, angeführt von den Vereinigten Staaten, etwa 0,5 Prozent des Nationaleinkommens in Entwicklungshilfezahlungen investierten, waren es zu Beginn des 21. Jahrhundert nur noch knappe 0,2 Prozent.

Private Auslandsinvestitionen haben dazu beigetragen, das wirtschaftliche Wachstum in großen Teilen der Entwicklungsländer anzukurbeln. Aber die öffentlichen Güter in armen Ländern – Gesundheitssystem, Bildung, Sanitäreinrichtungen und grundlegende technische Infrastruktur – ist im Allgemeinen für profitorientierte Investitionen nicht attraktiv. Fortschritte in diesen Bereichen sind von öffentlichen Zahlungen abhängig – und das nicht nur in armen Ländern, sondern in allen Teilen der Welt. Zudem fehlt einer großen Anzahl von Entwicklungsländern der Zugang zu privaten Geldern. Diese Situation wurde durch die aktuellen Finanzturbulenzen – und die daraus resultierende Risikoscheue auf dem Kreditmarkt – weiter verschärft. Diese Entwicklungsländer sind immer noch von der öffentlichen Entwicklungshilfe abhängig, um damit fehlende nationale Gelder bei der Finanzierung von Investitionen zu ersetzen.

Die Erfahrung zeigt, dass privater und öffentlicher Geldfluss sich gegenseitig ergänzen. Öffentliche Entwicklungshilfe ist unerlässlich, wenn es darum geht die Basis für Investitionen und Handelsmöglichkeiten dort vorzubereiten, wo sie bisher dürrig oder nicht existent sind. Privatinvestitionen wiederum können Einkommen erzeugen, was eine Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung und höhere Lebensstandards ist.

Zunehmende Hilfszahlungen und Lücken

Die Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung im Jahr 2002 im mexikanischen Monterrey war geprägt von der allgemeinen Erkenntnis der Geber, dass das Niveau der Hilfszahlungen zu stark gesunken war. Zusagen der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union

bei diesem Entwicklungsgipfel führten zu einem merklichen Anstieg der öffentlichen Entwicklungshilfe. Im Jahr 2005 wurde die Marke von 0,3 Prozent des Nationaleinkommens der OECD-Länder überschritten. Das ist eine Zunahme um 50 Prozent seit dem Tiefststand zur Jahrtausendwende, jedoch immer noch merklich weniger als die angepeilten 0,7 Prozent. Fünf Geberländer – Dänemark, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen und Schweden – sind bemerkenswerte Ausnahmen: sie haben das Ziel von 0,7 Prozent erreicht oder sogar überschritten.

Seitdem stagniert die öffentliche Entwicklungshilfe bei etwas über 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr. Dieses Nachlassen folgte auf die Verpflichtung der Geber – beschlossen beim G8-Gipfel in Gleneagles im Jahr 2005 – bis 2010 zusätzliche 50 Milliarden US-Dollar pro Jahr für öffentliche Entwicklungshilfe bereitzustellen. Diese sollten helfen, die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen. Um die Zusagen zu erfüllen, müssten zusätzlich zu den aktuellen Zahlungen jedes Jahr weitere 18 Milliarden US-Dollar an Entwicklungshilfe fließen, so der Bericht der UNO-Arbeitsgruppe zur Lücke bei den Millenniums-Entwicklungszielen von 2008. Ebenfalls nicht im Zeitplan ist man bei der Zusage von Gleneagles, die Hilfszahlungen für Afrika bis 2010 zu verdoppeln.

Es gibt ebenso Lücken beim Wirkungsgrad, die auf das Geber-Empfänger-Verhältnis zurückgehen:

- Einigen Fortschritt erzielte man bei der Verringerung der „gebundenen“ Hilfszahlungen, bei denen festgelegt ist, dass Empfängerländer die Hilfgelder für Güter oder Dienstleistungen des Geberlandes ausgeben müssen. Jedoch ist es immer noch gängige Praxis, wie beim Hochrangigen Forum über die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe im ghanaischen Accra im Jahr 2008 festgestellt wurde, das von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ausgerichtet wurde.
- Eine andere Art, den Sinn und Zweck von öffentlicher Entwicklungshilfe zu verdrehen, ist das exzessive Stellen von Bedingungen. Konditionalität ist dazu gedacht, Korruption und groben Missbrauch von Mitteln zu verhindern. Sie kann jedoch überstrapaziert werden und sich zu einem Mittel entwickeln, mit dem nationale Politik von außen diktiert wird. Zwischenstaatliche Gespräche im Vorfeld der Doha-Folgekonferenz machten Unterstützung für ein Prinzip sichtbar, dass Entwicklungsstrategien innerhalb eines Landes bestimmt werden sollen, und nicht durch externe Bedingtheiten.
- Auch sind Fragen aufgekommen bezüglich der Praxis, öffentliche Entwicklungshilfe durch andere Organe als die Regierung des Empfängerlandes verwalten zu lassen. Während es in besonderen Situationen nötig sein mag, nichtstaatliche oder multilaterale Organisationen zu nutzen, so untergräbt es doch das Hauptziel nationale Kapazitäten und nationale Führung von Entwicklungsstrategien aufzubauen, wenn Regierungen der Hauptanteil der öffentlichen Entwicklungshilfe entzogen wird.
- Fortschritt ist außerdem dabei nötig, die Geldflüsse verlässlicher und vorhersehbarer zu gestalten, sowie bei einer Vereinfachung der Verwaltung, um die armen Länder von dieser Bürde zu entlasten, so die OECD. Verschiedene Analysen mahnen auch zur Vorsicht angesichts der Fähigkeit der Empfängerländer, plötzliche und ungleichmäßige Zunahmen der Hilfszahlungen aufzunehmen und warnen vor möglichen negativen Effekten großer Entwicklungshilfeszahlungen für die Gesamtwirtschaft.

Nichttraditionelle öffentliche Entwicklungshilfe und innovative Finanzierungsquellen

Während die Zunahme der Hilfszahlungen aus den 28 OECD-Staaten ins Stocken geraten ist, haben andere Quellen für öffentliche Entwicklungshilfe, wenn auch in geringem Ausmaß, zugenommen. Die Netto-Entwicklungshilfeszahlungen von 13 Gebern, die nicht Mitglied des OECD-Ausschusses für Entwicklungshilfe sind, stieg von 1,5 Milliarden US-Dollar im Jahr 2000 auf 5,2 Milliarden im Jahr 2006. Diese Zahl enthält darüber hinaus noch nicht die zunehmende öffentliche Entwicklungshilfe durch China und Indien, die größtenteils nach Afrika fließt. Zunehmend sind auch private Geber. Zusagen privater Entwicklungshilfe stiegen von vier Milliarden US-Dollar im Jahr 1999 auf 13,7 Milliarden im Jahr 2006. Diese Zunahme ging vor allem zurück auf neue öffentlich-private Partnerschaften wie GAVI (Globale Allianz für Impfstoffe und Immunisierung), den Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria, sowie auf große private Spender wie die Bill- und Melinda-Gates-Stiftung.

Schließlich wurden einige Ideen für neue und innovative Finanzierungsquellen für Entwicklung entweder vorgeschlagen oder bereits umgesetzt. Dazu zählen:

- Es wird erwartet, dass die Internationale Finanzfazilität für Immunisierungen, die im Januar 2006 aus der Taufe gehoben wurde, ihr Programm bis 2015 auf bis zu 500 Millionen US-Dollar jährlich vergrößert und zwar durch die Ausgabe von vier Milliarden US-Dollar in Anleihen mit variabler Verzinsung.
- Flugticketabgaben, die es in 19 Ländern bereits gibt oder in Vorbereitung sind, werden laut Schätzungen um eine bis 1,5 Milliarden US-Dollar pro Jahr für Entwicklungshilfe generieren.

* * * * *

Alle Statistiken, sofern nicht anderweitig angegeben, sind Zahlen des Ausschusses für Entwicklungshilfe der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).