

SAMMELBAND ZUR RINGVORLESUNG  
IM WINTERSEMESTER 2014/2015 AN DER UNIVERSITÄT ZU KÖLN

© michakbootwijk - Fotolia.com



ENTWICKLUNGSPOLITIK  
AUF DEM PRÜFSTAND

Stellschrauben für Post-2015 Development Goals

Adrian Amelung, Carina Fugger [Hrsg.]



	<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
	Dr. Steffen J. Roth, Prof. Achim Wambach, Ph. D.	
	<b>Entwicklungspolitik auf dem Prüfstand: Motive der Geberländer und historische Einbettung</b>	<b>5</b>
	Adrian Amelung, Carina Fugger	
	<b>Die Millennium Development Goals: 15 Jahre Erfahrung mit einem internationalen Zielsystem</b>	<b>15</b>
	Dr. Markus Loewe	
	<b>Hilft die Liberalisierung des Welthandels den Entwicklungsländern?</b>	<b>21</b>
	Prof. Dr. Andreas Freytag	
	<b>Globalisierung der Finanzströme: Kapitalzufluss für Entwicklungsländer?</b>	<b>27</b>
	Zusammenfassung des Vortrags von Herrn Prof. Frank Westermann, Ph. D.	
	Zusammengefasst von Carina Fugger	
	<b>Migration aus Afrika nach Europa: Ursachen, Muster und Politikansätze</b>	<b>31</b>
	Prof. Dr. Martin Doevenspeck	
	<b>Chinas Wachstumsmodell im Umbruch: Handlungsbedarfe und mittelfristige Entwicklungsperspektiven</b>	<b>35</b>
	Prof. Dr. Markus Taube	
	<b>Urbanisierung und Megastädte in Entwicklungsländern</b>	<b>41</b>
	Prof. Dr. Frauke Kraas	
	<b>Ernährungskrisen – Herausforderungen und entwicklungspolitische Maßnahmen</b>	<b>45</b>
	Prof. Dr. Hermann Waibel	
	<b>Geschlechtsspezifische Ungleichheit und wirtschaftliche Entwicklung: Wechselwirkungen und Zusammenhänge</b>	<b>49</b>
	Prof. Dr. Stephan Klasen	
	<b>Von Staaten, Märkten und Subventionen – Paradigmenwechsel in der Armutsbekämpfung?</b>	<b>51</b>
	Associate-Prof. Dr. Jörg Peters	
	<b>Die Qualität öffentlicher Institutionen und die sozioökonomische Entwicklung</b>	<b>55</b>
	Prof. Dr. Joachim Betz	
	<b>Entwicklungsprojekte unter der Lupe: Was wirkt, was nicht? Welche Erkenntnisse liefert die Wirkungsevaluation?</b>	<b>59</b>
	Prof. Dr. Markus Frölich, Adrian Amelung	
	<b>Das „Ende der Armut“. Ein multilaterales Geberdilemma?</b>	<b>69</b>
	Prof. Dr. Helmut Reisen	
	<b>Zukunft der Entwicklungspolitik</b>	<b>71</b>
	Niels Breyer	

# Vorwort

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

2015 ist ein bedeutendes Jahr für die internationale Entwicklungspolitik. In diesem Jahr endet die Frist zur Umsetzung der von den Vereinten Nationen festgelegten Millenniums-Entwicklungsziele. Zugleich soll im September 2015 mit der „Post 2015-Agenda für Nachhaltige Entwicklung“ ein neues Zielsystem der Entwicklungspolitik für die Vereinten Nationen beschlossen werden. Es ist daher der richtige Zeitpunkt, die bisherigen Erfolge und Misserfolge der Entwicklungspolitik kritisch zu reflektieren, die politischen Handlungen den wissenschaftlichen Erkenntnissen gegenüberzustellen und öffentlich über die anvisierten neuen Maßnahmen sowie mögliche Alternativen zu diskutieren.

Das Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln hat im Wintersemester 2014/2015 mit der Ringvorlesung „Entwicklungspolitik auf dem Prüfstand – Stellschrauben für Post-2015 Development Goals“ einen Rahmen für diesen Diskurs aufgespannt. Renommierete Experten aus unterschiedlichen Forschungsrichtungen präsentierten ihre Erkenntnisse und Standpunkte, um diese im Anschluss ihrer Vorträge mit dem Publikum aus regelmäßig rund 200 Studierenden, Wissenschaftlern, politischen Akteuren sowie Privatpersonen der interessierten Öffentlichkeit ausgiebig zu diskutieren.

Diese Veranstaltungsreihe zur Entwicklungspolitik im Wintersemester 2014/2015 war bereits die fünfte Ringvorlesung des Instituts für Wirtschaftspolitik. Seit 2010 sind solche Ringvorlesungen zu aktuellen wirtschaftspolitischen Themen ein fester Bestandteil des Veranstaltungsangebots des Instituts. Das Konzept der Ringvorlesung bietet dabei die Möglichkeit, zentrale wirtschaftspolitische Fragen unserer Zeit aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu betrachten sowie die Folgen alternativer politischer Entscheidungen zu erörtern und zu prüfen. Das Institut für Wirtschaftspolitik lädt zu diesem Zweck führende deutschsprachige Wissenschaftler als Referenten nach Köln ein. Dadurch bietet die Vorlesungsreihe vielseitige Einblicke in die aktuelle Spitzenforschung des Themenfelds.

Die Vorlesungsreihe adressiert nicht nur das universitäre Fachpublikum, sondern insbesondere auch die interessierte Öffentlichkeit. Die Ringvorlesung nimmt somit eine wichtige Transferfunktion zwischen Wissenschaft und Öffentlichkeit wahr. Studierenden ermöglicht die Ringvorlesung zudem intensive Einblicke in ein Themenfeld und bietet dadurch Anregungen für die Spezialisierung ihrer wissenschaftlichen Ausbildung. Wir danken unserem Fördererkreis und unseren institutionellen Förderern sehr herzlich für die großzügige Unterstützung, mit der sie uns dieses Angebot erst ermöglichen. Für die Ringvorlesung im Wintersemester 2014/2015 danken wir außerdem Herrn Adrian Amelung für die organisatorische Betreuung der Veranstaltungsreihe.

In diesem Jahr geben wir erstmalig als Ergänzung zu der Ringvorlesung einen Begleitband heraus, in dem die Vorträge der einzelnen Referenten in ihren zentralen Punkten zusammengefasst sind und so einer weiterführenden Auseinandersetzung zugänglich gemacht werden. Für die Herausgabe dieses lesenswerten Überblicks zum Thema danken wir Herrn Adrian Amelung und Frau Carina Fugger.

Wir wünschen Ihnen viel Spaß und Erkenntnisgewinn bei der Lektüre und freuen uns, Sie bei einer unserer nächsten Veranstaltungen willkommen zu heißen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Steffen J. Roth  
**Geschäftsführer iwp**



Prof. Achim Wambach, Ph. D.  
**Direktor iwp**

# Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln

Das Institut für Wirtschaftspolitik (iwp) wurde 1950 als unabhängiges wirtschaftswissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln gegründet. Gründer waren Prof. Dr. Alfred Müller-Armack, der geistige Vater der Sozialen Marktwirtschaft, und Dr. h.c. Franz Greiß.

Die vorrangige Aufgabe des Instituts liegt in der Untersuchung aktueller grundlegender Probleme im Bereich der Wirtschaftspolitik. Das besondere Augenmerk gilt dabei den institutionellen Rahmenbedingungen einer funktionsfähigen Sozialen Marktwirtschaft. Das iwp schlägt die Brücke zwischen universitärer Forschung und wirtschaftspolitischer Praxis. Es hat den Anspruch, den aktuellen Stand der Wissenschaft für die Erarbeitung praktischer Politikempfehlungen zu nutzen. Ziel ist es, wissenschaftliche Erkenntnisse zu übersetzen, dabei konkrete Antworten auf gesellschaftliche Herausforderungen zu erarbeiten und wirtschaftspolitisch gangbare Wege aufzuzeigen, durch die diese Herausforderungen gemeistert werden können. Die praktische Umsetzung der akademisch erarbeiteten Lösungsansätze genießt bei der Arbeit des iwp höchste Priorität.

Wirtschaftspolitische Forschung erfolgt zuallererst im Dienste der Gesellschaft. Das iwp möchte mit der problemlösungsorientierten Forschung nicht nur einen Beitrag zur praktischen Beratung der Politik, sondern auch den Transfer der Erkenntnisse



Institut für Wirtschaftspolitik  
an der Universität zu Köln

in die interessierte Öffentlichkeit leisten: Daher genießen der Austausch mit der Öffentlichkeit und die Beteiligung an der öffentlichen Diskussion einen hohen Stellenwert. Sie prägen neben Forschung und Politikberatung das Selbstverständnis des iwp.

Die wissenschaftliche und organisatorische Leitung des Instituts liegt zurzeit bei Prof. Achim Wambach, Ph. D. als Direktor und Dr. Steffen J. Roth als Geschäftsführer des Instituts. Unterstützt wird die Arbeit des Instituts seit 1950 durch einen gemeinnützigen Fördererkreis.

Weitere Informationen erhalten Sie unter:

[www.iwp.uni-koeln.de](http://www.iwp.uni-koeln.de)

## Förderung der Ringvorlesung

Die Ringvorlesung wird gefördert im Rahmen der Universitäts-Förderinitiative „Dialog Wissenschaft und Praxis“ der Hanns Martin Schleyer-Stiftung und der Heinz Nixdorf Stiftung.

In dieser Initiative treffen Studenten mit Experten aus Wirtschaft, Staat, Gesellschaft und Medien zusammen, um praxisbezogene Themen zu diskutieren. „Wissenschaft und Praxis“

treten in einen Dialog; dabei stehen innovative Ideen und konkrete Lösungsansätze im Fokus.

Die Herausgabe dieses Begleitbands zur Ringvorlesung wird ermöglicht durch die großzügige Unterstützung der Otto Wolff Stiftung und des Otto Wolff Instituts für Wirtschaftsordnung.



Otto Wolff Stiftung

# Entwicklungspolitik auf dem Prüfstand: Motive der Geberländer und historische Einbettung



Adrian Amelung

Institut für Wirtschaftspolitik  
an der Universität zu Köln



Carina Fugger

Institut für Wirtschaftspolitik  
an der Universität zu Köln

Aufgrund dieser unterschiedlichen Ergebnisse stellen sich folgende Fragen: Worin liegen die Gründe für die erfolgreiche Reduktion der extremen Einkommensarmut? Und was sind demgegenüber wesentliche Ursachen für die Zielverfehlung in anderen Bereichen? Wo liegen erfolgsversprechende Stell-schrauben der zukünftigen Entwicklungspolitik?

Einfache Antworten auf diese grundlegenden Fragen sind nicht zu erwarten. Gesellschaftliche Entwicklung beruht auf einer Vielzahl von komplexen Zusammenhängen. Die unterschiedlichsten soziokulturellen Einflüsse, die spezifischen politischen Rahmenbedingungen, sowie die Interessen vieler Akteure müssen in der Entwicklungspolitik beachtet werden. So existieren nur wenige Blaupausen für Entwicklungsprojekte, um erfolgreiche Modelle global zu übertragen.

Der vorliegende Sammelband will daher keine allgemeinen, sondern partielle Antworten auf die aufgeworfenen Fragen anbieten, indem ausgewählte Teilaspekte von renommierten Experten erörtert werden. Eine schrittweise Annäherung an ein Gesamtbild soll so ermöglicht werden.

Um die Maßnahmen und Prozesse der internationalen Entwicklungspolitik besser einzuordnen, erscheint es zweckdienlich, zunächst die Motive der (Industrie-)Staaten und somit der Geber für Entwicklungshilfe zu erörtern (Abschnitt 2). Dem von der UN genannten Primärziel „Armutsbekämpfung“ wird dabei besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Humanistische Motive können die Bestrebungen in der Entwicklungspolitik jedoch alleine nicht erklären. Daher werden weitere Beweggründe der Industriestaaten dargelegt, um die durchgeführten entwicklungs-politischen Projekte besser zu begründen.

Um die Ausrichtung der internationalen Entwicklungspolitik in den letzten 15 Jahre besser verstehen und verorten zu können, erscheint es zudem hilfreich, einen kurzen Rückblick auf die historischen Trends der Entwicklungspolitik zu werfen (Abschnitt 3): Wer waren die zentralen Akteure, worin lagen die Schwerpunkte und was waren die zentralen Veränderungen in der internationalen Entwicklungspolitik?

In Abschnitt 4 werden ein Überblick über die Struktur sowie ein Ausblick auf die dreizehn Fachbeiträge dieses Bandes gegeben. Der gewählte Aufbau bietet, aus Sicht der Herausgeber, einen geeigneten Ansatz, um sich einem Gesamtbild der aktuellen Entwicklungspolitik schrittweise zu nähern.

## 1. Einleitung

Im Millennium-Jahr 2000 wurde auf der 55. Generalversammlung der Vereinten Nationen, der bis dahin größten internationalen Versammlung von Staats- und Regierungschefs, mit der Vereinbarung der acht „Millenniums-Entwicklungszielen“ (MDGs) der Grundstein für die aktuelle Ausrichtung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gelegt. Das Primärziel der MDGs ist es, die globale extreme Armut bis zum Jahr 2015 zu verringern. Weil in diesem Jahr die Zeitvorgabe der Millenniumsziele ausläuft, verhandeln die Akteure der internationalen Entwicklungspolitik aktuell darüber, diese im Rahmen einer Post-2015-Agenda fortzuschreiben und in ein neues Zielsystem mit weiteren Nachhaltigkeitszielen einzubetten. Im September 2015 soll diese Agenda auf der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York verabschiedet werden.

Die Verhandlungen über „Post-2015 Development Goals“ bieten einen geeigneten Anlass, eine Bilanz der MDGs zu ziehen und die bisherige Entwicklungspolitik auf den Prüfstand zu stellen. In welchen Bereichen wurden Erfolge erzielt? Welche Ziele wurden verfehlt?

In allen acht festgelegten Bereichen konnten in den vergangenen 15 Jahren Fortschritte verzeichnet werden und einige der bis 2015 gesteckten Entwicklungsziele wurden sogar vorzeitig erreicht. So haben sich weltweit die Anteile der Menschen in extremer Armut und derjenigen ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser gegenüber 1990 halbiert. Auch wurden die Lebensbedingungen von vielen Millionen Menschen verbessert, die in Slums leben. Der Großteil der gesteckten Ziele wird jedoch verfehlt. Trotz vieler Fortschritte scheint weder die Halbierung der Anzahl ständig hungernder Menschen noch die Gewährleistung einer Grundschulausbildung für alle Kinder bis zum Ende dieses Jahres (2015) erreichbar. Auch die Zielvorgaben hinsichtlich der Reduktion der Kindersterblichkeitsrate sowie der Eindämmung von HIV werden nicht erreicht.

## 2. Motive der Industrienationen für Entwicklungspolitik

Im Gegensatz zu den meisten anderen Politikbereichen sind die Adressaten der Entwicklungspolitik zumeist Akteure in anderen Regionen der Welt. Somit teilen die Geldgeber und diejenigen, welche die Mittel in Anspruch nehmen, weder ein geographisches Gebiet noch das gleiche politische System.<sup>1</sup> Es stellt sich daher verstärkt die Frage, weshalb bei so viele

<sup>1</sup> Uwe Mummert, 'Multiple Prinzipale, Agenten und Ziele : Konsequenzen für die Entwicklungspolitik', 2013, p. 57.

Nationen entwicklungspolitische Aktivitäten zu beobachten sind – was sind die dahinterliegenden Motive?

## 2.1 Die Bekämpfung der extremen Armut

Als Primärziel der MDGs gilt die Bekämpfung der extremen Armut. Insbesondere westliche entwicklungspolitische Entscheidungsträger berufen sich stets auf dieses humanistische Motiv. Von vielen Bürgern dürfte dieses Ziel wohl geteilt und unterstützt werden. Wenn die Reduktion der Armut breite Zustimmung in den Bevölkerungen der Industrienationen erhält, stellt sich jedoch die Frage, wieso die Armutsverringerung staatlich organisiert werden sollte. Es könnte zunächst angenommen werden, dass der Wunsch der Bürger, die extreme Armut zu verringern, so lange privates Spendenverhalten mobilisiert, bis der gewünschte Wohlstand der Armen erreicht ist. Zudem kann gefragt werden, wieso sich die Staatengemeinschaft zentral (und global) auf UN-Ebene organisiert, um ihre Ziele gemeinsam zu erreichen.

Teilen die Bürger einer Gesellschaft das altruistische Motiv „die Sorge um das Wohl der Armen“, unterliegen sie einem Koordinationsproblem. Wer von ihnen soll in welcher Höhe für die Kosten der Armutsbekämpfung aufkommen? Auch wenn jeder Bürger bereit wäre, einen Teil seines Wohlstands an die Armen abzugeben, unterliegt jeder Einzelne dem Anreiz, auf die Spendenbereitschaft seiner Mitbürger zu warten – und deswegen seine eigenen Mittel zurückzuhalten (Trittbrettfahrerverhalten). Es ist daher anzunehmen, dass das generierte Spendenaufkommen auf Grund dieses Gefangenendilemmas (individueller Anreiz zum Trittbrettfahrerverhalten führt zu Unterversorgung mit Kollektivgütern) unterhalb der eigentlichen Spendenbereitschaft der Bürger liegt. Sowohl die Bedürftigen in den Entwicklungsländern als auch die mitleidenden Bürger in den Industriestaaten könnten sich durch ein höheres Gesamtspendenaufkommen besser stellen.

Das Koordinationsproblem der Bürger kann durch politische, zentral organisierte Armutsbekämpfung aufgelöst werden. Politische Agenten können durch ihre exekutive Macht die finanziellen Mittel für die Armutsbekämpfung von den Bürger eintreiben. Die Bürger wiederum sind gewillt ihren Beitrag zu zahlen, da sie davon ausgehen können, dass sich auch ihre Mitbürger an den Kosten beteiligen und somit entsprechend hohe Entwicklungstransfers geleistet werden können.

Diese Argumentation zugunsten staatlicher Leistungserbringung wird in der Literatur insbesondere für die Bereitstellung nationaler Sozialsysteme verwendet.<sup>2</sup> kann aber in einer zunehmenden globalisierten Welt auch länderübergreifend ausgelegt werden. Obwohl jedes Land die Armut der Menschen in Entwicklungsländern verringern möchte, unterliegen auch Nationalstaaten dem Trittbrettfahrerproblem – wie die Individuen in den Staaten. Für jeden Staat wäre es besser, wenn andere Staaten die finanziellen Mittel für die Armutsbekämpfung bereitstellen. Versteht man die Armutsbekämpfung als globales öffentliches Gut, erscheint die Koordination der Hilfeleistungen

2 Beispielsweise Steffen J. Roth, Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik: Gemeinnützige Beschäftigung als Brücke zwischen Sozialsystem und Arbeitsmarkt, p. 77f.

auf zentraler Ebene umso wichtiger: Die ökonomische Analyse von Kollektivgütern legt nahe, dass mit steigender Anzahl der Betroffenen (hier die gesamte Weltbevölkerung) Trittbrettfahrerverhalten stark zunimmt.<sup>3</sup> Ohne zentrale Koordination der Armutsbekämpfung würden die notwendigen finanziellen Mittel wohl in einem geringeren Umfang als gesamtgesellschaftlich erwünscht bereitgestellt. Auf globaler Ebene fehlt aber eine supranationale Institution, die die Zwangsgewalt besitzt, um die einzelnen Länder zu der Zahlung ihres Anteils an der Armutsbekämpfung zu verpflichten. Die UN als zwischenstaatlicher Zusammenschluss stellen zumindest eine intergouvernementale Plattform dar, um das Trittbrettfahrerproblem der globalen Armutsbekämpfung durch Verhandlungen zwischen den Staatenvertretern zu unterbinden. Dieser Argumentation folgend, kann die Bekämpfung der extremen Armut bei der UN (global) auf der angemessenen Ebene angesiedelt sein.



Foto: africa - fotolia.com

Es stellt sich aber nun die Frage, ob die notwendigen institutionellen Rahmenbedingungen geschaffen wurden, um das Problem auf globaler Ebene effektiv anzugehen. Wie ernst nehmen es die Staatenvertreter mit der Armutsbekämpfung? Sind sie bereit, sich ernsthaft gegenüber anderen Ländern zu verpflichten, um das Gefangenendilemma zu überwinden? Die Absichtserklärung der Staats- und Regierungschefs im Rahmen der MDGs alleine, führt noch nicht zu einer wirksamen Armutsbekämpfung. Auch nach der Verabschiedung der MDGs hat jedes Land weiterhin den Anreiz, die eigene Leistung möglichst gering zu halten. Um kooperatives Verhalten über einen längeren Zeitraum hinweg erfolgsversprechend aufrechtzuerhalten, bedarf es neben konkreten Ziel- und Zeitvorgaben insbesondere der Festlegung eindeutiger Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure, transparenter Monitoring-Systeme sowie robuster Sanktionsmechanismen, um die Umsetzung überprüfen und mögliche Abweichungen ahnden zu können.<sup>4</sup>

Den MDGs fehlt insbesondere die Festlegung eindeutiger Verantwortlichkeiten: Welcher Staat muss welche Leistung erbringen, damit die MDGs erreicht werden? Ohne eindeutige Definitionen der zu erbringenden Leistungen, an denen die einzelnen Akteure gemessen werden können, war die Verabschiedung der MDGs eine reine Absichtserklärung. Ohne glaubwürdige Selbstbindung durch eindeutige Leistungszusagen wird das Ziel der Armutsbekämpfung von den Staatsvertretern nicht

3 Mancur Olson Jr, The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, 1974.

4 Elinor Ostrom, Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt: Die Verfassung der Allmende, 1. Auflage, 1999.

ernsthaft angestrebt. Für das Trittbrettfahrerverhalten des „Spenden- bzw. Gelder-Zurückhaltens“ bleiben Tür und Tor offen. Diese mangelnde Klärung der Zuständigkeiten ist sicherlich ein wichtiger Grund, warum viele Entwicklungsziele bis Ende dieses Jahres verfehlt werden.

In den Bereichen, in denen eindeutige und transparente Zusagen von Staaten getätigt wurden, fehlen dennoch starke Sanktionsmechanismen, die die Unterlassung der Leistungen bestrafen. Ein gutes Beispiel stellen die Official Development Assistance (ODA)-Zusagen dar. Alle EU-Mitgliedstaaten verpflichteten sich 2005, den Umfang ihrer öffentlichen Entwicklungshilfe bis 2015 auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen - ohne jedoch ernsthafte Sanktionen für den Fall der Verfehlung festzulegen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass der Großteil der EU-Staaten die eigenen Zusagen bis Ende 2015 nicht einhalten wird. Beispielsweise war Deutschland zwar mit 14,06 Milliarden US-Dollar Netto-ODA im Jahr 2013 drittgrößtes Geberland in absoluten Zahlen,<sup>5</sup> jedoch wird mit 0,38 Prozent (ODA/BNE) das zugesagte 0,7 Prozent-Ziel weit verfehlt. Nur vier EU-Mitgliedstaaten halten ihre Zusagen ein: Schweden (1,10%), Luxemburg (1,07%), Dänemark (0,85%) und das Vereinigte Königreich (0,71%).<sup>6</sup>

Gilt die Bekämpfung der extremen Armut als zentrales Motiv der Entwicklungspolitik, bleibt zu resümieren, dass es bisher politisch nicht geschafft wurde, den dafür notwendigen institutionellen Rahmen zu gestalten. Ob dies am mangelnden politischen Willen der Volksvertreter oder an den komplexen Bedingungen internationaler Verhandlungen liegt, sei dahingestellt.

Die Tatsache, dass die Bekämpfung der Armut bisher hinter den selbstgesteckten Zielen zurück bleibt, darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass jedes Jahr erhebliche öffentliche Mittel im Rahmen der Entwicklungspolitik bereitgestellt werden – im Jahr 2013 wurden 134 Milliarden US-Dollar ODA weltweit gezahlt. Es bietet sich daher an, weitere Beweggründe der Industriestaaten näher zu betrachten, um das vorhandene entwicklungspolitischen Engagement begründen zu können.

## 2.2 Weitere Motive für Entwicklungspolitik

Neben ethischen Beweggründen wie der Armutsbekämpfung, die sich an den Bedürfnissen der Empfänger orientieren, haben viele Nationen im Rahmen der Entwicklungspolitik weitere Motive und verfolgen gezielt Eigeninteressen.

### **Historische Verantwortung der ehemaligen Kolonialmächte**

Ein im Kontext der Entwicklungspolitik häufig diskutiertes Motiv ist die historische Verantwortung, die ehemalige Kolonialmächte aufgrund der Ausbeutung ihrer früheren Kolonien gegenüber den jeweiligen Ländern haben.<sup>7</sup> Entwicklungshilfe kann eine Form der inoffiziellen Entschädigungszahlung darstellen, um die regelmäßigen aufgeworfenen

5 Statista, 'Größte Geberländer von Entwicklungshilfe 2013 | Statistik'.

6 Europäische Kommission, 'Europäische Kommission Fordert Weitere Zusagen Zur Erreichung Der Ziele Für Die öffentliche Entwicklungshilfe', 2015.

7 BMZ, 'Mehr Bildung Für Namibia', Bundesministerium Für Wirtschaftliche Zusammenarbeit Und Entwicklung, 2011.

Reparationsforderungen verstummen zu lassen und den „öffentlichen Druck“ einzudämmen.

Offiziell lehnen die ehemaligen Kolonialmächte größtenteils Entschädigungszahlungen ab. Auch wenn viele Regionen durch die Besatzungsmächte unbestritten erheblichen Schaden erlitten haben, wird in Frage gestellt, dass die gegenwärtigen Generationen dafür die Verantwortung zu tragen haben. Des Weiteren fehlt ein allgemein akzeptiertes Verfahren zur Quantifizierung der Schadenshöhe. Einmal in Aussicht gestellte Entschädigungsansprüche würden daher zu willkürlich hohen Forderungen führen. Daher ist es naheliegend, dass Industrienationen die Leistung von „Entschädigungszahlungen“ offiziell ablehnen.



Empirisch zeigt sich jedoch, dass ehemalige Kolonien überproportional hohe Zuwendungen in Form bilateraler Entwicklungszusammenarbeit von ihren alten Besatzungsmächten erhalten. So transferiert bspw. Deutschland überproportional hohe Entwicklungsgelder nach Namibia (in deutschen Kolonialzeiten als „Deutsch-Südwest“ bezeichnet). Namibias Forderungen nach Entschädigung beruhen unter anderem auf dem Völkermord am Stamm der Herero. Auch wenn Deutschland in diesem Anliegen Entschädigungszahlungen kategorisch ablehnt, zeigt sich, dass die Kolonialhistorie erheblichen Einfluss auf die heutige Entwicklungspolitik hat: Besonders die Herero werden bei den deutschen Entwicklungsprojekten in Namibia beachtet. Wie Douglas North kurz und prägnant formulierte: „history matters“.<sup>8</sup>

### **Sicherheitsaspekte**

Spätestens seit den Terroranschlägen im September 2001 rückten Sicherheitsmotive in Form der „Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“ verstärkt in das Zentrum der Entwicklungspolitik.

Die zugrunde liegende Argumentation lautet: Je hoffnungsloser und ärmer die Menschen in Entwicklungsländern sind, umso größer ist ihre Zugänglichkeit für extreme und aggressive Positionen, weil sie aufgrund ihrer Armut wenig zu verlieren haben. So sagte der ehemalige BMZ-Minister Dirk Niebel: „Je weniger Perspektiven die Menschen haben, je trostloser ihre Situation wird, desto größer ist der Nährboden für Terroristen und Extremisten.“<sup>9</sup> Da aktive militärische Terrorabwehr mit hohen

8 Douglass C. North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, 1991.

9 Die Welt, 'Entwicklungshilfe "Schwert Gegen Extremismus"', 2012.

Kosten verbunden ist und sie zudem Terroranschläge nicht vollständig ausschließen kann, sei es „in unserem eigenen Interesse, dafür Sorge zu tragen, dass dieser Nährboden für Terrorismus entsorgt wird“, so Niebel.<sup>10</sup>

Diese Argumentation wurde in der Konstitutionenökonomik bereits 1973 durch Brennan als „Selbstschutzmotiv“ eingeführt: Durch Umverteilung von reich zu arm werden die Anreize der Benachteiligten reduziert, die bestehende Eigentumsordnung in Form aggressiver Übergriffe zu stürzen. Da die Verteidigung und die möglichen zu erleidenden Schäden von Angriffen mit höheren Kosten als die Umverteilung für die Reichen verbunden sind, sind diese freiwillig bereit, soziale Leistungen an die Armen als Form der gewaltfreien Konfliktlösung zu transferieren. Alle Parteien profitieren von diesem Transfer.<sup>11</sup>

Auf der gleichen Argumentation basiert der Ansatz, unkontrollierte Migrationsströme in die Industrienationen durch Entwicklungshilfe einzudämmen. Auf der Suche nach besseren Lebensumständen, ob nach politischer Freiheit und/oder ökonomischer Existenzsicherung, migrieren zunehmend Menschen in die Industrienationen. Dort können jedoch soziale, ökonomische und kulturelle Spannungen entstehen, von denen auch die Bürger der Zielländer negativ betroffen sein können.<sup>12</sup> Entwicklungshilfe soll den potenziellen Flüchtlingen die Chance der individuellen Entfaltung im eigenen Land bieten und somit die Anreize verringern in die Industriestaaten abzuwandern. Das Motiv für die Transferleistungen liegt in erster Linie in der Vermeidung von Risiken für die Geberländer.

### **Kompensationsleistung für die Erstellung globaler öffentlicher Güter**

Politische Vertreter erhalten in demokratischen Systemen von ihren Bürgern den Auftrag, sich für die Bereitstellung öffentlicher Güter einzusetzen. Diese Güter können aufgrund des Trittbrettfahrerproblems privat nicht effektiv über den Markt bereitgestellt werden. Während nationale öffentliche Güter den Bürgern direkt durch staatliche Instanzen angeboten werden können, muss die Erstellung globaler öffentlicher Güter in zwischenstaatlichen Vereinbarungen mit anderen Nationen ausgehandelt werden. Aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen der Staaten, in welchem Umfang diese globalen öffentlichen Güter bereitgestellt werden sollen, sowie sehr unterschiedlicher Zahlungsbereitschaften und -möglichkeiten für diese Güter, müssen häufig Kompensationszahlungen an Entwicklungsländer geleistet werden, damit diese sich im erwünschten Umfang an der Bereitstellung dieser öffentlichen Güter beteiligen. In diesem Rahmen können auch Entwicklungsgelder (teilweise inoffiziell) als Kompensationszahlung zur Erstellung öffentlicher Güter genutzt werden.

Der internationale Klimaschutz ist aktuell wohl das am stärksten diskutierte globale öffentliche Gut. Einzelne Länder, auch die Industrienationen, können die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre alleine nicht maßgeblich beeinflussen.

<sup>10</sup> Die Welt, 'Entwicklungshilfe "Schwert Gegen Extremismus"', 2012.

<sup>11</sup> Geoffrey Brennan, 'Pareto Desirable Redistribution: The Non-Altruistic Dimension', Public Choice (14), 1973, p. 43–67.

<sup>12</sup> Jörg Märkt, 'Armutsexternalitäten: Verfassungsökonomische Rechtfertigung für eine kollektive Grundsicherung', 2003, p. S.88ff.



Foto: george kuna - fotolia.com

Große Bedeutung nehmen hierbei die Energieversorgung und der Schutz tropischer Wälder in Entwicklungs- und Schwellenländern ein. Daher soll zweckgebundene Entwicklungshilfe häufig primär den Treibhausgasausstoß des Empfängerlandes begrenzen und nur sekundär Entwicklungsprozesse anstoßen. Entwicklungs- und klimapolitische Maßnahmen werden in der Praxis oft kombiniert.

Ein Beispiel stellt die Waldschutz-Partnerschaft Deutschlands und Norwegens mit Peru seit 2014 dar. Peru sicherte im Rahmen dieses Abkommens zu, den Treibhausgasausstoß durch Entwaldung signifikant zu reduzieren und bis 2021 seine Land- und Forstwirtschaft klimaneutral auszugestalten.<sup>13</sup> Parallel sollen auch die Rechte indigener Völker gestärkt werden. Dieses Vorhaben fördert die deutsche Regierung sowohl mit Mitteln des BMUB (Verantwortlich für Klimaschutz) und des BMZ (Verantwortlich für Entwicklungspolitik).<sup>14</sup>

Aus ökonomischer Perspektive ist die nicht immer transparente Verbindung von Entwicklungs- und Klimapolitik jedoch kritisch zu hinterfragen. Zweifelsfrei gibt es eine Vielzahl von Projekten, bei denen gleichzeitig Treibhausgase reduziert als auch entwicklungspolitische Fortschritte erreicht werden können (es besteht Komplementärnutzen). Um die Projekte aber möglichst effektiv und effizient auszugestalten, sollte ein klares und transparentes Primärziel benannt werden, auf das die Projektausgestaltung fokussiert wird.

Die Bedeutung der globalen öffentlichen Güter wird voraussichtlich in der Entwicklungspolitik im Zuge der Sustainable Development Goals (SDGs), die in die Post-2015-Agenda einfließen werden, erheblich zunehmen.

Entwicklungshilfe als Tauschmittel für politische oder ökonomische Gegenleistungen

Entwicklungsgelder können auch als Tauschmittel für länderspezifische Interessen der Geberländer verwendet werden. Die dahinter liegenden Motive können sowohl (macht-)politischen als auch wirtschaftlichen Ursprung haben.

<sup>13</sup> Die tropischen Wälder in Peru haben aufgrund ihres großen Kohlenstoffspeicherungsumfangs eine entscheidende Senkenfunktion für die Klimapolitik.

<sup>14</sup> BMUB, 'New Yorker Klimagipfel Startet Neue Initiativen Zum Schutz Der Wälder', Bundesministerium Für Umwelt, Naturschutz, Bau Und Reaktorsicherheit, 2014.

Während des Kalten Krieges überwogen die strategischen politischen Ziele die Entwicklungspolitik. Sowohl die USA als auch die Sowjetunion versuchten mit entwicklungspolitischen Maßnahmen Bündnispartner für sich zu gewinnen.<sup>15</sup> Und auch die Bundesrepublik Deutschland verwendete Entwicklungshilfe, um die völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch Drittstaaten zu verhindern.<sup>16</sup>

Auch nach dem Kalten Krieg wurde weiterhin versucht, mithilfe von Entwicklungsgeldern politischen Einfluss zu nehmen - beispielsweise um Stimmen in internationalen Gremien zu gewinnen. So wird Japan vorgeworfen, mit Hilfe von Entwicklungsgeldern Stimmen von kleineren Staaten in der Internationalen Walfangkommission erkaufte zu haben. Und auch die USA sollen Entwicklungsgelder für den Stimmenkauf in geopolitischen Fragen im Rahmen der UN genutzt haben.

Durch die Zahlung von Entwicklungshilfe verfolgen viele Länder aber auch wirtschaftliche Ziele, wie beispielsweise den bevorzugten Zugang zu Rohstoffen. Durch den begünstigten Zugriff auf die Rohstoff- bzw. Beschaffungsmärkte in Entwicklungsländern sollen Unternehmen der Geberländer gestärkt und ihre globalen Marktanteile gesichert werden, wodurch Produktionsprozesse und Arbeitsplätze im Inland gesichert werden sollen. So lautet Punkt 75 der Grundlinien der Entwicklungspolitik der Bundesregierung von 1986: „In allen entwicklungspolitisch geeigneten Fällen achtet die Bundesregierung auf die Beschäftigungswirksamkeit in der Bundesrepublik Deutschland.“<sup>17</sup>

Auch bei Entwicklungsprojekten, bei denen wirtschaftliche Ziele nicht primär verfolgt werden, stellen wirtschaftliche Interessen häufig zumindest Nebenbedingungen dar. Beispielsweise wird Entwicklungshilfe oft streng an Käufe im Geberland gebunden – wodurch Absatzmärkte für Unternehmen im eigenen Land geschaffen werden sollen.

### ***Diverse Motive von Interessensgruppen in der Entwicklungspolitik***

Die Entwicklungspolitik eines Landes wird darüber hinaus in unterschiedlichem Maße durch die Interessen einzelner Gruppen geprägt. Diese versuchen die Ausgestaltung entwicklungspolitischer Maßnahmen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Dazu gehören u.a. Unternehmensvertretungen, die sich Profite im größer werdenden Markt der Entwicklungspolitik erhoffen oder einen leichteren Marktzutritt in den Entwicklungsländern anstreben. NGOs versuchen sich für die Interessen ihrer Spender einzusetzen und Kirchen wollen ihre Glaubenswerte gewahrt wissen. Auch Bürokraten, deren Sachgebiet in entwicklungspolitischen Fragen liegt, hegen ein Interesse daran ihren Aufgabenbereich beizubehalten bzw. auszubauen.

Vor diesem Hintergrund lässt sich Entwicklungspolitik als „Mehrzweckinstrument“ verstehen, mit dem sehr unterschiedliche Motive diverser Akteure verfolgt werden. Dadurch können erhebliche Ziel- und Interessenskonflikte in der praktischen

<sup>15</sup> Werner Lachmann, Entwicklungspolitik: Entwicklungshilfe: Motive, Möglichkeiten und Grenzen, Problemfelder, 2010, p. 12.

<sup>16</sup> Siegmund Schmidt, 'Entwicklungszusammenarbeit Als Strategisches Feld Deutscher Außenpolitik', 2015.

<sup>17</sup> Zitiert nach Lachmann 2012, S.10: Grundlinien der Entwicklungspolitik der Bundesregierung vom 19.03.1986, Bonn 1986, Punkt 75.

Ausgestaltung auftreten. Auf politischer Ebene erfordert die Gestaltung einer weitgehend widerspruchsfreien Entwicklungspolitik erheblichen Aufwand, um von der Öffentlichkeit als glaubwürdig wahrgenommen und daher unterstützt zu werden.<sup>18</sup>



### **3. Historische Eckpunkte der Entwicklungspolitik**

Im Folgenden soll in einem kurzen Überblick auf die wichtigsten historischen Eckpunkte der internationalen Entwicklungspolitik eingegangen werden. Als Bezugspunkt dienen die von den UN benannten Entwicklungsdekaden, in die sich der Zeitraum seit dem zweiten Weltkrieg anhand entwicklungspolitischer Zielsetzungen und Entwicklung gliedern lässt. Der politische Hintergrund der jeweiligen Dekaden wird ebenso wie der Wandel der Leitbilder, die die Entwicklungspolitik prägten, und die Veränderungen des institutionellen Rahmens dargelegt.

Die wirtschaftspolitische Ausrichtung und die strategische Ausgestaltung der Entwicklungspolitik sind stets durch die Motive der Geberländer geprägt. Diese Motive haben sich über die Zeit gewandelt und führten zu diversen entwicklungspolitischen Institutionen. Einen der Eckpunkte dieser Entwicklung stellt das Ende des Kolonialismus dar, der einzelnen Staaten die Chance zu selbstständiger Entwicklung bot. Die einstigen Kolonialmächte verfolgten und verfolgen noch heute ethische Gründe der Wiedergutmachung für die Zeit der Eroberung und Ausbeutung der Völker. Die Entwicklungshilfe, wie sie heute durch nationale Staaten und internationale Staatenbündnisse ausgeführt wird, hat ihre Ursprünge nach dem Ende des zweiten Weltkriegs. Die Benennung erster entwicklungspolitischer Ziele und Institutionen erfolgte nicht zufällig zu diesem Zeitpunkt. Diese Entwicklung war auch ein Ausdruck der politischen Systemkonkurrenz zwischen den kapitalistisch und kommunistisch geprägten Staaten.<sup>19</sup> Diese Anfänge der Entwicklungszusammenarbeit waren also vor allem durch außenpolitische Motive geprägt.

<sup>18</sup> Siegmund Schmidt, 'Entwicklungszusammenarbeit Als Strategisches Feld Deutscher Außenpolitik', 2015.

<sup>19</sup> Reinhard Stockmann, Entwicklungspolitik: Theorien - Probleme - Strategien, 2010.

Die „Pionierphase“ der Entwicklungspolitik von ca. 1950 bis 1960, ebenso wie die „erste Entwicklungsdekade“ von 1960 bis 1970, war von großem Optimismus geprägt. Dieser wird mit der Vorstellung begründet, dass die Prinzipien der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen der Industrienationen auf alle anderen übertragbar seien und dass durch das Nachahmen dieser ein Aufholen durch die weniger entwickelten Länder die logische Folge sei. Damit wurde der Zustand, wie er in den USA und Westeuropa zu beobachten war, als die zu erreichende Zielgröße festgelegt, die durch eine staatlich initiierte Industrialisierungsstrategie zu erreichen sei. Dieser Ansatz folgte dem Leitbild „Entwicklung durch Wachstum“, dem die Idee zugrunde liegt, dass die Entwicklungsländer einen bestimmten Wachstumspfad nur nachempfinden müssten, um so einen gleichen Entwicklungsstand zu erreichen. Das ausschlaggebende Bewertungskriterium war dabei das Wirtschaftswachstum. 1964 erfolgte die Institutionalisierung der internationalen Entwicklungspolitik durch den Beschluss der UN-Vollversammlung, die United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) ins Leben zu rufen. Diese wurde als entwicklungspolitische Ergänzung zum General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) implementiert. Ihre Ziele bestanden darin, die Welthandelsbeziehungen zugunsten der Entwicklungsländer umzustrukturieren und die Handelspolitik mit den Industrienationen zu intensivieren.<sup>20</sup> Bei den Konferenzen stand das Prinzip „Trade not Aid“ im Vordergrund.<sup>21</sup>



Der sogenannte Pearson-Bericht bereitete 1969 den Boden für eine Neuausrichtung der Entwicklungspolitik. Der kanadische Premierminister und Friedensnobelpreisträger Lester Pearson erklärte das Wachstumskonzept als gescheitert, da Wirtschaftswachstum regional sehr uneinheitlich ausfalle und vor allem der Oberschicht zugutekäme. Gleichzeitig forderten die Entwicklungsländer eine neue Weltwirtschaftsordnung mit fairen Rahmenbedingungen. Diese zweite Entwicklungsdekade (1971-1980) stand im Gegensatz zu den vorangegangenen Dekaden stärker im Zeichen der Befriedigung der Grundbedürfnisse mit dem Hauptziel der Armutsbekämpfung.<sup>22</sup> Diese Grundbedürfnisstrategie ergänzte den wachstumsorientierten Ansatz und resultierte darin, dass viele Aktionsprogramme gestartet wurden, die sich jeweils unterschiedlichen Einzelbedürfnissen

20 Reinhard Stockmann, *Entwicklungspolitik: Theorien - Probleme - Strategien*, 2010.

21 Hartmut Ihne and Jürgen Wilhelm, *Einführung in die Entwicklungspolitik*, 1. Aufl., 2013.

22 Hartmut Ihne and Jürgen Wilhelm, *Einführung in die Entwicklungspolitik*, 1. Aufl., 2013.

widmeten: Nahrung für alle (FAO), Gesundheit für alle (WHO), Bildung für alle (UNESCO), Arbeit für alle (IAO).<sup>23</sup> 1970 wurde zudem die Verpflichtung der Geberländer formuliert, jährlich 0,7% des BIP für die öffentliche Entwicklungshilfe aufzubringen – dies gilt bis heute.<sup>24</sup>

Die weltwirtschaftliche Entwicklung in den folgenden Jahren wurde durch die Ölkrisen 1973 und 1979/80 und die folgende Weltwirtschaftskrise sowie die damit verbundenen sinkenden Rohstoffpreise geprägt. Dies hatte starke negative Auswirkungen auf die Entwicklungsländer.<sup>25</sup> Durch hohe Auslandsverschuldung infolge hoher Zinsen und Fehlinvestitionen sowie den raschen Rohstoffpreisverfall wurden diese in ihren Bemühungen, zu einem stabilen wirtschaftlichen System zu gelangen, zurückgeworfen. Die folgende Dekade (1981-1990) war geprägt durch zunehmende Armut insbesondere in den ärmsten Ländern und wird auch als „das verlorene Jahrzehnt“ bezeichnet. Als Reaktion entwickelten die Weltbank und der Internationale Währungsfond Strukturanpassungsprogramme, um die Haushaltsdefizite abzubauen und die Inflation zu senken.

Nach dem Ende des Kalten Kriegs gelang es ab den 1990er Jahren, die Entwicklungspolitik von den realpolitischen und ökonomischen Interessen der Blockmächte und anderer Industrienationen zu entkoppeln und in einem höheren Maße auf andere Herausforderungen zu fokussieren: Dabei spielten soziale, ökologische und auch sicherheitsrelevante Aspekte eine zunehmend größere Rolle. Spätestens seit diesem Zeitpunkt waren die Freiheitsrechte des Individuums und die Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit zentrale Punkte der Entwicklungspolitik. Dazu gehörte auch die Orientierung an dem Partnerprinzip, also die aktive Einbeziehung der Empfängerländer und eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe. Der diese Entwicklungsdekade prägende politische Leitbegriff einer „nachhaltigen Entwicklung“ entstammt dem Brundtland-Bericht, der 1987 im Auftrag der UN erstellt worden war.<sup>26</sup> Darin werden die gegenseitige Abhängigkeit von Umwelt und Entwicklung sowie die gemeinsame Verantwortung von Industrie- und Entwicklungsländern in diesen beiden Bereichen hervorgehoben. 1992 traf sich die Weltgemeinschaft in Rio de Janeiro zur UNO-Konferenz für Umwelt und Entwicklung. Auf dieser Konferenz wurde die Agenda 21 beschlossen, die Ziele für Umwelt und Entwicklung, die Klimarahmenkonventionen, die Biodiversitäts- und Desertifikationskonventionen umfasste. Die Bereitstellung dieser öffentlichen Güter ist ein Motiv, das die aktuelle Ausrichtung der Entwicklungspolitik sehr prägt.

Die letzten 15 Jahre der Entwicklungspolitik stehen als Folge einer Entwicklung, die stärker die sozioökonomischen Bedingungen in den Entwicklungsländern in den Fokus rückte. Damit ist vor allem die Kopplung von Förderzusagen an bestimmte Bedingungen wie die Einhaltung von Menschenrechten, Good

23 Catrina Schläger, 'Schlaglichter Internationaler Entwicklungszusammenarbeit der Letzten 50 Jahre', 2011.

24 Hartmut Ihne and Jürgen Wilhelm, *Einführung in die Entwicklungspolitik*, 1. Aufl., 2013.

25 Catrina Schläger, 'Schlaglichter Internationaler Entwicklungszusammenarbeit der Letzten 50 Jahre', 2011.

26 Hartmut Ihne and Jürgen Wilhelm, *Einführung in die Entwicklungspolitik*, 1. Aufl., 2013.

Governance, Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit in den Empfängerländern verbunden.<sup>27</sup> In diesem Zeitraum fand eine zentrale Entwicklung in der internationalen Zusammenarbeit statt: Im Jahr 2000 wurden die Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen für den Zeitraum bis 2015 festgelegt, deren Verlängerung und Erneuerung nun ansteht.

Einen Ausblick auf mögliche Entwicklungen in den nächsten Entwicklungsdekaden bietet der Wandel in den bisherigen Entwicklungs- und Schwellenländern. Mit ihren raschen wirtschaftlichen Entwicklungen und ihrem zunehmend globalen Einfluss zeichnet sich eine Kräfteverschiebung ab – von den starken Industrienationen der Nachkriegszeit hin zu den rasant wachsenden Volkswirtschaften Chinas, Indiens aber auch Brasiliens und Südafrikas.<sup>28</sup> Die aktuelle Entwicklungspolitik scheint unter anderem dadurch im Wandel zu stehen, dass sich die Gebernationen ändern. Mit zunehmender wirtschaftlicher Stärke beteiligen sich auch China und andere Schwellenländer an der Entwicklungspolitik. Die dabei verfolgten Ziele sind unter anderem von dem Motiv geprägt, die eigene wirtschaftliche Macht in bestimmten Regionen auszubauen. Durch die erstarkten Beziehungen zwischen Ländern im Süden wird die bisherige Nord-Süd-Beziehung zunehmend durch Süd-Süd-Beziehungen ergänzt.<sup>29</sup>



#### 4. Aufbau des Sammelbandes und Ausblick auf die Einzelkapitel

Nach dieser Einführung in die Motive der Geberländer sowie die historische Entwicklung der internationalen Entwicklungspolitik, widmen sich die folgenden Beiträge in diesem Band ausgewählten Teilbereichen der Entwicklungspolitik. Die Beiträge stellen für sich eigenständige Analysen dar, die verständlich geschrieben auch für die interessierte Öffentlichkeit aufgearbeitet wurden. In ihrer Gesamtheit sollen die Beiträge ein Bild über die aktuelle Entwicklungspolitik geben und Stellschrauben für Verbesserungen offenlegen.

Zunächst gibt Herr Dr. Markus Loewe in seinem Beitrag *„Die MDGs: 15 Jahre Erfahrung mit einem internationalen*

<sup>27</sup> Reinhard Stockmann, *Entwicklungspolitik: Theorien - Probleme - Strategien*, 2010.

<sup>28</sup> Hartmut Ihne and Jürgen Wilhelm, *Einführung in die Entwicklungspolitik*, 1. Aufl., 2013.

<sup>29</sup> Reinhard Stockmann, *Entwicklungspolitik: Theorien - Probleme - Strategien*, 2010.

*Zielsystem“* einen Überblick über die in diesem Jahr auslaufenden Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen. Die Bedeutung der MDGs innerhalb der internationalen Entwicklungspolitik werden näher beleuchtet, sowie die MDGs auf ihre Stärken und Schwächen hin analysiert. Aus diesen Erkenntnissen verweist Herr Loewe bereits zu Beginn dieses Bandes auf mögliche Konsequenzen für die Ausgestaltung der neuen internationalen Entwicklungsagenda.

Die folgenden drei Beiträge nähern sich aus einer internationalen Makroperspektive der Entwicklung in den Least- und Less-Developed-Countries, indem die internationalen Finanz-, Handels- und Migrationsströme näher betrachtet und deren Einflüsse auf Entwicklungsländer analysiert werden.

Herr Prof. Dr. Andreas Freytag geht der Frage nach: *„Hilft die Liberalisierung des Welthandels den Entwicklungsländern?“*. Zunächst werden, auf theoretischen Grundlagen der internationalen Handelstheorie basierend, Hypothesen für diese Forschungsfrage abgeleitet. Ein Schwerpunkt der Betrachtung liegt auf der Analyse globaler bzw. transnationaler Wertschöpfungsketten. Zudem wird der Einfluss der WTO als institutionalisierte Welthandelsordnung näher erörtert. Herr Freytag leitet als Synthese dieser Teilbereiche die Frage ab *„Wie können Entwicklungsländer besser in transnationale Wertschöpfungsketten integriert werden?“*. In einem Resümee deutet er abschließend an, inwiefern Außenhandel den Entwicklungsländern bei ihrem wirtschaftlichen Aufschwung helfen kann.

Frau Fugger fasst den Vortrag *„Globalisierung der Finanzströme: Kapitalzufluss für Entwicklungsländer?“* von Herr Prof. Westermann, Ph. D. aus der Ringvorlesung zusammen. In dem Beitrag werden empirische Beobachtungen zu den Auswirkungen der Finanzmarktliberalisierung in Entwicklungsländern geschildert. Dabei wird verstärkt auf Boom-Bust Zyklen eingegangen und insbesondere der Zusammenhang zwischen Finanzmarktliberalisierung, der Häufigkeit von Krisen und wirtschaftlichem Wachstum untersucht.

In seinem Beitrag zu Migrationsbewegung legt Herr Prof. Dr. Martin Doevenspeck einen Schwerpunkt auf den Transfer von Afrika nach Europa. Ausgangspunkt des Beitrags *„Migration aus Afrika nach Europa: Ursachen, Muster und Politikansätze“* ist ein empirischer Überblick über Migrationsströme innerhalb Afrikas und aus Afrika heraus. Um sich den Ursachen dieser Transfers zu nähern, werden die Motive der Migranten und hierbei der Wunsch zur Steigerung der eigenen Lebensbedingungen näher erörtert. Herr Doevenspeck schließt seinen Beitrag mit der Frage, ob die Art der öffentlichen Thematisierung von Migration und Mobilität in Afrika, nicht widersprüchlich zu der Vorstellung ist, dass Mobilität zumeist als Ausdruck menschlicher Entwicklung verstanden wird.

In dem folgenden Beitrag wird die spezifische Entwicklung Chinas, als prominentes Länder-Fallbeispiel, von Herrn Prof. Dr. Markus Taube näher unter die Lupe genommen. Im Mittelpunkt des Beitrags *„Chinas Wachstumsmodell im Umbruch: Handlungsbedarf und mittelfristige Entwicklungsperspektiven“* steht die aktuelle Umbruchsphase des chinesischen Wachstumsmodells. Zentral wird das mögliche Ende des „nachholenden Wachstums“, welches bisher als Triebkraft des chinesischen

„Wirtschaftswunders“ gilt, sowie die Auswirkungen der Ein-Kind-Politik auf die „demografische Dividende“ analysiert. Hieraus abgeleitet stellt sich die Frage, welche Strategien China für ein neues Wachstums- und Entwicklungsmodell hat. Zunächst wird die „sozialistische Marktwirtschaft mit chinesischen Charakteristika“ vorgestellt und ein Überblick auf die Einbettung Chinas in den internationalen Handel gegeben, um ein besseres Verständnis der chinesischen Rahmenbedingungen zu erhalten. Herr Taube rundet seinen Beitrag mit einem Ausblick, welche Möglichkeiten China als Geschäftspartner für deutsche Investoren und Geschäftsleute bietet, ab.

Die folgenden Beiträge des Bandes widmen sich zentralen Problemfeldern der internationalen Entwicklungspolitik: Ernährungsprobleme, geschlechtsspezifische Ungleichheit sowie die stark zunehmende Urbanisierung und Entstehung von Megastädten stehen exemplarisch für zentrale Herausforderungen der Entwicklungspolitik.



Adrian Amelung, Carina Fugger [Hrsg.]



Herr Prof. Dr. Hermann Waibel bietet in seinem Beitrag „Ernährungskrisen – Herausforderungen und entwicklungspolitische Maßnahmen“ zunächst einen Einblick in die Historie von Ernährungskrisen. Obwohl aus der Historie die Ursachen für Ernährungskrisen deutlich abgeleitet werden können, kann die internationale Gemeinschaft diese Krisen bis heute nicht verhindern. Herr Waibel stellt einige Anregungen vor mit welchen Maßnahmen das globale Hungerproblem zukünftig begegnet werden sollte, wie beispielsweise den Abbau von Landwirtschaftssubventionen in den Industrieländern.

In „Geschlechtsspezifische Ungleichheit und wirtschaftliche Entwicklung: Wechselwirkungen und Zusammenhänge“ erörtert Herr Prof. Dr. Stephan Klasen mögliche Erklärungsfaktoren für die geschlechtsspezifische Ungleichheit in vielen

Entwicklungsländern. Die am häufigsten genannten Ursachen, wie die Dominanz bestimmter Religionen oder die generelle Armut, können empirisch keine überzeugende Erklärung bieten. Stattdessen scheinen institutionelle Gegebenheiten, die individuelle Anreize für die Ungleichbehandlung setzen, ein guter Erklärungsansatz zu sein. Herr Klasen argumentiert, dass das Verständnis für diese institutionellen Anreize, die Möglichkeit für geeignete Politikmaßnahmen bieten würde, um die Ungleichbehandlung zwischen Mann und Frau zu reduzieren. Durch den Abbau dieser künstlichen Beschränkungen könnten die Fähigkeiten von Frauen besser in den gesellschaftlichen und ökonomischen Prozess einfließen, wodurch Armut reduziert und wirtschaftliches Wachstum generiert werden könnte.

Die zunehmende Urbanisierung und insbesondere die schnell ansteigende Anzahl von Megastädten prägen das Bild in vielen Entwicklungsländern stark. Diese Entwicklung ist jedoch mit einer Reihe von Problemen und Herausforderungen für die Menschen verbunden. Frau Prof. Dr. Frauke Kraas stellt in ihrem Beitrag „Urbanisierung und Megastädte in Entwicklungsländern“ zunächst die Prozesse und Trends der weltweiten Urbanisierung und besonders den starken quantitativen Anstieg von Megastädten vor. Zu den Kernproblemen der Megaurbanisierung gehören insbesondere Umweltzerstörung und die Entstehung von großen informellen Arbeitsmärkten. Um diesen zunehmenden Problemen gerecht zu werden, schlägt Frau Kraas einen Perspektivwechsel von einer zentralen Verwaltungssteuerung – wie sie klassischerweise in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern zu finden ist – hin zu einer stärkeren Partizipation von zivilgesellschaftlichen Organisationen vor. Hierdurch könnten eine höhere lokale Identität sowie wachsende Verantwortlichkeit der betroffenen Bürger in den Megastädten entstehen.

Die Beiträge des folgenden Abschnitts beschäftigen sich mit aktuellen Ansätzen der Entwicklungspolitik: Evidenzbasierte Armutsbekämpfung, die Ausgestaltung von öffentlichen Institutionen und die Wirkungsanalyse von Entwicklungsprojekten.

Herr Ass.-Prof. Dr. Jörg Peters präsentiert in „Von Staaten, Märkten und Subventionen – Paradigmenwechsel in der Armutsbekämpfung?“ einen Überblick über den kontroversen Diskurs der wirtschaftspolitischen Ausrichtung der Entwicklungspolitik. Zunächst skizziert Herr Peters die paradigmengeschichtlichen Veränderung in der jüngeren Entwicklungspolitik. Im Zentrum steht die Frage, inwiefern positive Effekte im Zielland durch Entwicklungshilfe erzeugt werden. In Bezug auf das Werk von Abhijit Banerjee und Esther Dufo „Poor Economics“ wird die aktuelle Debatte zwischen „Supply Wallahs“ und „Demand Wallahs“ komprimiert erörtert. Zu diesen beiden Positionen abgrenzend, wird der Ansatz von Banerjee/Dufo – die evidenzbasierte Armutsbekämpfung – vorgestellt und als das kommende Paradigma der Entwicklungspolitik von Herrn Peters vorgeschlagen.

Herr Prof. Dr. Joachim Betz lenkt in „Die Qualität öffentlicher Institutionen und die sozioökonomische Entwicklung“ den Fokus auf die Bedeutung des institutionellen Rahmens für die wirtschaftliche Entwicklung einer Gesellschaft: Inwiefern beeinflusst die Qualität von öffentlichen Institutionen die

wirtschaftliche bzw. sozialpolitische Leistungsfähigkeit von Volkswirtschaften? Mögliche Indikatoren der Qualitätsbewertung von Institutionen können „Mittelabzweigung durch Regierungen“, „Gewährleistung von Eigentum“ oder „die institutionelle Beschränkung der Exekutive“ sein. Die institutionelle Infrastruktur einer Gesellschaft kann beschleunigtes Wachstum empirisch gut erklären. Der Transfer von qualitativ hochwertigen Institutionen in andere Länder stellt sich jedoch problematisch dar, weil institutionelle Arrangements kontext- und pfadabhängig sind und somit den äußeren Bedingungen des jeweiligen Landes entsprechen müssen.

Prof. Dr. Markus Frölich und Adrian Amelung geben in „*Entwicklungsprojekte unter der Lupe: Was wirkt, was nicht? - Welche Erkenntnisse liefert die Wirkungsevaluation?*“ einen Überblick über Anwendungsbereiche und Auswirkungen der Wirkungsevaluation bei Entwicklungsprojekten. Neben verhaltensökonomischen Erkenntnissen haben randomisierte kontrollierte Studien die Ausgestaltung von Entwicklungsprojekten in jüngerer Vergangenheit stark beeinflusst. Anwendungsgebiete in denen Wirkungsanalysen erfolgreich zum Einsatz kamen, sind konditionale Sozialhilfeprogramme, Mikrofinanz-Projekte, Landwirtschaft, Schulbildung und Gesundheitssysteme. Herr Frölich und Herr Amelung stellen wichtige Erkenntnisse für die Projektausgestaltung in diesen Politikfeldern vor.

Dieser Band schließt mit zwei Ausblicken auf die zukünftige Entwicklungspolitik: Die Neukoordinierung der Geberländer und ein Blick auf die Post-2015-Agenda der UN.

Herr Prof. Dr. Helmut Reisen fragt in „*Das „Ende der Armut“ - Ein multilaterales Geberdilemma?*“, ob sich die Entwicklungspolitik zukünftig in einem multilateralen Geberdilemma befindet. Um sich Antworten auf diese Frage zu nähern, stellt Herr Reisen zunächst zentrale Aspekte des Armuts- und Graduierungsszenario der BMZ/GIZ-Studie „The Future of Multilateral Concessional Finance“ vor. Aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen werden Reformvorschläge für die multilaterale konzessionäre Finanzierung diskutiert. Vier zentrale Handlungsoptionen werden vorgestellt: Die Erneuerung der IDA-Bedürftigkeitskriterien, das Abfedern der Übergangsperioden, die verstärkte subnationale Kredit- und Zuschussallokation und die Öffnung der konzessionären Fenster für globale Kollektivgüter.

Herr Niels Breyer gibt in „*Die Zukunft der Entwicklungspolitik*“ einen Ausblick auf die Post-2015-Agenda der UN. Zunächst wird ein Rückblick gegeben, woher die Entwicklungspolitik kommt, welche Bedeutung die aktuellen Millenniums-Entwicklungsziele haben und welche Trends sich bisher in der Entwicklungspolitik ermitteln lassen. Im Folgenden werden die Ziele der Open Working Group on Sustainable Development Goals vorgestellt und damit angedeutet, in welche Richtung die Post-2015-Agenda tendieren wird. Zudem wird die Bedeutung der Post-2015-Agenda für die Entwicklungspolitik näher erörtert. Abschließend wendet sich der Beitrag von Herrn Breyer der zukünftigen Entwicklungsfinanzierung zu und gibt einen Ausblick auf den deutschen Beitrag zur Umsetzung der Post-2015-Agenda.



## Literatur

BMUB, 'New Yorker Klimagipfel Startet Neue Initiativen Zum Schutz Der Wälder', Bundesministerium Für Umwelt, Naturschutz, Bau Und Reaktorsicherheit, 2014 <<http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/new-yorker-klimagipfel-startet-neue-initiativen-zum-schutz-der-waelder/>> [accessed 22 July 2015]

BMZ, 'Mehr Bildung Für Namibia', Bundesministerium Für Wirtschaftliche Zusammenarbeit Und Entwicklung, 2011 <[http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/archiv/2011/mai/20110525\\_pm\\_81\\_namibia/index.html](http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/archiv/2011/mai/20110525_pm_81_namibia/index.html)> [accessed 22 July 2015]

Brennan, Geoffrey, 'Pareto Desirable Redistribution: The Non-Altruistic Dimension', *Public Choice*, 14 (1973), 43–67

Die Welt, 'Entwicklungshilfe "Schwert Gegen Extremismus"', *Welt Online*, 25 December 2012, section Politik <<http://www.welt.de/politik/deutschland/article112221961/Entwicklungshilfe-Schwert-gegen-Extremismus.html>> [accessed 19 May 2015]

Europäische Kommission, 'Europäische Kommission Fordert Weitere Zusagen Zur Erreichung Der Ziele Für Die öffentliche Entwicklungshilfe', 2015 <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4747\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4747_de.htm)> [accessed 22 July 2015]

Ilhne, Hartmut, and Jürgen Wilhelm, Einführung in die Entwicklungspolitik, 1., Aufl. (Berlin: LIT, 2013)

Lachmann, Werner, Entwicklungspolitik: Entwicklungshilfe: Motive, Möglichkeiten und Grenzen, Problemfelder, erweiterte und aktualisierte Auflage (München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2010)

Märkt, Jörg, 'Armutsexternalitäten: Verfassungsökonomische Rechtfertigung für eine kollektive Grundsicherung', 2003

Mummert, Uwe, 'Multiple Prinzipale, Agenten und Ziele : Konsequenzen für die Entwicklungspolitik', 2013

North, Douglass C., Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 1991)

Olson, Mancur, Jr, The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Second Printing with New Preface and Appendix, Auflage: Revised (Cambridge, Mass.: Harvard Univ Pr, 1974)

Ostrom, Elinor, Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt: Die Verfassung der Allmende, 1. Auflage. (Tübingen: Mohr Siebeck, 1999)

Roth, Steffen J., Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik: Gemeinnützige Beschäftigung als Brücke zwischen Sozialsystem und Arbeitsmarkt (Köln: Institut f. Wirtschaftspolitik, Universität Köln, 2002)

Schläger, Catrina, 'Schlaglichter Internationaler Entwicklungszusammenarbeit Der Letzten 50 Jahre', 2011

Schmidt, Siegmund, 'Entwicklungszusammenarbeit Als Strategisches Feld Deutscher Außenpolitik' <<http://www.bpb.de/apuz/200370/entwicklungszusammenarbeit-als-strategisches-feld-deutscher-aussenpolitik?p=all>> [accessed 19 May 2015]

Statista, 'Größte Geberländer von Entwicklungshilfe 2013 | Statistik', Statista <<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/12294/umfrage/ranking-der-groessten-geber-von-entwicklungshilfe/>> [accessed 21 April 2015]

Stockmann, Reinhard, Entwicklungspolitik: Theorien - Probleme - Strategien (München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2010)

# Die Millennium Development Goals: 15 Jahre Erfahrung mit einem internationalen Zielsystem



Dr. Markus Loewe

Deutsches Institut für  
Entwicklungspolitik

Im September 2000 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) auf dem sog. Millenniumsgipfel in New York die *Millennium Declaration*. Diese fasst zahlreiche Beschlüsse und Absichtserklärungen zusammen, die im Laufe der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts in unterschiedlichen Foren von der internationalen Staatengemeinschaft abgegeben worden waren.

Im Anschluss an den Millenniumsgipfel extrahierte eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der VN, der Weltbank, der *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) und anderen internationalen Organisationen einige messbare Zielvorgaben aus zwei der acht Kapitel der *Millennium Declaration* (den Kapiteln „Entwicklung und Armutsbekämpfung“ und „Schutz der gemeinsamen Umwelt“). Diese wurden *Millennium Development Goals* (MDGs) genannt, im September 2001 der Generalversammlung der VN zur Kenntnisnahme vorgelegt und im Abschlussdokument des Millennium+5-Gipfels im September 2005 von der Generalversammlung der VN bestätigt. Für die meisten von ihnen ist eine Umsetzungsfrist bis 2015 vorgesehen. Im Einzelnen beziehen sie sich auf

1. die Bekämpfung von Einkommensarmut und Hunger,
2. die Möglichkeit einer vollständigen Primarschulbildung für alle Kinder,
3. den Abbau von Ungleichgewichten zwischen den Geschlechtern,
4. die Senkung der Sterblichkeit von Kindern unter fünf Jahren,
5. die Verbesserung der Gesundheit von Schwangeren und Müttern,
6. die Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Infektionskrankheiten,
7. die Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit der Politik sowie
8. den Aufbau einer globalen Entwicklungspartnerschaft.

## Bedeutung der MDGs

Die MDGs sind das Ergebnis eines Prozesses, der um 1990 begann und darauf abzielte, Entwicklungspolitik wirksamer zu gestalten und stärker auf die Bekämpfung von Armut auszurichten. Armut wurde hierbei als multidimensionales Phänomen und nicht mehr nur als Einkommensmangel verstanden. Zuvor war die internationale Entwicklungsdebatte noch stark vom sog. *Washington Consensus* und den Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogrammen von Internationalem Währungsfonds (IWF) und Weltbank geprägt: Diese beruhten auf der Annahme, dass der Abbau von Staatsverschuldung, Leistungsbilanzdefiziten und Inflation zusammen mit einer Liberalisierung der Märkte in den Entwicklungsländern entscheidend für die Beschleunigung des Wirtschaftswachstums waren und dieses früher oder später über sog. *trickle down*-Effekte auch bei den Armen ankommen würden. Bereits Ende der 80er Jahre zeichnete sich allerdings ab, dass genau diese Annahme falsch war: In fast allen Entwicklungsländern sank die Inflation deutlich, und in vielen beschleunigte sich auch das Wirtschaftswachstum. Doch die Kennziffern der Einkommensarmut gingen nur in wenigen Ländern zurück, und die Indikatoren für Bildung und Gesundheit verschlechterten sich sogar in vielen Ländern – insbesondere in Subsahara-Afrika. Außerdem hinterließen die Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme zum Teil gravierende ökologische Schäden.

Infolgedessen machte sich insbesondere in den Geberländern der internationalen Entwicklungszusammenarbeit Frustration breit, und viele Länder waren immer weniger gewillt, Hilfe zu leisten, wenn die Ergebnisse derart negativ ausfielen. Unglücklicherweise fiel diese Phase auch noch mit dem Ende des Ost-West-Konflikts zusammen, der über Jahrzehnte die Entwicklungshilfezahlungen hoch gehalten hatte, wollte doch jeder der beiden politischen Blöcke seine Seite seinen Einfluss auch in der so genannten „Dritten Welt“ erhalten.

Der United Nations Children's Fund (UNICEF) hatte schon 1988 eine „Strukturanpassung mit menschlichem Antlitz“ gefordert, das heißt dafür geworben, dass nicht nur auf ökonomische, sondern auch auf soziale Aspekte der Entwicklung fokussiert werden sollte. Schließlich war es aber das United Nations Development Programme (UNDP), das die Wende in der internationalen Entwicklungsdebatte einleitete, indem es als Gegenstück zu den World Development Reports der Weltbank ab 1991 seine Human Development Reports auflegte. Darin stellte das UNDP eine neue Maßzahl für Fortschritte bei der menschlichen Entwicklung vor, den Human Development Indicator, in den neben dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen eines Landes auch Bildungs- und Gesundheitsindikatoren eingingen.

Im darauf folgenden Jahrzehnt fanden zahlreiche internationale Konferenzen statt, auf denen über alle möglichen Aspekte der menschlichen und ökologischen Entwicklung diskutiert wurde. Jede endete mit der Verabschiedung einer Deklaration oder eines Aktionsplanes, der konkrete Ziele für die kommenden Jahre im jeweiligen Themenbereich vorsah. Und diese flossen am Ende der 1990er Jahre in die *Millennium Declaration* und darüber in die MDGs ein.

## Stärken der MDGs

Inhaltlich sind die MDGs somit nichts Neues. Und auch die Beschlüsse der Weltkonferenzen der 1990er Jahre sind ja im Grunde nur eine Konkretisierung von Zielen und Motiven, die 1945 zur Gründung der Vereinten Nationen (VN) geführt hatten und entsprechend in der VN-Charta, der VN-Menschenrechtskonvention und zahlreichen anderen internationalen Beschlüssen aufgelistet sind. Neu ist jedoch eben diese Konkretisierung: Mit den MDGs hat sich die Weltgemeinschaft erstmals eine verbindliche Liste konkreter, nachvollziehbarer und leicht verständlicher Ziele gegeben, die messbar und mit einem Zieljahr verbunden sind. Und eben diese Eigenschaften verleihen den MDGs Stärken, die nicht zu gering geschätzt werden sollten:

1. *Entwicklungskonsens*: Mit den MDGs besteht erstmals ein *einheitliches Zielsystem* für alle Akteure in der Entwicklungspolitik, dem Entwicklungsländer, Geberländer und internationale Organisationen zugestimmt haben und das sich somit als Grundlage einer globalen Entwicklungspartnerschaft eignet. Es steht für eine zumindest partielle Abkehr vom *Washington-Consensus*, zumal im Vordergrund das Ziel einer nachhaltigen, menschlichen Entwicklung anstelle von Wachstum, makroökonomischer Stabilisierung und Inflationsbekämpfung steht. Zudem spiegelt das Zielsystem der MDGs einen umfassenderen Armuts- und Entwicklungsbegriff wider, der nicht nur Einkommensarmut sondern auch Mangel an Bildung, Gesundheit, politischer Partizipation, Menschenrechten, sozialer Inklusion, sozialer Sicherheit und vielem mehr enthält. Und die MDGs betonen die Interdependenz all dieser Aspekte; hinter ihrer Etablierung stand auch das Motiv, dass die MDGs am besten im Verbund erreicht werden, weil die Realisierung einzelner MDGs positive wechselseitige Effekte hat. Erst ein solches konsensfähiges Zielsystem ermöglichte es Entwicklungs- und Partnerländern, ihre jeweiligen Beiträge zur globalen Entwicklung besser aufeinander abzustimmen und dadurch Synergien zu realisieren.

2. *Ergebnisorientierung*: Da die MDGs messbar und mit einem Termin verbunden sind, zählen in der Entwicklungspolitik nun nur noch Ergebnisse. Keiner der relevanten Akteure kann sich mehr darauf berufen, welchen Beitrag er geleistet hat. Entscheidend ist, was alle Akteure gemeinsam erreichen. Dies führt zu einem hohen Maß an Rechenschaftspflicht bei allen Akteuren.

Erst die Etablierung der MDGs hat die sog. *aid effectiveness*-Debatte nach vorne gebracht, bei der es darum geht, wie Entwicklungszusammenarbeit gestaltet werden sollte, um möglichst große positive Wirkungen zu entfalten. In der sog. Paris-Erklärung von 2005 wurden hierfür folgende Kriterien formuliert:

– *Ownership*: Die Entwicklungsländer sollen selbst die Führung und Verantwortung für ihre eigene Entwicklung übernehmen. Sie sollen also selbst festlegen, mit welchen Instrumenten sie die MDGs erreichen wollen.

– *Donor alignment*: Die Geberländer sollen sich an den Vorgaben der Entwicklungsländern orientieren, diese also so

reibungslos wie möglich finanziell und technisch bei der Umsetzung ihrer Entwicklungsstrategien unterstützen.

– *Geberharmonisierung*: Die Geberländer sollen sich so gut wie möglich untereinander abstimmen, also bspw. Aufgaben aufteilen oder koordiniert angehen.

– *Effizientes Ressourcen-Management*: Alle Akteure sollen ihre Ressourcen so sparsam wie möglich einsetzen, Verwaltungskostenverluste klein halten und darauf achten, dass sich unterschiedliche Politiken nicht gegenseitig neutralisieren (dass also bspw. die Entwicklungs-, Agrar- und Handelspolitik der Geberländer mehr *Kohärenz* aufweisen).

– *Rechenschaftspflicht*: Geber- und Entwicklungsländer sollen sich gegenseitig (sowie ihren Wählern) Rechenschaft über die Wirkungen ihrer Anstrengungen ablegen.

3. *Mobilisierungskraft*: Dass die MDGs leicht verständlich, eingängig und lebensnah sind, macht sie außerdem dafür geeignet, die Bevölkerung der Geberländer wieder auf die Probleme der Entwicklungsländer aufmerksam zu machen und für entwicklungspolitische Ziele zu interessieren. Niemand würde abstreiten, dass es sinnvoll ist, sich dafür einzusetzen, dass bspw. Kinder überall auf der Welt die Grundschule abschließen können. So tragen die MDGs auch zu einer größeren Zustimmung der Öffentlichkeit für das entwicklungspolitische Engagement der Geberregierungen bei und mobilisieren dadurch letztlich alle relevanten Akteure – i.e. die Regierungen der Entwicklungsländer, den Privatsektor, die Zivilgesellschaft und die Geberländer – und motivieren sie, zusätzliche Ressourcen aufzuwenden und größere Anstrengungen zu unternehmen als bisher, um Einkommensarmut, Hunger, Analphabetismus und Krankheiten zu bekämpfen.

## Schwächen der MDGs

Derweil weisen die MDGs aber auch eine ganze Reihe von Schwächen auf:

1. *Sie sind eine unvollständige Agenda*. Sie sind der Millenniumserklärung entnommen, decken aber nur das Kapitel „Entwicklung und Armutsbekämpfung“ sowie Teile des Kapitels „Schutz unserer gemeinsamen Umwelt“ ab, greifen also die Inhalte der Kapitel „Frieden, Sicherheit und Abrüstung“ sowie „Menschenrechte, Demokratie und good governance“ nicht auf. Ebenso erfassen sie nur einige Aspekte multidimensionaler Armut. In Anlehnung an die Werke von Amartya Sen wird Armut heute in der internationalen Entwicklungsdebatte als Mangel an Möglichkeiten in mehreren Bereichen definiert: ökonomischen, sozialen, soziokulturellen, politischen und protektiven. Die MDGs messen ökonomische Möglichkeiten (durch MDG1) und soziale Möglichkeiten (durch MDG2-7), nicht aber soziokulturelle oder politische und nur ansatzweise protektive Möglichkeiten (i.e. Möglichkeiten der sozialen Sicherung).

2. *Die MDGs vernachlässigen Verteilungsaspekte*. So erfasst z. B. MDG4 lediglich Durchschnittswerte, aus denen nicht ersichtlich wird, welche Teile der Bevölkerung vornehmlich von den positiven Trends profitieren und welche weniger oder gar nicht. Dies ist vor allem aus dem Grunde problematisch, dass

sich eine Absenkung der Durchschnittswerte in vielen Ländern leichter und damit billiger erreichen lassen, indem die Gesundheitsversorgung in städtischen Räumen verbessert wird, wo mit einer zusätzlichen Gesundheitsstation viel mehr Menschen erreicht werden können als auf dem Land – und dies, obwohl die Gesundheitsversorgung in den Städten zumeist schon viel besser ist. Daher ist fast überall die Wahrscheinlichkeit von Neugeborenen, noch vor Erreichen des 5. Lebensjahres zu sterben, in ländlichen Gebieten viel höher als in städtischen. MDG4, das nur die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit misst, schafft also Anreize für Politiker, öffentliche Mittel im Gesundheitssektor zu investieren, dass solche Ungleichheiten auf der Zielebene noch verstärkt werden könnten.

3. *Einige MDGs messen gar keine Ergebnisse (outcomes) von Entwicklung, sondern outputs bzw. sogar nur inputs.* Dies ist insofern problematisch, als vornehmlich quantitative Inputs erfasst werden und qualitative Aspekte zu kurz kommen. So wird für Bildung die Grundschulbeteiligung von Kindern als Indikator herangezogen. Dadurch wird vernachlässigt, ob der Unterricht, den die Kinder besucht haben, gut war, ob sie bei ihrem Schulbesuch überhaupt etwas gelernt haben und inwieweit dies für sie in irgendeiner Weise wichtig und hilfreich war. In vielen Ländern wurde die Grundschulbeteiligung nur dadurch gesteigert, dass statt 50 nun 150 Kinder einem einzigen Lehrer im Klassenzimmer gegenüber sitzen. Und der Unterricht besteht ausschließlich im Memorieren von Fakten, die der Lehrer ins Heft diktiert, anstatt in Übungen zur Verbesserung von Analysefähigkeit, Kreativität und Teamfähigkeit. Ähnliches gilt für die Ziele 4 und 5, die eine Absenkung von Kinder- und Müttersterblichkeitsraten vorsehen – eine Verlängerung von Leben also. Unter welchen gesundheitlichen Bedingungen die Menschen leben, wird nirgendwo erfasst. Sinnvoll wäre, auch die Morbidität der Bevölkerung sowie die Lebensqualität von Kranken und Behinderten zu erfassen.

4. *Einige MDGs sind gar nicht messbar.* So sind bspw. für MDG1b (produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle) keine Indikatoren vorgesehen, die das Unterziel adäquat und umfassend erfassen würden<sup>1</sup>. Für MDG7a (Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung werden in einzelstaatliche Politiken und Programme eingebaut und der Verlust von Umweltressourcen wird umgekehrt) sind zentrale Indikatoren wie bspw. die Kohlendioxid-Emissionen pro Dollar Wertschöpfung vorgesehen, es fehlt aber ein Zielwert für den Indikator. Ebenso gravierend ist, dass für zahlreiche MDG-Unterziele zu zahlreichen Ländern gar keine Daten vorliegen. So existieren bspw. zu 78 Ländern weltweit bis heute keine belastbaren Daten über den Anteil der Einkommensarmen nach dem 1 US\$-Kriterium. Und für die Müttersterblichkeitsrate liegen zwar mittlerweile über die meisten Länder neuere Daten vor, es fehlen aber fast überall Daten für das Basisjahr 1990, so dass auch über die Veränderungen im Zeitraum 1990-2015 keine Rückschlüsse gezogen werden können.

<sup>1</sup> Vorgesehen sind vier Indikatoren, die aber nur Teilaspekte des Unterziels abbilden: (1) das Prokopfwachstum, (2) der Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung, (3) der Anteil der Erwerbstätigen, die mit weniger als einem US-Dollar pro Tag in Kaufkraftparitäten auskommen müssen und (4) der Anteil der Selbstständigen und der mithelfenden Familienangehörigen an der Gesamtbeschäftigung

5. *Einige MDGs sind deutlich unterambitioniert.* MDG1a zum Beispiel sieht eine Halbierung des Anteils der Einkommensarmen an der Weltbevölkerung zwischen 1990 und 2015 vor (gemessen an der von der Weltbank vorgeschlagenen absoluten Armutsgrenze von 1,25 USD in Kaufkraftparitäten im Jahr 2005). Dieser Anteil lag 1960 bei rund zwei Drittel und 1990 bei 42 %. Wird er bis 2015 auf 21 % gesenkt, so bedeutet dies nichts weiter, als dass der Trend der Jahre 1960-90 ohne jede Beschleunigung in den Jahren 1990-2015 fortgesetzt wird. Ein besonders ehrgeiziges Ziel ist das nicht, weswegen man sich auch nicht darüber wundern sollte, dass die Weltbank bereits 2011 die Erreichung des Ziels vermeldet hat. Und selbst dies ist fast ausschließlich der sehr positiven Entwicklung in Ost- und Südostasien zu verdanken. In anderen Weltregionen wie z.B. Subsahara-Afrika ist der Anteil der Einkommensarmen seit 1990 kaum zurückgegangen, und in Westasien, Zentralasien und Osteuropa ist er zumindest zwischenzeitlich sogar gewachsen.



6. *Andere MDGs waren von Anfang an unrealistisch.* So sieht MDG2 zum Beispiel vor, dass alle Kinder im Grundschulalter bis 2015 auch tatsächlich die Schule besuchen. Auch Länder wie Burkina Faso und Mali, in denen die Grundschulbeteiligungsraten 1990 noch unter 30 % lagen, bedeutet dies, müsste dies gelingen. Selbst wenn sie 2015 „nur“ eine Grundschulbeteiligungsrate von 95 % erreichen, hätten sie in nur 25 Jahren eine Entwicklung durchlaufen, für die andere Länder 60 Jahre mehr gebraucht haben.

7. *Dies ist umso schlimmer, als die MDGs im Laufe der Zeit immer stärker auch als Ziele auf nationaler Ebene angesehen wurden.* Ursprünglich sollten sie nur globale Ziele sein, wurden aber, um Rechenschaftspflicht auch auf Länderebene zu erzeugen, ohne Anpassung schon bald auch als nationale Ziele interpretiert. Dies überfordert aber gerade die ärmsten Länder, die bei den meisten Indikatoren besonders schlechte Ausgangswerte aufweisen – wie bspw. Burkina Faso oder Mali bei den Grundschulbeteiligungsraten. Für sie ist es auch viel schwerer, die Zahl der Hungernden zu halbieren als für reichere Länder, in denen Unterernährung nicht mehr verbreitet ist, da dieses Ziel für Länder mit hohen Ausgangswerten einen deutlich stärkeren Rückgang der absoluten Zahl der Hungernden impliziert.

8. Die ganze MDG-Agenda birgt Risiken für die Nachhaltigkeit der globalen Entwicklung. Einerseits stehen soziale und ökonomische Aspekte von Entwicklung bei ihnen eindeutig im Vordergrund. Ökologische Ziele tauchen erst unter MDG7 auf und stehen noch dazu in der Diskussion über die MDGs oft im Schatten der beiden nicht dem Umweltschutz zurechenbaren Unterziele von MDG7 (Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, Lebensbedingungen in Slums). Andererseits gehen von der MDG-Agenda aber auch Gefahren für die ökonomische und soziale Nachhaltigkeit von Entwicklung aus. Sie schafft Anreize für die Politik, alles zu tun, um bestimmte Ergebnisse bis 2015 zu erreichen, auch wenn dieser Erfolg nur von kurzer Dauer ist, und das Erreichte nach 2015 wieder in sich zusammenbricht.

9. Die MDGs litten zumindest anfangs unter einem Legitimitätsdefizit. Alle VN-Staaten haben irgendwann den MDGs zumindest implizit zugestimmt. Vermutlich decken sich die MDGs auch mit einigen der dringlichsten Wünsche der Menschen in den Entwicklungsländern. Ausgestaltet wurden sie aber von einer Arbeitsgruppe, in der fast ausschließlich Vertreter des globalen Nordens saßen (siehe oben) – und sie gingen auf einen Entwurf zurück, der bereits 1995 vom Entwicklungsausschuss der OECD erstellt worden war, einer Organisation also, in der nur Geberländer vertreten sind.

Außerdem wird an den MDGs von vielen kritisiert, dass sie zu sehr auf die sozialen Sektoren fokussierten und die produktiven Sektoren und die ökonomische Entwicklung vernachlässigten. Dies verkennt jedoch ihren Charakter: Erstens fokussieren sie nicht auf bestimmte Sektoren sondern auf Ziele. Die Umsetzung der Gesundheitsziele zum Beispiel erfordert mitnichten immer Investitionen ins Gesundheitssystem, sondern oft noch viel mehr im Bildungs- oder Wassersektor. Zweitens sind die MDGs Finalziele von Entwicklung. Wirtschaftswachstum, Verkehrsinfrastruktur und Privatsektorentwicklung sind für ihre Umsetzung oft essenziell. Sie sind also Voraussetzungen von Entwicklung und nicht Selbstzweck - und passen daher kaum in eine MDG-Agenda.

## Konsequenzen für eine neue internationale Agenda

Das Zieljahr der MDG-Agenda, 2015, rückt näher, und daher werden auch schon seit einiger Zeit Überlegungen angestrengt, wie eine Nachfolgerin dieser Agenda aussehen könnte. Zugleich wurde auf dem sog. Rio+20-Gipfel (auf dem über die Umsetzung der Beschlüsse des sog. Rio-Gipfels für nachhaltige Entwicklung von 1992 gesprochen wurde) beschlossen, dass sich die Weltgemeinschaft *Sustainable Development Goals* setzen sollte. Sie sollten wichtige Aspekte aller drei Dimensionen von nachhaltiger Entwicklung aufgreifen: wirtschaftliche Effizienz und wirtschaftliches Wachstum, soziale Gerechtigkeit und die Erhaltung der Umwelt. Glücklicherweise beschloss die VN-Generalversammlung im September 2013, diese beiden Prozesse zusammenzuführen, so dass es nur eine Post2015-Agenda geben wird – vermutlich mit der Bezeichnung *Sustainable Development Goals* (SDGs).

Weitgehend besteht Konsens darüber, dass diese neue Agenda die Stärken der MDGs, nicht aber deren Schwächen haben sollte. Auch sie sollte also folgende Eigenschaften haben:

- *Relevanz*: Auch die Post2015-Ziele sollten *objektiv* für das Wohlergehen von Menschen bedeutsam sein, und dies sollte so auch für das Gros der Menschen weltweit subjektiv nachvollziehbar sein.
- *Verständlichkeit und Überschaubarkeit für alle*: Die Post2015-Ziele sollten ebenfalls leicht einprägsam, global leicht kommunizierbar und somit für die Mobilisierung von Initiativen und Ressourcen geeignet sein.
- *Ziele für Menschen (final end goals of development)*: Ebenso sollten die Post2015-Ziele wieder so stark wie möglich Ergebnisse (*outcomes*) und nicht Beiträge (*inputs*) von Entwicklung messen – also darauf fokussieren, was Menschen weltweit letztendlich erreichen wollen und dabei Freiheit darüber lassen, was auf individueller und nationaler Ebene getan wird, um dies zu erreichen.
- *Messbarkeit & Terminbindung*: Und nicht zuletzt sollten die Post2015-Ziele konkret und überprüfbar sein. (In diesem Zusammenhang spricht man auch von *SMART goals*: specific, measurable, agreed, realistic and time-limited).



Zugleich sollten die Post2015-Ziele aber

- *umfassender sein als die MDGs* (also wichtige, bislang fehlende Dimensionen von Entwicklung erfassen wie bspw. soziale Inklusion, politische Partizipation, soziale Sicherheit etc.),
- *Verteilungsfragen berücksichtigen*,
- *Inkonsistenzen vermeiden* (i.e. alle Ziele sollten nur *outcomes* oder *impacts* messen – nicht *inputs* oder *outputs*),
- *umfassend mit Indikatoren und Zielwerten spezifiziert sein*,
- *universelle Gültigkeit und Relevanz haben und*
- *für alle Länder ambitioniert, aber erreichbar sein*,
- *mit Kontrollvariablen für die Nachhaltigkeit der Zielerreichung versehen sein* (also bspw. mit der Bedingung, dass sie nur dann als erreicht gelten, wenn die Kohlenstoffemissionen nicht um mehr als einen bestimmten Faktor ansteigen).

Dies wird mittlerweile von fast allen Beobachtern der Verhandlungen über eine Post2015-Agenda auch so gesehen.

Viele dieser Beobachter übersehen allerdings, dass zwischen den aufgeführten Kriterien erhebliche Zielkonflikte bzw. Spannungen bestehen. Zum Beispiel

- führt jedes Bemühen, die neue Ziel-Agenda umfassender anzulegen als die MDGs automatisch dazu, dass sie an Kürze und Übersichtlichkeit und damit an Prägnanz und Einprägsamkeit verliert,
- ist es schwierig die Ziel-Agenda umfassender anzulegen, ohne dadurch Themenbereiche mit aufzunehmen, für die es noch schwieriger ist, geeignete Indikatoren zu identifizieren und hierfür Messwerte zu erheben,

- ist es nahezu unmöglich, Verteilungsaspekte durch Maßzahlen zu erfassen, die für einen Großteil der Menschen noch nachvollziehbar und subjektiv sinnvoll erscheinen.

Besonders problematisch ist es, Ziele zu identifizieren,

- die für alle Länder verbindlich sind,
- die universell sind (also für alle Länder Gültigkeit und Relevanz haben),
- die den Kapazitäten aller Länder gerecht werden (also für alle ambitioniert aber erreichbar erscheinen) und
- deren Indikatoren dennoch auch für Nichtexperten verständlich und nachvollziehbar sind.

Ein solches Unterfangen gleicht der Quadratur des Kreises. Um dies zu begreifen, reicht es aus, sich zu überlegen, wie ein Nachfolger von MDG1a aussehen könnte. Das bisherige Ziel fordert, dass

- der Anteil derer halbiert wird, deren Einkommen  $Y$  bei weniger als  $Y^* = 1,25$  USD pro Kopf und Tag in Kaufkraftparitäten von 2005 liegt.

Dieses Ziel ist leicht verständlich und verbindlich, jedoch weder universell, noch länderspezifisch.

Eine Alternative wäre ein Ziel, nachdem

- der Anteil derer halbiert wird, deren Einkommen  $Y$  bei weniger als  $Y^*$  liegt, wobei  $Y^*$  nach dem Prokopfeinkommen gestaffelt wäre (also bspw.  $Y^* = 1,25$  USD für *low-income countries*,  $Y^* = 2$  USD für *lower middle-income countries*,  $Y^* = 5$  USD für *upper middle-income countries* und  $Y^* = 12$  USD für *high-income countries* – jeweils pro Kopf und Tag in Kaufkraftparitäten von 2005).

Dieses Ziel wäre verbindlich und universell, eventuell auch noch für die meisten verständlich, aber nicht mehr länderspezifisch, da es wiederum für besonders reiche *lower middle-income countries* viel leichter erreichbar wäre als für ärmere *lower middle-income countries*. Und ein Land, das im Zielzeitraum vom *low-income* zum *lower middle-income country* aufsteigt, müsste auf einmal ein ambitionierteres Ziel erreichen.

Abhilfe würde darin bestehen, eine stetige Funktion als Zielwert heranzuziehen. Dann würde das Ziel bspw. darin bestehen, dass

- der Anteil derer halbiert wird, deren Einkommen  $Y$  pro Kopf und Tag in Kaufkraftparitäten von 2005 bei weniger als  $Y^*$  liegt

mit  $Y^* = (\text{Pro-Kopf-Einkommen} / 500) (2/3)$ .

Auch dieses Ziel ist verbindlich und universell. Zudem ist es auch relativ länderspezifisch. Für Laien ist es aber überhaupt nicht mehr verständlich.

Schließlich könnte man als Ziel auch setzen, dass

- der Anteil derer halbiert wird, deren Einkommen  $Y$  unter der nationalen Einkommensgrenze  $Y^*$  liegt.

Dies Ziel wäre wieder leicht verständlich, es wäre sogar länderspezifisch und universell, jedoch nicht mehr verbindlich, weil die Regierung jedes Landes die nationale Armutsgrenze jederzeit neu definieren und damit an das Erreichbare oder Erreichte anpassen kann.

Die Tatsache, dass es diese Spannungen zwischen den Kriterien für die Ziele einer Post2015-Agenda gibt, ist eventuell gar nicht so schlimm. Zumindest ist sie nicht zu vermeiden. Wichtig ist aber, dass sich all diejenigen, die sich an der Aushandlung der Post2015-Ziele beteiligen, der Spannungen bewusst sind. Dann können sie sich auch bewusst dafür entscheiden, mehr das eine oder mehr das andere Kriterium einzuhalten oder einen Kompromiss zu suchen. Denn nichts wäre schlimmer, als wenn die wichtigsten Kriterien vernachlässigt würden, nur weil man sie in der großen Zahl anderer Kriterien übersehen hat.

Und genau dies scheint bei den Diskussionen der *Open Working Group on Sustainable Development Goals*, einem vom VN-Generalsekretär einberufenem Ausschuss von 70 Vertretern von VN-Staaten, geschehen zu sein. Denn deren im Juni 2014 erarbeiteter Vorschlag für die Post2015-Agenda enthält 17 Ziele mit insgesamt 169 Unterzielen, für deren Messung jeweils eine ganze Hand voll Indikatoren erforderlich ist. Insgesamt wird man also vermutlich auf mindestens 500 Zielindikatoren kommen. Eine solche Agenda ist nicht mehr einprägsam und übersichtlich wie die MDGs und eignet sich daher kaum noch für die Mobilisierung der Zivilgesellschaften und Regierungen. Zudem birgt sie auch die Gefahr unverbindlich zu werden, da jede Regierung es sich erlauben kann, ein paar besonders unliebsame Ziele zu ignorieren. Bei Bedarf kann man ja immer darauf verweisen, 95 % der Ziele erreicht oder nahezu erreicht zu haben – nur eben zum Beispiel der Anteil der Einkommensarmen ist eben in der Zwischenzeit wieder gewachsen.

## Literatur

Bauer, S. / I. Dombrowsky / I. Scholz (2014): Post 2015: die Verhandlung der Sustainable Development Goals für eine ambitionierte globale Entwicklungsagenda nutzen! Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 12/2014)

Bhalla, S. (2004): Poor Results and Poorer Policy: A Comparative Analysis of Estimates of Global Inequality and Poverty, CESifo Economic Studies 50, 1, 85–132

Clemens, M. / Ch. Kenny / T. Moss (2004): The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success, Washington D.C.: Center for Global Development (CGD Working Paper 40)

- Easterly, W. (2009): How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa, in: *World Development* 37, 1, 26-35
- High Level Panel on the Post 2015 Agenda (2105): A new global partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development, New York
- Janus, H. / N. Keijzer (2014): Post 2015: wie sollten Ziele für (inter)nationale Politik entworfen werden? Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 2/2014)
- Kenny, C. / J. Karver A. Sumner (2012): MDGs 2.0: What goals, targets, and timeframe? Washington, DC: Centre for Global Development (Working Paper 297)
- Klasen, S. (2008): Poverty, undernutrition, and child mortality: Some inter-regional puzzles and their implications for research and policy, in: *Journal of Economic Inequality* 6 (1), 89–115
- Klasen, S. (2012): MDGs post-2015 - What to do? Göttingen, mimeo, online: <https://ideas.repec.org/p/got/gotcrc/123.html>
- Loewe, M. (2008): The Millenium Development Goals: chances and risks, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 6/2008)
- Loewe, M. (2010): African Developments: Sub-Saharan Africa, too, could achieve the Millennium Development Goals (MDGs) Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Briefing Paper 15/2010)
- Loewe, M. (2010): Entwicklungspolitik, Armutsbekämpfung und Millennium Development Goals, in: Jörg Faust / Susanne Neubert (Hrsg.), *Wirksamere Entwicklungspolitik: Befunde, Reformen, Instrumente (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 8)*, Baden-Baden: Nomos, 101–135
- Loewe, M. (2011): Konzeptionelle Stärken und Schwächen der Millennium Development Goals (MDGs), in: M. Loewe u.a. (Hrsg.), *Die Vereinten Nationen zehn Jahre nach dem Millenniumsgipfel 2000: eine Bilanz*, Potsdam: Universitätsverl. (Potsdamer UNO-Konferenzen 9), 7-26
- Loewe, M. (2012): Post 2015: how to reconcile the Millennium Development Goals (MDGs) and the Sustainable Development Goals (SDGs)? Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Briefing Paper 18/2012)
- Loewe, M. / S. Weinlich (2011): Millenniums-Entwicklungsziele: Plenartagung auf hoher Ebene der Generalversammlung 2010, in: *Vereinte Nationen* 59 (1), 29-31
- Martens, J. / T. Debiel (2008): Das MDG-Projekt in der Krise: Halbzeitbilanz und Zukunftsperspektiven, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (Policy Brief 4/2008)
- OECD/DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development / Development Assistance Committee) (2001): *Guidelines on Poverty Reduction*, Paris
- Open Working Group for Sustainable Development Goals (2014): *Open Working Group proposal for Sustainable Development Goals*, New York
- Rippin, N. (2013a): Post 2015: special event on Post-2015 – stuck in the process? Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Briefing Paper 19/2013)
- Rippin, N. (2013b): *Progress, Prospects and Lessons from the MDGs*, New York: United Nations (Background Research Paper for the Report of the High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda)
- Rippin, N. (2014) *Stoppt die Verteilungsgerechtigkeit – jetzt!* Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Die aktuelle Kolumne 30.09.2014)
- SDSN (2014): *Indicators and a monitoring framework for Sustainable Development Goals: Launching a data revolution for the SDGs*, Paris
- SDSN (Sustainable Development Solutions Network) (2013): *An action agenda for sustainable development*, Paris
- UN (United Nations) (2000): *United Nations Millennium Declaration*, New York
- UN (United Nations) (2001): *Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, New York
- UN (United Nations) (2005): *2005 World Summit Outcome*, New York
- UN (United Nations) (2009): *The Millennium Development Goals Report 2009*, New York
- UN System Task Team (2012): *Realizing the Future We Want for All*, New York
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (2000): *Dakar Framework for Action, Education for All: Meeting Our Collective Commitments*, Paris
- World Bank (2006): *World Development Indicators*, Washington DC
- Ye, J. / T. Fues (2014): *A strong voice for global sustainable development: how China can play a leading role in the Post-2015 Agenda*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Briefing Paper 2/2014)

# Hilft die Liberalisierung des Welthandels den Entwicklungsländern?



Prof. Dr. Andreas Freytag

Friedrich-Schiller-Universität  
Jena

und Universität Stellenbosch

## Einführung

„Hilft die Liberalisierung des Welthandels den Entwicklungsländern?“ Die einfache Antwort auf diese Frage lautet „Ja“; die komplexe Antwort ist ein „Ja, aber“. Denn die Wirkungen von Außenhandel und intensivierter Arbeitsteilung sind auf Dauer und im Durchschnitt zwar positiv, doch braucht es oft Zeit, und es gewinnen überdies nicht alle Beteiligten gleichermaßen. Es kann daher auch in den Entwicklungsländern Verlierer geben. Deshalb ist es notwendig, dass in den Entwicklungsländern die richtigen Weichen gestellt werden, um die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung vollständig auszunutzen.

Stellte man die Frage jedoch andersherum, nämlich: „Schadet Protektionismus den Entwicklungsländern?“, wäre die Antwort ein klares „Ja“, ohne Wenn und Aber. Denn es kann als gesicherte Erkenntnis gelten, dass Protektionismus, vor allem der Protektionismus der Industrie- und Schwellenländer, für die Entwicklungsländer schädlich ist. Sie werden von den Weltmärkten abgeschnitten, wie der Fall der Agrarmärkte gezeigt hat. Durch die Subventionen für Agrarprodukte in den Industrieländern und den gleichzeitigen Export der Überschüsse lohnt es sich in Entwicklungsländern vielfach nicht, eine eigene Produktion aufzubauen. Aber auch eigene Protektionsmaßnahmen sind per saldo wohlfahrtsschädlich für die Entwicklungsländer.

Allerdings ist der Protektionismus in den vergangenen Jahrzehnten, genauer seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges, auf dem Rückzug. Bis in die 1980er Jahre hinein war die Zunahme der internationalen Arbeitsteilung auf die Industrieländer beschränkt. Seit dem Ende des Kalten Krieges ist eine echte Globalisierung unter Beteiligung der Entwicklungsländer, von denen einige inzwischen als Schwellenländer eingestuft werden können, zu beobachten. Die Gründe dafür liegen im systematischen Abbau von Handelsbarrieren, in den gesunkenen Transport- und Kommunikationskosten und der dramatisch gestiegenen Bereitschaft vieler Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländer, sich in die globale Arbeitsteilung einzubringen. Diese Intensivierung der Arbeitsteilung unter Beteiligung von Schwellen- und Transformationsländern geht einher mit ihrem ebenfalls erhöhten Anteil am globalen Kapitalverkehr.

Trotz dieser erfreulichen Entwicklung schreitet die Verringerung der globalen Einkommensdifferenzen nur langsam voran.

Dies mag damit zusammenhängen, dass eine immer stärkere Fragmentierung der Wertschöpfungsketten zu beobachten ist. Nur noch sehr wenige Produkte werden an einem Produktionsstandort hergestellt. Der Außenhandel wird somit vom Inter-Firmen-Handel zum Intra-Firmen-Handel. Es kommt für die Entwicklungsländer dann darauf an, sich attraktiv für die Beteiligung an diesen globalen bzw. wohl präziser transnationalen<sup>1</sup> Wertschöpfungsketten (GVCs) zu machen. Offenbar gelingt es nicht allen gleichermaßen, gerade nicht den ärmsten Entwicklungsländern (Draper, Freytag und Fricke 2014).

Dies hat viel mit den Problemen der Entwicklungsländer (LDCs)<sup>2</sup> zu tun, die regelmäßig zusammenwirken. Im Folgenden werden einige typische Probleme (in zugegeben sehr knapper Form) dargestellt. Zum ersten sind die recht schwachen Institutionen<sup>3</sup> zu nennen, insbesondere die Abwesenheit von Eigentumsrechten, z.B. einem Katasterwesen, eine fehlende Rechtsordnung, eine die Gesellschaft durchdringende Korruption oder die Unfähigkeit, Marktversagen zu regulieren, weil die Verwaltung nicht funktioniert. Diese Schwächen führen dann zweitens dazu, dass die Funktionsfähigkeit von Märkten eingeschränkt ist. Verwaltungsprobleme verschlechtern drittens in der Regel die Einnahmesituation der öffentlichen Haushalte und sorgen für Verschuldung. Außerdem sorgen sie auch dafür, dass Zolleinnahmen für Regierungen sehr wichtig werden, was einer Marktöffnung gegenübersteht und so einen Teufelskreis begründen kann.

In Verbindung mit Verteilungsproblemen tragen diese schwachen Institutionen viertens dazu bei, dass der Zugang zur Wasserversorgung, Gesundheitsleistungen und der Bildung nicht allen Menschen offenstehen. Dies bewirkt die Verbreitung epidemische Krankheiten, z.B. AIDS / HIV oder Ebola. Als Konsequenz besteht (trotz notorisch hoher Arbeitslosigkeit) ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, der es schwieriger macht, die Unternehmen und Arbeitnehmer aus Entwicklungsländern in die GVCs zu integrieren.

Schließlich bleiben noch Schwächen in der Infrastruktur. Dies betrifft zum einen Verkehrsinfrastruktur, d.h. Straßen, das Eisenbahnnetz, Häfen und Flughäfen, aber auch andere Netze, z.B. Informations- und Kommunikationsnetze und die Energieversorgung sowie die Finanzinfrastruktur. All diese Probleme sind wiederum der Integration in die Weltwirtschaft nicht förderlich.

In den vergangenen Jahren hat sich allerdings eine verstärkte Nutzung mobiler Kommunikation herausgebildet, die in

<sup>1</sup> Oftmals sind Wertschöpfungsketten eher regional fragmentiert; vor allem dann, wenn Entwicklungsländer einbezogen werden. Weil die Unterscheidung schwierig ist, bietet sich die Bezeichnung transnationale Wertschöpfungsketten an.

<sup>2</sup> Für eine genaue Definition des Begriffs siehe Vereinte Nationen (2015).

<sup>3</sup> Unter Institutionen im entwicklungspolitischen Zusammenhang versteht man die informellen und formellen Normen und Regeln, die das menschliche Zusammenleben regeln (North 1990). Dies können Gesetze sein, die bewusst geschaffene formale Regeln darstellen, aber auch kulturelle oder religiöse Aspekte, die spontan entstehen und zumeist informell sind. Es gibt generell entwicklungsfreundliche Institutionen, wie funktionierende Eigentumsrechte. Andere Institutionen wie Korruption sind im Prinzip entwicklungs-hemmend.

vielfältigen Anwendungsmöglichkeiten im Bereich des Gesundheitswesens, der Finanzdienstleistungen und der Marktinformation, um nur einige zu nennen, geführt hat. Dieser Trend unterstützt die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft.

Nach diesen Vorbemerkungen zu den Schwierigkeiten der LDCs, den Welthandel für ihre Entwicklung nutzbar zu machen, werden zunächst in aller Kürze die handelstheoretischen Grundlagen diskutiert, die man braucht, um die im Titel des Aufsatzes gestellte Frage beantworten zu können. Anschließend werden die für die Entwicklungsländer relevanten Aspekte der Welthandelsordnung vorgestellt und einige Trends im Welthandel diskutiert. Nach diesem eher deskriptiven Abschnitt wird zu klären sein, wie Entwicklungsländer besser in transnationale Wertschöpfungsketten integriert werden können. Dabei wird auch kurz die Rolle der gegenwärtig verhandelten sog. Mega-Regionals, z.B. das Transatlantische Freihandels- und Investitionsschutzabkommen (TTIP), betrachtet werden. Mit einigen Schlussfolgerungen wird der Beitrag abschließen.

## Theoretische Grundlagen

Die Theorie des internationalen Handels befasst sich mit den wesentlichen Ursachen des Außenhandels sowie den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Freihandel bzw. Protektion auf die Wohlfahrt einer Volkswirtschaft.

Die Außenhandelstheorie benennt eine Vielzahl von Ursachen der internationalen Arbeitsteilung. Relevant ist zunächst die Feststellung, dass Arbeitsteilung auf sog. komparativen Kostenvorteilen beruht, d.h. auf den Unterschieden zwischen den Produktivitäts- und Kostenverhältnissen und somit der Preisrelationen innerhalb der Güter verschiedener Länder. Daraus ergibt sich das Ergebnis, dass es für die Unternehmen in Entwicklungsländern nicht darauf ankommt, absolut besser als andere potentiellen Konkurrenten zu sein, um etwas produzieren und international verkaufen zu können. Es reicht, wenn es sich für diese potentiellen Konkurrenten lohnt, sich auf andere Güter zu spezialisieren und die entsprechenden Güter aus den Entwicklungsländern zu beziehen. Im Regelfall (und auf aggregiertem Niveau) gewinnen beide Länder.

Diese komparativen Kostenvorteile wiederum haben ihre Ursachen in unterschiedlichen Faktoren. Zum einen bestehen mehr oder weniger natürliche Produktivitätsunterschiede zwischen Ländern, z.B. bedingt durch klimatische oder geographische Gegebenheiten. Weiterhin kann die unterschiedliche Faktorausstattung ausschlaggebend sein. Grundsätzlich kann man zunächst zwei (allgemeine) Faktoren, nämlich Arbeit und Kapital unterscheiden. Diese werden in der Theorie als homogen betrachtet, obwohl natürlich nicht jede Arbeitskraft und jede Maschine überall einsetzbar sind. Arbeitsteilung wird außerdem befördert durch unvollständigen Wettbewerb und steigende Skalenerträge, durch technischen Wandel sowie unterschiedliche Präferenzen zwischen den betroffenen Ländern.

Von diesen theoretischen Ansätzen sind in Bezug auf Entwicklungsländer insbesondere die Produktivitätsunterschiede sowie die Faktorausstattung von Bedeutung.

David Ricardo (1817) war der erste, der auf komparative Kostenvorteile – wie gesagt im Unterschied zu absoluten Kostenvorteilen – hinwies. Dabei kommt es zur Schaffung von Arbeitsteilung nur auf die relativen Stärken und Schwächen der Beteiligten an. Arbeitsteilung und Spezialisierung lohnen sich auch dann, wenn einer der Beteiligten alles absolut besser kann als der andere. Typische Güter, bei deren Herstellung die Produktivität in den Entwicklungsländern relativ höher als in Industrieländern ist, sind Agrarprodukte und Rohstoffe. Das Problem dieser Güter ist allerdings ihre niedrige Einkommenselastizität der Nachfrage; das bedeutet, dass eine Spezialisierung auf sie in die sog. „low income trap“, also eine Einkommensfalle führen könnte. Anders ist dies beim Tourismus, der ebenfalls für viele Entwicklungsländer ein „Exportgut“ darstellt und sich durch hohe Einkommenselastizität der Nachfrage auszeichnet. Er ist darüber hinaus sehr arbeitsintensiv und damit entwicklungsfreundlich.



Daneben spielt die Faktorausstattung eine Rolle, wie sie im sog. Faktorproportionentheorem wirkt. Das Faktorproportionentheorem basiert auf der unterschiedlichen Ausstattung der Länder mit Produktionsfaktoren. Es wird der einfache Fall mit jeweils zwei Ländern, Faktoren und Gütern betrachtet. Die Spezialisierung erfolgt auf das Gut, für dessen Produktion der reichlich vorhandene Faktor besonders intensiv genutzt wird. Dies entspricht dem Heckscher-Ohlin-Theorem. In Entwicklungsländern ist Arbeit und in Industrieländern Kapital reichlich vorhanden, demnach erfolgt eine entsprechende Spezialisierung, d.h. Entwicklungsländer exportieren arbeitsintensive (z.B. Textilien) und importieren kapitalintensive (z.B. Maschinen) Güter. Arbeitsintensive Güter weisen oft niedrige Einkommenselastizitäten aus, so dass auch dadurch die Einkommensfalle droht. Allerdings sagt die Theorie die Angleichung der Einkommen durch den Handel voraus; dies ist das sog. Faktorpreisausgleichstheorem. Wenn der Faktor Arbeit in den Entwicklungsländern mehr beschäftigt, also nachgefragt wird, steigt als Konsequenz der Lohn dort.

Damit beschreibt die Theorie zugleich eine Bedrohung für die reichen Länder, denn der dort knappe Faktor (einfache Arbeit) droht demnach zu verlieren, wie es das

Stolper-Samuelson-Theorem aussagt<sup>4</sup>. Deshalb kommt es gelegentlich zu Protektionsmaßnahmen der Industrieländer gerade bei den Produkten, bei denen die Entwicklungsländer komparative Kostenvorteile aufweisen und die sie somit günstig herstellen können.

Die Wirkung des internationalen Handels auf den allgemeinen Wohlstand ist diesen Modellen zufolge trotz der impliziten Bedrohung einiger Arbeitsplätze per saldo eindeutig positiv. Die Allokation der Produktionsfaktoren und Ressourcen verbessert sich, und Einkommen und Beschäftigung lassen sich steigern. Neben diesen komparativ-statischen Betrachtungen müssen die Auswirkungen der Marktöffnung und des damit verbundenen Anstiegs des Wettbewerbsdrucks auf die heimischen Produzenten auf die heimische Produktivität aller Faktoren in den Blick genommen werden: Konkurrenz sorgt für Innovationen und damit für neue Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Dabei muss allerdings auch berücksichtigt werden, dass die grundsätzlich positiven Wirkungen der Marktöffnung nicht für alle Bürger eines Landes und auch nicht sofort gelten. Vielmehr gibt es spontane Verlierer und Gewinner einer Marktöffnung. Dagegen ist zu halten, dass ohne Marktöffnung die Anzahl der Verlierer deutlich höher als bei Freihandel ist.

Aufgrund der Verluste einiger durch Öffnung der heimischen Märkte zum Weltmarkt sowie des Widerstands organisierter Interessen gegen ausländische Konkurrenz greifen Regierungen wie erwähnt immer wieder zu protektionistischen Maßnahmen, d.h. konkret Zölle oder sog. nicht-tarifäre Protektion (NTBs). Dies sind insbesondere Quoten, technische Vorschriften, Subventionen. Damit werden einige Industrien selektiv vor Importkonkurrenz geschützt; darunter leiden natürlich die Anbieter aus dem Ausland, aber auch die inländischen Konsumenten, die nun mehr für die Produkte zahlen oder gar schlechtere Produkte kaufen müssen.

Wichtiger noch sind die negativen Auswirkungen auf die heimischen Industrien, die nicht geschützt werden. Dies läuft im Wesentlichen über die folgenden Kanäle: Erstens wertet die eigene Währung auf, zweitens verteuern sich Vorprodukte für heimische Produzenten (auch auf Exportmärkten). Drittens tragen auch Anbieter im Ausland Kosten, nämlich durch eine Beschränkung eigener Exportmöglichkeiten. Dies verursacht Ausfälle der ausländischen Kaufkraft mit Wirkungen für die Nachfrage nach heimischen Exportgütern. Viertens gibt es ausländische Retorsionsmaßnahmen. Insofern kann man sagen, dass Importbeschränkung die Grundlage für eine Exportbeschränkung bildet. Dies sollten Regierungen – gerade in Entwicklungsländern – bedenken.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass Liberalisierung des Welthandels theoretisch betrachtet für die Entwicklungsländer sehr vorteilhaft ist. Auch empirisch zeigt sich dieses Bild. Die Länder, die sich der internationalen Arbeitsteilung öffnen, entwickeln sich schneller als die Globalisierungsverweigerer. Manche Länder werden zu Schwellenländern. Es zeigt sich in empirischen Studien auch eindeutig, dass vor allem die Importkonkurrenz die Produktivität der Industrie steigert. Dieses Ergebnis ist robust, selbst wenn es schwer ist, einen direkten Weg von

der Liberalisierung zur Armutsbekämpfung ("trickle down") zu zeigen (Winters et al. 2004). Dieser Weg ist eher indirekt, denn Marktöffnung steigert langfristig die Produktivität und schafft eine Mittelklasse, die dann den Druck auf den institutionellen Wandel erhöht, so dass die Armutsbekämpfung dann von innen heraus stattfindet. Es ist daher vonnöten, die Märkte offenzuhalten, um diese statischen dynamischen Effekte tatsächlich auch realisieren zu können.

## **Ein neues Paradigma: Globale bzw. transnationale Wertschöpfungsketten (GVCs)**

Diese politische Empfehlung zur Öffnung heimischer Märkte wird noch dadurch unterstützt, dass die internationale Arbeitsteilung in den vergangenen Jahren noch einmal eine entscheidende Veränderung erfahren hat. Die Wertschöpfungskette wird immer länger, d.h. die Produktionsprozesse werden fragmentierter, und einzelne Teilprozesse finden an verschiedenen Orten statt. Ein Auto mit dem Siegel "Made in Germany" ist längst kein rein deutsches Produkt mehr; das richtige Siegel wäre "Made in the World". Neben der Liberalisierung des Welthandels (siehe unten) dürfte der Verfall der Transportkosten dazu beigetragen haben.

Dieser Trend führt zu einer intensivierten Spezialisierung und immer dynamischeren komparativen Kostenvorteile, was wiederum den Strukturwandel beschleunigt. Die relevanten Entscheidungseinheiten werden immer kleiner; Produktionsprozesse werden immer dezentraler, Menschen müssen immer schneller reagieren und Neues erlernen, um diesem beschleunigten Strukturwandel standzuhalten. Denn ihr Wissen veraltet immer schneller und muss permanent wieder aufgebaut werden. Dies sind echte Herausforderungen, gerade für die Menschen in Entwicklungsländern. Auf der anderen Seite bieten sich immer neue Chancen, die bereits von vielen Marktteilnehmern in Entwicklungsländern ergriffen worden sind. Die intensivere Vernetzung der Weltwirtschaft kann den Entwicklungsländern helfen.

Hinzu kommt ein neues – nämlich komplementäres – Verhältnis zwischen Handel und ausländischen Direktinvestitionen (FDI). Noch bis in die 1990er Jahre hinein war eine Investition das Substitut zu Handel, die vor allem dazu diente den Markt des Ziellandes zu erobern (und Protektionsmaßnahmen zu unterlaufen) oder die preiswerten Arbeitskräfte und geringen Umweltstandards zu nutzen. Heute ist es eher so, dass FDI stattfinden, um optimale Positionen in den globalen Wertschöpfungsketten aufzubauen. Deshalb muss derjenige, der sich am Welthandel beteiligen will, auch für Investoren interessant sein.

Eine wesentliche Funktion kommt somit global tätigen Unternehmen zu, denn durch die GVCs steigt der Anteil des Intra-Firmen-Handels am Welthandel. Private Standards ersetzen dadurch vermutlich öffentliche NTBs und Handelspolitik (Protektion) wird komplexer; sie setzt immer weniger an der Grenze an, sondern arbeitet mit nicht-tarifären Maßnahmen, zumal Zölle weltweit eine immer geringere Bedeutung aufweisen (siehe unten). Multinationale Unternehmen als Standardsetzer

<sup>4</sup> Für einen Überblick siehe z.B. das Lehrbuch von Markusen et al. (1995).

könnten damit zu einem Problem für LDCs werden, weil in vielen Entwicklungsländern weder die Institutionen funktionieren noch die Infrastruktur vorhanden ist, damit Investoren diese Standorte für attraktiv halten.

## Die Welthandelsordnung

Grundlage der existierenden Welthandelsordnung ist die Welthandelsorganisation (WTO). Sie ist im Jahre 1994 aus dem GATT hervorgegangen. Es handelt sich um eine multilaterale Ordnung, die auf den Prinzipien der Meistbegünstigung (MFN), Inländerbehandlung, der Reziprozität und der Liberalisierung beruht. Seit 1947 gibt es das GATT, die erste multilaterale Ordnung in der Geschichte der Menschheit. Ein Entwicklungsland, nämlich Indien, war damals unter den etwas über zwanzig Gründungsmitglieder. Heute gibt es 160 WTO-Mitglieder, annähernd der gesamte Welthandel ist abgedeckt. Der intellektuelle Hintergrund dieses Abkommens ist die Erkenntnis, dass weltwirtschaftliche Integration Frieden stiften kann, wie zahlreiche Studien bestätigen.

In diesem Kontext ist es interessant, die Behandlung der LDCs zu betrachten. Obwohl sie grundsätzlich denselben Regeln wie alle anderen Mitglieder unterworfen sind, gilt für sie erstens ein spezielles Präferenzsystem, englisch das "Generalized System of Preferences" (GSP). Damit garantieren die OECD-Länder den LDCs Zölle unterhalb der MFN-Zölle sowie einen erleichterten Marktzugang. Dieses System war ursprünglich (1971) als Übergang geplant, wurde aber 1979 dauerhaft implementiert, gesichert durch Gesetze in den OECD-Ländern. Die EU erlaubt den zollfreien Import von Gütern außer Waffen (Everything but Arms, EBA). Außerdem hat sie mit der den AKP-Ländern, den ehemaligen Kolonien aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik ein Präferenzabkommen, das Cotonou Agreement, abgeschlossen, das allerdings nicht mehr den WTO-Regeln entspricht und daher durch wesentlich umfassendere sog. "Economic Partnership Agreements" (EPAs) ersetzt werden soll - die Verhandlungen laufen. Mit dem südlichen Afrika ist ein solches EPA im Sommer 2014 geschlossen worden. Die USA agieren ähnlich mit ihrem "African Growth Opportunities Act" (AGOA).

Leider gibt es in allen OECD-Ländern etliche Ausnahmen von diesen Präferenzen, die oftmals gerade die wettbewerbsfähigen Produkte der LDCs betreffen. Zölle wurden überdies durch NTBs ersetzt, die Präferenzen sind oftmals an Exporterfolge geknüpft und können jederzeit zurückgenommen werden. Außerdem setzt das GSP Fehlanreize in LDCs, weil sie nur als LDCs überhaupt in den Genuss der Präferenzen kommen. Entwicklung wird deswegen als Ziel hinten angestellt.

Eine zweite auf die LDCs hinzielende Initiative ist die Doha-Runde, eine im November 2001 gestartete neue Handelsrunde, deren zentrale Themen Entwicklungsfragen umfassen, weswegen sie auch als Entwicklungsrunde bezeichnet wird. Leider herrscht weitgehend Stillstand; daran hat auch das relativ gute Ergebnis des Ministerial Meetings in Bali im Dezember 2013 nur wenig geändert.

Insgesamt kann man festhalten, dass die Welthandelsordnung

zu einem enormen Anstieg des Welthandels geführt hat, der in den vergangenen Jahrzehnten deutlich schneller gewachsen ist als das Weltsozialprodukt. Auch hat sich die Lage der Entwicklungsländer – außerhalb Afrikas – verbessert. Ihr Anteil am Welthandel wächst kontinuierlich, wie die Abbildung 1 zeigt.

## Wie können Entwicklungsländer besser in transnationale Wertschöpfungsketten integriert werden?

Viele Entwicklungsländer, darunter auch die ärmsten, z.B. die AKP-Länder, sind nur schwach in transnationale Wertschöpfungsketten eingebunden. Dies gilt, obwohl der Marktzugang nicht sonderlich behindert ist (Draper, Freytag und Fricke 2014). Die Probleme sind oben bereits erwähnt. Die Infrastruktur ist verbesserungswürdig, z.B. das Straßennetz in Afrika, aber auch Telekommunikation, Finanzen, Versicherung und Energie. Die Institutionen sind schwach, was auch dazu beiträgt, dass viele Indikatoren, die die Wettbewerbsfähigkeit signalisieren, besonders niedrige Werte aufweisen. Es mangelt überdies an gut ausgebildeten Arbeitskräften, vor allem scheinen es allgemeine Fähigkeiten (Sprache, Kalkulation, Management und Innovationsfähigkeit) zu sein, die die Einbindung in die GVCs verhindern.

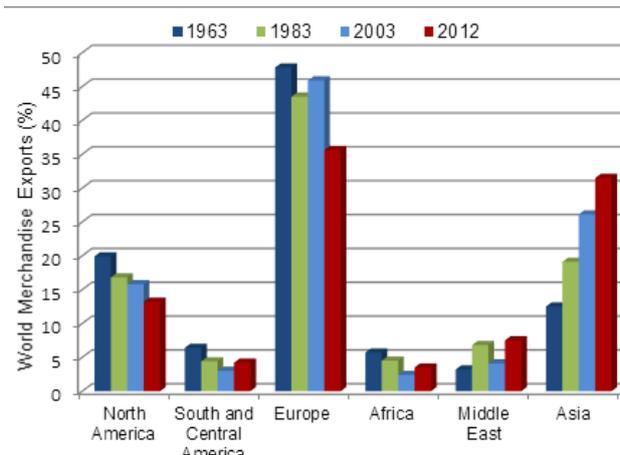


Abb. 1: Weltmarktanteile, ausgewählte Regionen, Quelle: WTO International Trade Statistics 2013

Die Einbindung in die GVCs ist aber wie erwähnt bedeutsam, um nicht in der Armutsfalle zu verbleiben. Dabei bilden die globalen Konzerne die wichtigsten Partner für Entwicklungsländer. Wenn man davon ausgeht, dass sich die genannten Probleme nicht schnell lösen lassen, sollten die Regierungen über alternative Strategien nachdenken. Hierunter fällt die Ansiedlung von kleineren Konzernen, die dann vor allem regionale Wertschöpfungsketten schaffen. Überhaupt werden in jüngster Zeit regionale Strategien diskutiert. Darunter fallen erstens sogenannte Wachstumspole, also Regionen mit besonders dynamischer Industrie, in denen Spillovers erzeugt werden sollen. Ein zweites Konzept beschreibt Wachstumsdreiecke, d.h. benachbarte Regionen mit unterschiedlichen komparativen Kostenvorteilen und Entwicklungskorridore, also Gegenden mit einer recht guten Infrastruktur, die genutzt wird, um eine wirtschaftliche Dynamik zu erzeugen. Einige Länder

wie Nigeria, Kenia oder Südafrika könnten dabei eine Türöffnerfunktion ("Gateway") einnehmen, indem sie ausländischen Firmen als Standort dienen, von dem aus diese dann den Kontinent für sich entdecken können. Schließlich wird zurzeit viel über Sonderwirtschaftszonen, auch unter Beteiligung der OECD, nachgedacht.

Industrieländer können darüber hinaus zur besseren Einbindung der LDCs in die Weltwirtschaft beitragen, indem sie ihre Märkte weiter öffnen. In diesem Zusammenhang ist noch kurz auf eine relativ neue Entwicklung im Welthandel hinzuweisen. Nicht zuletzt weil die WTO es nicht schafft, ein multilaterales Abkommen zu erzielen, wurden in den letzten Jahren zahlreiche regionale Abkommen abgeschlossen bzw. werden gegenwärtig verhandelt. Darunter sind einige sog. Mega-Regionals, also Abkommen zwischen den wirtschaftlichen Großmächten, die auch Auswirkungen auf Drittländer, darunter besonders Entwicklungsländer entfalten können. Beispiele dafür sind das transatlantische Freihandels- und Investitionsabkommen (TTIP) sowie das transpazifische Abkommen (TTP). Diese Verhandlungen beziehen sich auf viele Themen<sup>5</sup>, für die Entwicklungsländer von Belang sind vor allem die Standards. Für sie können Mega-Regionals Vorteile bringen, wenn es eine gegenseitige Anerkennung von Standards bspw. im TTIP gibt, den Anbietern aus Drittländern auch eingeräumt wird. Der Exporteur z.B. aus Uganda, der die amerikanischen Standards einhält, dürfte in diesem Szenario diese Produkte auch in die EU exportieren. Damit vergrößerte sich der Markt für Anbieter aus LDCs erheblich.

## Schlussfolgerungen: Kann Handel helfen?

Außenhandel bedeutet die Integration in den globalen Markt, in transnationale Wertschöpfungsketten. Dies bedeutet statische Allokationsgewinne. Daneben kann man dynamische Gewinne über Produktivitätsgewinne erwarten. Dieser Prozess sorgt aber zeitgleich für Verluste für Sektoren, die durch Importe verdrängt werden. Dies erzeugt politischen Widerstand, der sich nur dadurch überwinden lässt, dass die Aussichten der Verlierer, in der mittleren Frist zu den Gewinnern zu gehören, hoch sind. Dies ist in vielen Ländern, insbesondere in Industrieländern der Fall; dort gibt es auch eine ausgeprägte Sozialpolitik, die den Verlierern hilft.

Vor diesem Hintergrund lohnt sich für die Entwicklungsländer die weitere Liberalisierung. Sie ist aber nur eine von mehreren Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration in die GVCs. Institutionen, Infrastruktur und Ausbildung sind ebenfalls wichtig und sollten dringend verbessert werden. Die Angst vor individuellen Verlusten darf nicht überwiegen. Denn es steht fest, dass langfristig diejenigen Länder, die bei der internationalen Arbeitsteilung nicht mitmachen, auf jeden Fall verlieren werden.

<sup>5</sup> Für einen Überblick siehe Freytag, Draper und Fricke (2014 a und 2014b).



## Literatur

Draper, P. A. Freytag and S. Fricke (2014), The potential of ACP countries to participate in Global and Regional Value Chains: A Mapping of Issues and Challenges, Study for Programme Management Unit (PMU) ACP MTS Programme

Freytag, A., P. Draper and S. Fricke (2014a), The Impact of TTIP. Volume 1: Economic Effects on the Transatlantic Partners, Third countries and the Global Trade Order, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Freytag, A., P. Draper and S. Fricke (2014b), The Impact of TTIP. Volume 2: Political Consequences for EU Economic Policymaking, Transatlantic Integration, China and the World Trade Order, Berlin Konrad-Adenauer-Stiftung.

Markusen, James R. et al. (1995), International Trade: Theory and Evidence, New York: McGraw-Hill.

North, D. (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge University Press.

Ricardo, D. (1817), On the Principles of Political Economy and Taxation (1. Aufl.), London: John Murray.

Vereinte Nationen, Website, Zugriff im Januar 2015. [http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc\\_criteria.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_criteria.shtml)

Winters, L.A., N. McCulloch und A. McKay, Trade Liberalization and Poverty, Journal of Economic Literature, Vol. XVII (März 2004), S. 72-115.



## Weltwirtschaftskrise – Ursachen und Folgen (WS 2010/2011)

Die Weltwirtschaftskrise, die 2008 auf dem US-amerikanischen Immobilienmarkt ihren Anfang nahm, ist der stärkste wirtschaftliche Einbruch seit der Großen Depression 1929. Weltweit ist die Wirtschaftsleistung zurückgegangen und die Arbeitslosigkeit angestiegen. Die Finanzmärkte sind noch immer fragil. Es ist wichtig, die Hintergründe der Weltwirtschaftskrise zu verstehen, um politische Handlungsoptionen gegeneinander abwägen zu können. Das gilt nicht nur für Wirtschaftswissenschaftler und Politiker, sondern auch für Bürger, die als die Betroffenen entscheiden müssen, welchen Politikern sie zustimmen. In der prominent besetzten Ringvorlesung wurden diese Hintergründe analysiert und aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet.



## Die Europäische Währungsunion (WS 2011/2012)

Gut zehn Jahre nach Verwirklichung des Projekts einer Europäischen Währungsunion sind einige Mitgliedsländer in tiefe Staatsschuldenkrisen geraten. Muss damit das Experiment der Währungsunion fiskalpolitisch selbstständiger Staaten als gescheitert erklärt werden? Stehen sich politische Ziele und ökonomische Prinzipien diametral gegenüber? Um wirtschaftspolitische Alternativen beurteilen zu können, müssen die Hintergründe der Europäischen Währungsunion und die Ursachen der Schuldenkrisen betrachtet werden. In der mit Experten besetzten Ringvorlesung wurden Ursachen und Zusammenhänge aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet und Politikoptionen diskutiert.



## Krise als Chance – Auf dem Weg zu einem neuen Europa? (WS 2012/2013)

Die Europäische Union erlebt turbulente Zeiten. Nicht nur die Europäische Währungsunion steht auf dem Prüfstand. Vielmehr stellt sich die Frage, was eigentlich der Vorsatz einer „immer engeren Union der Völker Europas“ (Art. 1 EUV) in seiner politischen Umsetzung bedeutet. Die Diskussionen zeigen, dass zu diesen Fragen weder in der Politik noch in der europäischen Öffentlichkeit Einigkeit besteht. Allerdings fehlt es in der tagesaktuellen Debatte oft an der Zeit, die Folgen alternativer politischer Entscheidungen in ihrem gesamten Ausmaß zu prüfen. Ohne diese Zusammenhänge zu verstehen, ist es jedoch kaum möglich, politische Handlungsoptionen gegeneinander abzuwägen. In der Ringvorlesung stand diese Zeit zur Verfügung. Es wurden ausgewählte Reformprojekte und Entwicklungen der letzten Zeit genau betrachtet und unterschiedliche Gestaltungsoptionen näher diskutiert.



## Die Energiewende in Deutschland (WS 2013/2014)

Als Reaktion auf die Reaktorkatastrophe in Fukushima im März 2011 beschloss die deutsche Bundesregierung, aus der Atomenergie auszusteigen und die Energiewende hin zu mehr erneuerbaren Energien zu forcieren. Das im September 2010 verabschiedete „Energiekonzept“ wurde im Juni 2011, mit breiter Zustimmung im Bundestag, durch ein „Energiepaket“ ergänzt. Mit der Energiewende verfolgt die Bundesregierung eine Vielzahl von politischen Unterzielen: Neben dem Ausstieg aus der Atomenergie auch den Ausbau erneuerbarer Energien, die Reduktion des Energieverbrauchs und bspw. die Verdopplung der energetischen Sanierungsrate. Diese Zielsetzungen sollen durch diverse Maßnahmen und Instrumente erreicht werden. Zwei Jahre nach Verabschiedung des Energiepakts zeigten die Diskussionen jedoch, dass viele Fragen offen geblieben sind und einige Maßnahmen zu unerwünschten Folgen führen. In der Ringvorlesung wurde die Anfangsphase der Energiewende erörtert, ausgewählte Themenbereiche genauer betrachtet, mögliche politische Handlungsoptionen näher analysiert und internationale Auswirkungen der deutschen Energiewende diskutiert.

# Globalisierung der Finanzströme: Kapitalzufluss für Entwicklungsländer? – Zusammenfassung des Vortrags von Herrn Prof. Westermann, Ph. D.



Prof. Frank Westermann,  
Ph. D.

Universität Osnabrück



Zusammengefasst von  
Carina Fugger

Institut für Wirtschaftspolitik an  
der Universität zu Köln

## Einleitung

Es besteht weitestgehend Übereinkunft darüber, dass Handelsliberalisierung das Wirtschaftswachstum der betroffenen Länder fördert. Weniger Übereinkunft herrscht dagegen bezüglich der Wachstumseffekte von Finanzmarktliberalisierung, die zumeist mit riskanten Kapitalflüssen, starken Kreditausweitungen und Krisen in Verbindung gebracht werden. Viele Entwicklungsländer haben in den letzten 20-30 Jahren ihre Finanzmärkte liberalisiert. Dieser Prozess war meist begleitet von starken Kreditausweitungen, sogenannten *Lending Booms*. Es ist zu beobachten, dass diese Boom Phasen häufig in *Soft Landings* – also einem temporären Rückgang des Kreditwachstums – aber auch in Banken- und Währungskrisen endeten. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Finanzmarktliberalisierung in Entwicklungsländern insgesamt zu bewerten ist, bzw. welcher Zusammenhang besteht, zwischen der Finanzmarktliberalisierung, der Häufigkeit von Krisen und wirtschaftlichem Wachstum.

In seinem Vortrag im Rahmen der Ringvorlesung in Köln stellte Herr Prof. Westermann zentrale Punkte der empirischen Untersuchung von Tornell und Westermann zu den Auswirkungen der Finanzmarktliberalisierung auf das Wirtschaftswachstum von Entwicklungsländern dar, um zur Diskussion um diese Frage beizutragen. Dieser Vortrag wird im Folgenden zusammengefasst<sup>1</sup>. Dazu werden zunächst die sogenannten Boom-Bust Zyklen erläutert, die in einigen Ländern nach der Liberalisierung zu beobachten waren. Anschließend beschäftigt sich der vorliegende Artikel mit der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung in diesen Ländern. Im dritten Teil findet eine Auseinandersetzung mit den Ländern statt, die entgegen der

<sup>1</sup> Als weitere Quellen, die unter anderem die vollständige Darstellung der hier erwähnten Datenanalyse beinhalten, wurden das Buch „Boom-Bust Cycles and Financial Liberalization“ von Aaron Tornell and Frank Westermann, MIT University Press (2005), sowie das Papier „Liberalization, Growth and Financial Crises – Lessons from Mexico and the Developing World“ (2003) von Aaron Tornell, Frank Westermann und Lorenza Martinez herangezogen.

vorangegangenen Ergebnisse längerfristige Kapitalabflüsse zu verzeichnen haben.

Das zentrale Ergebnis der folgenden Ausführungen lautet: Auch wenn die Liberalisierung der Finanzmärkte finanzielle Instabilität verursacht, die zu Boom-Bust Zyklen und in der Folge zu Währungs- und Banken Krisen führen können, so steigt in der langfristigen Perspektive das Wachstum im Vergleich zu nicht-liberalisierten Ländern.

## Boom-Bust Zyklen in Entwicklungsländern

Die Globalisierung der Finanzmärkte wird kontrovers diskutiert. Je nachdem, wie die beobachteten Auswirkungen im Einzelnen bewertet und gewichtet werden, überwiegen positive oder negative Beurteilungen. Befürworter der Finanzmarkt-Globalisierung verweisen vor allem auf die positiven wirtschaftlichen Wachstumseffekte und bessere Möglichkeiten zur Risikostreuung. Kritiker beziehen sich auf die höhere Krisenanfälligkeit, größere Abhängigkeiten und geringere geldpolitische Steuerungsmöglichkeiten bei internationalen Finanzmärkten.

Dass Finanzmarktliberalisierung grundsätzlich negativ für das Wirtschaftswachstum wäre, kann empirisch nicht bestätigt werden. Daten zeigen, dass Länder mit unvollkommenen Kapitalmärkten nach der Finanzmarktliberalisierung ein starkes Wachstum aufweisen, sowie eine größere Häufigkeit von Krisen. Tatsächlich haben die meisten Entwicklungsländer, die ein großes Wachstum aufweisen, auch sogenannte Boom-Bust Zyklen erlebt. Dieser Zyklus beschreibt, dass nach der Liberalisierung zunächst ein starkes Kreditwachstum eintritt. Die Aufnahme von Krediten ist jedoch immer auch mit Risiken verbunden. Aufgrund der Bail-out Garantien, die Teil der Liberalisierung sind, kann das risikoreiche Verhalten der Kreditnehmer zunehmen. In der Folge kann die Wirtschaft finanziell instabil und anfällig für Krisen werden. Viele dieser *Lending Booms* enden schließlich in einer Finanzkrise. Während dieser Krisen sinkt die Kreditrate abrupt ab (Bust-Phase) und erholt sich anschließend nur stufenweise. Dieser Zusammenhang zwischen der Änderung des Kreditverhaltens und dem Auftreten von Krisen lässt sich auch im Modell zeigen. Bermanke et al. (1998) zeigen mit ihrem Modell „Financial Accelerator“, dass ein Wechsel von sicheren zu riskanten Investitionen zu einer höheren Schuldenquote führt und die Wahrscheinlichkeit von Krisen ansteigt.

Um diese Entwicklung näher zu erklären, ist eine getrennte Betrachtung der wirtschaftlichen Sektoren global handelbarer (H-Sektor) und global nicht-handelbarer Güter (N-Sektor) relevant. Handelbare Güter sind bereits vor der Finanzmarktliberalisierung in die globalen Märkte eingebunden. Die Güter hingegen, die aufgrund zu hoher Transportkosten oder anderer Gründe nicht international gehandelt werden können, werden allein auf den heimischen Märkten, ohne Zugang der produzierenden Unternehmen zu internationalen Märkten, gehandelt. Damit ergeben sich für die beiden Sektoren asymmetrische

Finanzierungsmöglichkeiten. Die Unternehmen des N-Sektors hängen stärker von den Entwicklungen auf den nationalen Kapitalmärkten ab, als der H-Sektor. Dies lässt sich exemplarisch an der Entwicklung der Investitionsraten in den N- und H-Sektoren in Mexiko zeigen: Um das Kreditverhalten der Unternehmen im N-Sektor und im H-Sektor beurteilen zu können, werden als Annäherung die Veränderungen der Investitionsraten herangezogen, da die konkreten Kreditdaten der Firmen nicht verfügbar sind. Die Analyse der Investitionsraten der Firmen vor und nach der großen Finanzkrise 1994 weist unterschiedliche Entwicklungen bei den Unternehmen der N- und H-Sektoren auf. Die Daten zeigen, dass in jedem Quintil (Einteilung in Firmengröße nach Umsatz) die Investitionsrate im N-Sektor stärker fällt als im H-Sektor. Allein das Quintil mit den größten Unternehmen weist für den H-Sektor eine positive Veränderung der Investitionsrate auf. Vor der Krise wiesen beide Sektoren im Durchschnitt über alle Quintile eine annähernd gleiche Investitionsrate auf. Nach der Krise war die Investitionsrate bis zum Jahr 1999 im N-Sektor stärker gefallen als im H-Sektor.

Ein schnelles Wachstum des Sektors nicht handelbarer Güter begünstigt auch das Wachstum des Sektors handelbarer Güter, da ersterer umfangreich und kostengünstig Inputfaktoren für den H-Sektor liefern kann. Geringe Investitionen im N-Sektor, bedingt durch schlechte Kreditmöglichkeiten, können jedoch sogenannte Bottlenecks verursachen, die ein langfristiges Wachstum behindern. Diese entstehen, wenn das Wachstum des N-Sektors gehemmt ist und durch die fehlenden Inputfaktoren der H-Sektor in seinem Wachstum behindert wird. Um insgesamt einen ausgeglichenen und nachhaltigen Wachstumspfad zu erreichen, ist ein Wachstum beider Sektoren wichtig.

Wenn man diese Beobachtung der Boom-Bust Zyklen in Folge der Liberalisierung weiterdenkt, stellt sich die Frage, wie die langfristigen Auswirkungen einer solchen Entwicklung aussehen können. Führt ein riskanter Wachstumspfad mit gelegentlichen Krisen zu höherem Wachstum? Eine finanzielle Liberalisierung könnte die Kreditrestriktionen für die Unternehmen des N-Sektors lösen, was zu einem Anstieg der Investitionen in diesem Sektor führen würde. Dies wiederum würde zu einem ausgeglichenen Wachstum und einer positiven Entwicklung des BIP führen. Ebenso ist aber auch eine negative Entwicklung denkbar, die aus dem Problem des sogenannten *Currency mismatch* resultieren kann. Wenn die Kreditabsicherung auf eine andere Währung als der Kredit lautet, kann es bei einem Kursverfall zu Verlusten kommen. D.h., wenn sich beispielsweise eine nationale Bank in einer anderen Währung Geld leiht, als sie verleiht und der Kurs der letzteren fällt, macht sie Verluste. Davon wäre insbesondere der N-Sektor betroffen. In der Folge würde es zu Boom-Bust Zyklen und gegebenenfalls zu einem Rückgang des BIP Wachstums kommen.

## Kapitalzuflüsse und langfristiges Wachstum

Es lässt sich also beobachten, dass mit der Liberalisierung der Finanzmärkte sogenannte Boom-Bust Zyklen auftreten

können. Doch wie sind diese Entwicklungen zu bewerten? Relevant für die Bewertung ist das langfristige Wachstum. Sowohl theoretische Simulationen als auch die empirischen Daten zu Ländern vor und nach einer Kapitalmarktliberalisierung zeigen, dass diese nach der Liberalisierung zwar mit Krisen konfrontiert werden. Langfristig lässt sich aber zumeist eine positive Entwicklung der Wirtschaft beobachten.

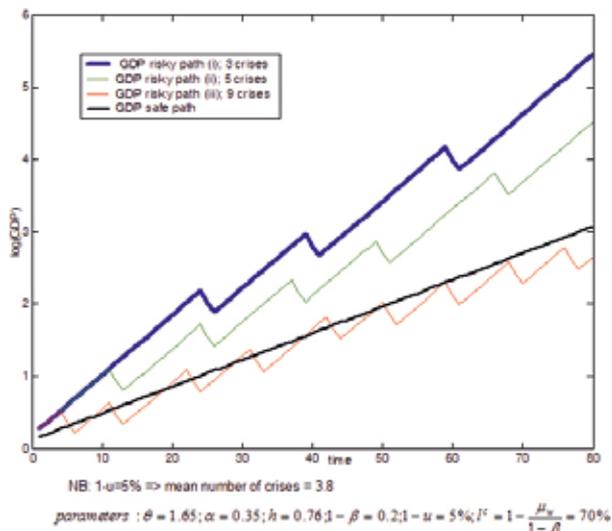


Abb. 1: Verschiedene Entwicklungspfade des BIP Wachstums, Quelle: MIT Press<sup>2</sup>

Eine Simulation unterschiedlicher Entwicklungspfade stellt das BIP Wachstum über die Zeit für vier unterschiedliche Szenarien dar. Diese unterscheiden sich wie folgt: (1) safe path, (2)-(4) Szenarien für risky paths, die sich je in der Anzahl der Krisen (0-9) unterscheiden. Die Simulation zeigt, dass das Wirtschaftswachstum in den Szenarien mit Krisen höher sein kann, wenn diese nur gelegentlich auftreten.

Um die bisherigen Überlegungen zu der zentralen Frage nach dem Zusammenhang zwischen Liberalisierung und Wachstum auch empirisch beantworten zu können, haben Tornell und Westermann eine ausgewählte Länderstichprobe untersucht. Die oben beschriebene Entwicklung des Investitionsverhaltens und des Wachstums nach einer Finanzmarktliberalisierung setzt ein gewisses Maß an Rechtssicherheit in Form der Durchsetzbarkeit von Eigentumsrechten und Verträgen voraus. Dies meint, dass die Kreditverträge zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses rechtswirksam und durchsetzbar sein müssen. Vertragswidriges Verhalten also mit entsprechenden Rechtsmitteln geahndet werden kann. Für eine Analyse des Wirtschaftswachstums vor und nach einer Liberalisierung zogen die Autoren daher nur solche Länder heran, in denen eine Durchsetzbarkeit von Verträgen angenommen werden konnte<sup>3</sup>. Die Abbildung 2 stellt die BIP Wachstumsraten in den untersuchten Ländern vor und

<sup>2</sup> Tornell, Aaron and Frank Westermann, *Boom-Bust Cycles and Financial Liberalization*, © 2005 Massachusetts Institute of Technology, by permission of the MIT Press. (<https://mitpress.mit.edu/books/boom-bust-cycles-and-financial-liberalization>)

<sup>3</sup> Zur Bewertung der Länder wurde das Verhältnis der Marktkapitalisierung an der Börse zum BIP herangezogen. Die Marktkapitalisierung (oder auch: Börsenwert) gibt den aktuellen Marktwert aller börsengehandelter Unternehmen wieder. Aus dem Verhältnis mit dem BIP zeigt sich, wie der Markt im Vergleich zur realen Wertschöpfung bewertet wird. Es wurden nur solche Länder ausgewählt, deren Verhältnis größer als 1% (1998) war.

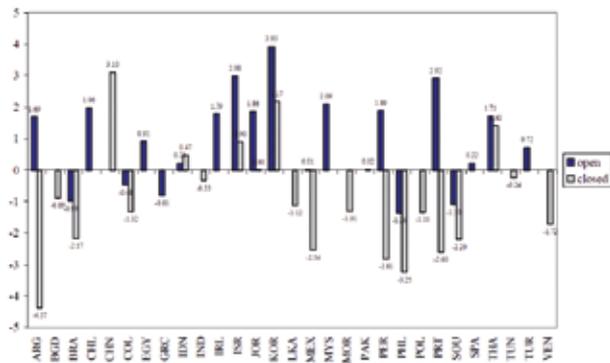


Abb. 2: BIP Wachstumsraten vor und nach der Finanzmarktliberalisierung, Quelle: MIT Press <sup>4</sup>

nach der Finanzmarktliberalisierung dar<sup>5</sup>. Diese grafische Darstellung zeigt zwei Muster: Zum einen sind im Durchschnitt

die Wachstumsraten in den offenen Perioden größer als in den geschlossenen. Als Ausnahmen sind dabei China und Griechenland zu nennen: China wies trotz seines geschlossenen Finanzmarktes ein höheres Wachstum auf als erwartet. Griechenland ist trotz der Liberalisierung ein Land mit niedrigem Wachstum. Zum anderen zeigen die Daten, dass in fast jedem Land in der offenen Periode stärkeres Wachstum stattfand als in der geschlossenen. Hier stellt Indonesien eine Ausnahme dar: Das Land wuchs marginal weniger in der offenen als in der geschlossenen Periode. Zudem lässt sich feststellen, dass Länder mit Boom-Bust Zyklen zu den Ländern mit dem höchsten Wachstum gehören (Thailand, Chile, Finnland etc.). Das Auftreten von Krisen kann also nicht per se als negative Entwicklung beurteilt werden. Für die langfristige Entwicklung ist, wie bereits erwähnt, die Häufigkeit von Krisen relevant. Unter der Annahme, dass in Boom-Phasen die Kreditrate besonders hoch ist und in Bust-Phasen abfällt, kann die Verteilung der Werte zum Kreditverhalten um den Erwartungswert als Messgröße für die Anzahl der Boom- und Bust-Phasen und damit für die Krisen herangezogen werden. Die Veränderung der Kreditrate kann in zwei verschiedenen Parametern der Verteilung dargestellt werden: zum einen mit der Varianz. Diese gibt die Streubreite der Werte um den Erwartungswert an. Zum anderen kann die Schiefe der Verteilung verwendet werden, die die Art und Stärke der Asymmetrie einer Verteilung angibt.

Eine Untersuchung des Parameters Varianz der Kreditrate weist auf keinen Zusammenhang zwischen der Streubreite der Kreditraten mit dem Wachstum hin. Die unterschiedlichen Wachstumsraten der Länder sind unabhängig von der Varianz breit gestreut. Die Varianz gibt aber auch lediglich die Differenz zwischen der geringsten und der höchsten Kreditrate aus. Die Varianz ist damit kein geeignetes Maß, um die Länder, die ein riskantes aber wachstumsförderndes Kreditverhalten mit gelegentlichen Krisen aufweisen, von solchen zu unterscheiden, die sehr häufig Krisen erleben. Ein besseres Maß dafür ist die Schiefe der Verteilung. Um also den Zusammenhang zwischen der Häufigkeit der Krisen und dem Wachstum zu untersuchen,

<sup>4</sup> Tornell, Aaron and Frank Westermann, Boom-Bust Cycles and Financial Liberalization, © 2005 Massachusetts Institute of Technology, by permission of the MIT Press.

<sup>5</sup> Die Daten sind dabei jeweils Durchschnittswerte von Zeitperioden von mindestens fünf Jahren. Bei den Ländern, von denen nicht ausreichend Daten vorlagen, fehlen die Angaben entsprechend.

muss die Schiefe herangezogen werden.

Abbildung 3 zeigt die Kernel-Verteilung der Kreditwachstumsraten für Thailand und Indien. Das Kreditwachstum in Indien, ein typisches nicht-liberalisiertes Land, hat einen niedrigen Mittelwert und die Daten sind relativ gleichmäßig um diesen verteilt. Dies bedeutet, dass die Schiefe der Verteilung nahe null ist. Thailand mit einem liberalisierten Finanzmarkt hingegen weist eine sehr asymmetrische Verteilung mit einer negativen

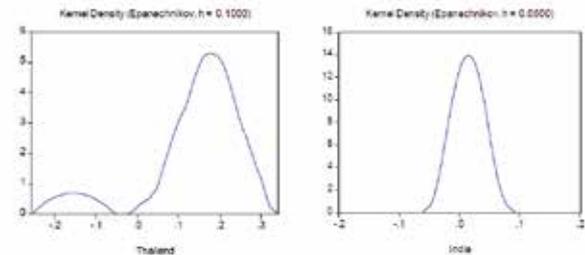


Abb. 3: Kernel-Verteilung und Schiefe der Kreditwachstumsraten, Quelle: MIT Press <sup>4</sup>

Schiefe auf. Die meisten Werte befinden sich also rechts vom Erwartungswert, während es wenige Ausreißer links vom Erwartungswert gibt. Dies weist auf einerseits sehr hohe Kreditraten nach der Liberalisierung und andererseits auch niedrige in Zeiten von Krisen hin. Die Gesamtdaten der untersuchten Ländergruppe zeigen, dass im Durchschnitt in allen finanziell liberalisierten Ländern die Wachstumsraten linksschief verteilt sind, es also Phasen mit besonders niedrigen Kreditraten gab.

Die Stärke der Schiefe kann einen Hinweis auf die Häufigkeit der Krisen geben. Je asymmetrischer die Werte verteilt sind, desto stärkere Schwankungen im Kreditverhalten gab es. Der

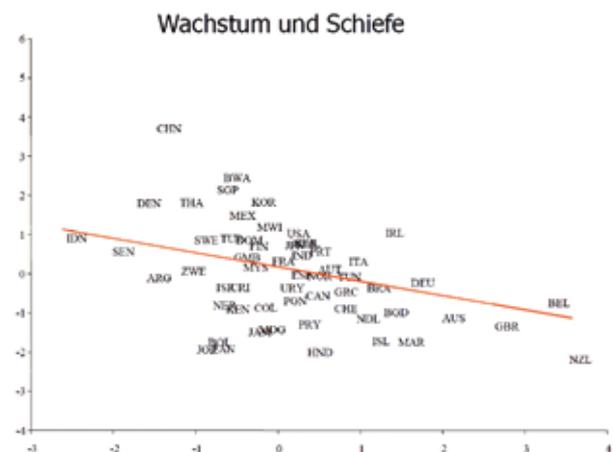


Abb. 4: Zusammenhang des wirtschaftlichen Wachstums und der Schiefe des Kreditwachstums, Quelle: MIT Press <sup>4</sup>

Median liegt dabei links vom Erwartungswert der Verteilung. Die Länderdaten zeigen einen Zusammenhang zwischen dem Parameter Schiefe der Verteilung und dem Wirtschaftswachstum (siehe Abbildung 4). Solche Länder, die eine linksschiefe Verteilung des Kreditwachstums aufweisen, haben gleichzeitig ein höheres wirtschaftliches Wachstum zu verzeichnen. Es kann also festgehalten werden, dass die Länder mit der höheren mittleren Kreditrate und der vermutlich höheren Anzahl an Boom- und Bust-Phasen, ein höheres Wachstum aufweisen.

## Länder mit längerfristigen Kapitalabflüssen

Obwohl anhand der empirischen Daten festgestellt wurde, dass die Beobachtung von Krisen und Boom-Bust Zyklen in der langen Sicht eng mit einem starken wirtschaftlichen Wachstum verknüpft sein kann, gibt es dennoch Länder, die auch nach einer Liberalisierung langfristig mit wirtschaftlichen Instabilitäten und Kapitalabflüssen zu kämpfen haben.

Einen Erklärungsansatz für die trotz Finanzmarktliberalisierung schwache wirtschaftliche Leistung mancher Länder, im Gegensatz zu anderen, besteht in juristischen Unzulänglichkeiten. Dies meint insbesondere Unzulänglichkeiten bei der Durchsetzung von Verträgen. Durch diese Unsicherheiten ergeben sich Instabilitäten auf den nationalen Kreditmärkten.

Dieses Problem beeinflusst die Unternehmen asymmetrisch: Während viele Firmen, die global handelbare Güter produzieren, dieses Problem umgehen, indem sie den Zugang zu den internationalen Finanzmärkten nutzen, haben die meisten Unternehmen, die nur national handelbare Güter produzieren, diese Möglichkeit nicht. Dadurch sind die Produzenten des N-Sektors finanziell eingeschränkt und abhängig von den inländischen Banken. Durch die Finanzmarktliberalisierung wird der Wettbewerbsdruck zwischen den Firmen erhöht. Sie nehmen Kredite auf, um Investitionen tätigen zu können. Dadurch kann zwar kurzfristig das Wachstum gesteigert werden, die Kredite machen die Unternehmen aber langfristig zunehmend anfällig für Krisen. Schließlich geht die Reduzierung finanzieller Einschränkungen mit den Risiken einer Kreditaufnahme einher.

Diese bestehen häufig in der Aufnahme von Schulden in Fremdwährung, deren Sicherheit durch die Outputs des Sektors nicht handelbarer Güter gebildet wird.

Die first-best Lösung besteht darin, die heimischen Kreditmärkte zu verbessern, indem juristische Reformen umgesetzt werden. Wenn das nicht durchsetzbar ist, wird die Liberalisierung wahrscheinlich zu finanzieller Instabilität führen, da riskante Finanzströme die einzige Liquiditätsquelle für eine Vielzahl von Firmen werden würden. Diese Finanzströme sind jedoch relevant, um Bottlenecks zwischen dem H- und dem N-Sektor zu vermeiden und für ein langfristiges Wachstum zu sorgen.

## Fazit

Die Liberalisierung der Finanzmärkte wird oftmals kritisiert, da sie zu Krisen am Markt führen kann, die sich negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken würden. Empirische Daten zum Wirtschaftswachstum und Kreditverhalten zeigen aber, dass das Auftreten von Krisen nach einer Finanzmarktliberalisierung nicht automatisch einen langfristig negativen Einfluss auf das Wachstum bedeuten muss. Freie Finanzmärkte, die riskantes Verhalten ermöglichen, können trotz gelegentlicher Krisen langfristig zu einem höheren Wachstum führen. Ein relevanter Faktor für diese Entwicklung ist die Durchsetzbarkeit von Verträgen.

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass es durch die Globalisierung der Finanzmärkte zu einem Kapitalzufluss für die Entwicklungsländer kommt, der langfristig zu Wirtschaftswachstum führen kann.

# Migration aus Afrika nach Europa: Ursachen, Muster und Politikansätze



Prof. Dr. Martin Doevenspeck

Geographisches Institut der Universität Bayreuth

## Migration in und aus Afrika

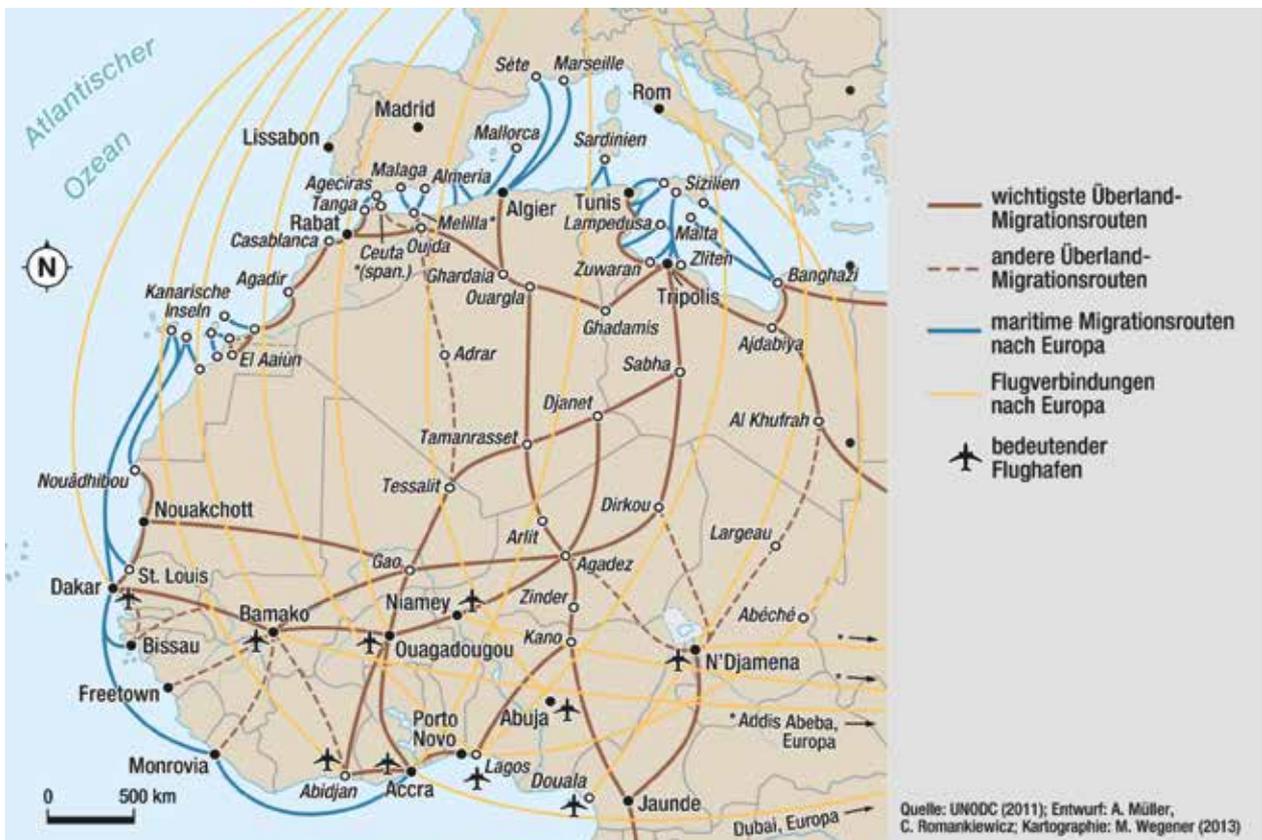
Migration - verstanden als räumliche Verlegung des Lebensmittelpunktes, bei internationaler Migration über Staatsgrenzen hinweg - ist immer noch eine Ausnahme. Zwar hat sich die Zahl internationaler Migranten nach Angaben der Vereinten Nationen seit 1960 bis heute auf ca. 230 Millionen Menschen verdoppelt. Doch das entspricht nur 3% der Weltbevölkerung und dieser Wert ist während der letzten Jahrzehnte stabil geblieben. 60% aller internationaler Migranten leben in sog. entwickelten Regionen, also in Europa, Nordamerika, Australien / Neuseeland und Japan. Von diesen rund 140 Mio. kommen wiederum 60% aus Entwicklungsländern. Dagegen stammen knapp 90% aller internationaler Migranten in Entwicklungsländern aus einem anderen Entwicklungsland. Wegen fehlender Zensusdaten und mangelnder Erfassung internationaler Migration in

Entwicklungsländern sind diese Zahlen aber immer als Schätzung zu betrachten.

Betrachtet man die wichtigsten Korridore internationaler Migration weltweit, zeigt sich, dass zwischen 1990 und 2013 Nordamerika mit 25 Mio. Menschen den größten Zugewinn an internationalen Migranten verzeichnete. Dabei stammten knapp 60% aus Lateinamerika, 35% aus Asien und 5% aus Afrika. Im gleichen Zeitraum verzeichnete Europa rund 23 Mio. Migranten, von denen der Großteil (43%) in Europa, 22% in Asien, 18% in Afrika und 14% in Lateinamerika und der Karibik geboren wurde.

Mit 54 Mio. Migranten war der innerasiatische Migrationskorridor vor dem innereuropäischen und dem innerafrikanischen der größte weltweit.

Mit neuen Zielländern wie Ghana, Angola und Südafrika zeigt sich die große Dynamik hinsichtlich der räumlichen Ausrichtung von Migrationsbewegungen in Afrika. Insgesamt geht man mittlerweile von rund 35 Mio. internationalen Migranten in Afrika aus. Das Beispiel Westafrika, eine Region, die als die mobilste in ganz Subsahara-Afrika gilt, verdeutlicht die Bedeutung intraregionaler Migration. 70% aller internationaler Migranten in Westafrika verbleiben innerhalb der Region. Lediglich 15% aller internationaler Migranten leben in Europa und 5% in Nordamerika. Die Ausprägungen der vielfältigen und räumlich unterschiedlich gerichteten Migrationsbewegungen in und aus Afrika sowie Entwicklungsländern auf anderen Kontinenten sind eng mit den folgenden Antriebskräften für freiwillige Migration und Zwangswanderungen verknüpft:



- Das Wohlstandsgefälle zwischen reichen und armen Ländern und Regionen und die damit verknüpfte Suche nach besseren Lebensbedingungen.
- Gewaltsame und oft ethnisierte politische Konflikte sowie politische Unterdrückung rufen z.T. großmaßstäbige Flüchtlingsbewegungen hervor, von denen allerdings nur kleine Teile den Globalen Norden erreichen.
- Ökonomische Entwicklung in ärmeren Ländern gibt den Menschen dort mehr finanzielle Mittel für Mobilität und führt grundsätzlich zu mehr, nicht zu weniger Migration. Diese ist weltweit durch die Suche nach besseren Möglichkeiten und bestimmten Lebensstilen motiviert.

Ein vergleichender Blick auf die Bevölkerungsentwicklung in Europa und Afrika zeigt, dass auch in Zukunft mit einer massiven Zuwanderung aus Afrika zu rechnen ist. Bereits heute leben ca. 1,1 Milliarden Menschen in Afrika und dort wo es immer mehr Menschen gibt, wird es auch immer mehr Migranten geben. Diese kommen eben auch und vor allem nach Europa.

Von den derzeit mehr als 1,5 Millionen in der EU registrierten Westafrikanern lebt fast ein Drittel in Frankreich, was auf die historisch gewachsenen Verflechtungen zwischen der ehemaligen Kolonialmacht und den frankophonen Staaten Afrikas zurückzuführen ist.

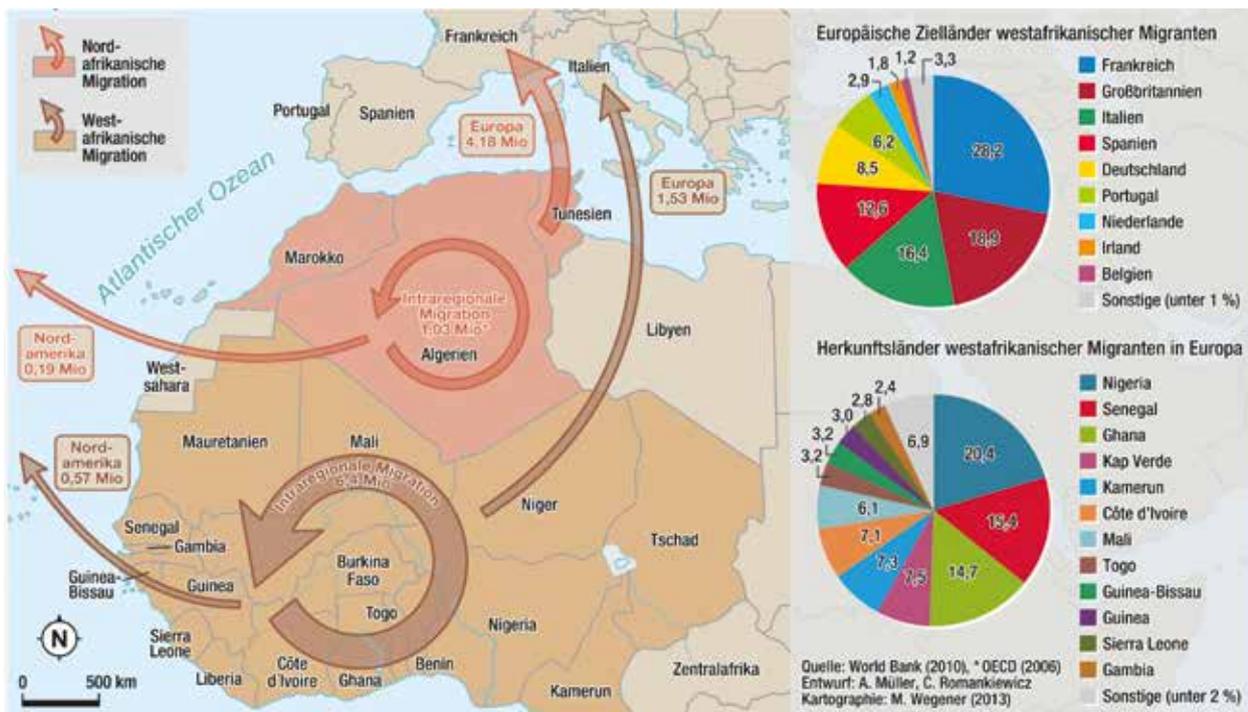
England, Italien, Spanien, Deutschland und Portugal sind weitere wichtige Zielländer, wobei Spanien und Italien als Destinationen im letzten Jahrzehnt erheblich an Bedeutung zugenommen haben (de Haas 2008).

Für die irreguläre Migration aus Westafrika lässt sich seit einigen Jahren ebenfalls ein Anstieg beobachten. Bedingt durch den Ausfall der Elfenbeinküste als Anziehungspunkt innerhalb Westafrikas, aber auch durch die zunehmend restriktive Einwanderungspolitik und Übergriffe auf Migranten in Libyen, stiegen seit 2000 die Anzahl der Versuche, irregulär aus Marokko

in die spanischen Enklaven Ceuta und Mellila und dann über die Straße von Gibraltar auf das spanische Festland oder von Tunesien nach Italien zu gelangen. Auch Libyen entwickelte sich von einem Einwanderungs- zu einem Transitland transmediterrane Migration. Geschätzt reisen jährlich rund 200.000 Menschen aus ganz Afrika irregulär nach Europa ein.

Folgende allgemeine Tendenzen der Migration in und aus Afrika sind zu erkennen (Castles & Miller 2013):

- Die alte Dichotomie zwischen Sende- und Empfängerländern bzw. -regionen kann nicht immer und überall aufrechterhalten werden. Mit unterschiedlichen Ausprägungen treten Zu- und Abwanderung meist gleichzeitig auf.
- Etablierte Migrationsmuster (z.B. Land-Stadt-Wanderungen) bestehen, z.T. in neuen Ausprägungen, weiterhin, während sich als Antwort auf vielschichtige Prozesse politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels neue Wanderungsbewegungen entwickeln.
- Die Tendenz, dass immer mehr Länder internationale Migration, bzw. Regionen Binnenmigration erfahren, deutet auf die Generalisierung von Migration hin.
- Es gibt eine neue Heterogenität von Migration: Unterschiedliche Typen von Wanderungen (Arbeitsmigration, Flüchtlingsbewegungen, Familienzusammenführung etc.) treten in den meisten Ländern und Regionen gleichzeitig auf.
- Größere Anteile weiblicher Migranten weisen auf eine Feminisierung der Arbeitsmigration hin (auf internationaler Ebene z.B. Frauen aus Kap Verde nach Italien).
- Es lässt sich eine zunehmende Politisierung und Versicherheitlichung von Migration beobachten.



## Antriebskräfte von Migration: Theorie

Die meisten Migrationen aus Afrika sind nicht durch Hunger und Gewalt verursacht. Internationale Migration bspw. verlangt signifikante materielle und immaterielle Ressourcen, was wiederum dazu führt, dass Migranten aus Afrika nicht immer aus den ärmsten Ländern oder den ärmsten sozialen Schichten stammen müssen. Unabhängig von der Höhe des jeweiligen Einkommens ist Migration als Strategie für bessere Lebensbedingungen und zur Realisierung bestimmter Lebensstile eine globale Tatsache.

In der Migrationsforschung kann zwischen ‚alten‘ (oder ‚klassischen‘) und ‚neuen‘ Migrationstheorien unterschieden werden. Mit alten Ansätzen (Makro- und mikroökonomische Theorien, Neue Migrationsökonomie, strukturalistische Ansätze) können Entstehungsursachen und Folgen unidirektionaler Migration verstanden werden. Die Eigendynamik multidirektionaler Wanderungen und die Ausbildung delokalierter sozialer Phänomene zu erklären, ist mit diesen Ansätzen allerdings schwierig. Diese Phänomene wurden daher zum Gegenstand der neueren Theoriebildung (Transnationale(r) Migration / Raum, Migrationssysteme, Netzwerk-Ansätze soziales Kapital).

Die strukturellen Einflüsse auf die Migrationsentscheidung, seien sie ökonomisch, demographisch, politisch oder auch ökologisch, sind unbestritten. Warum aber führen bspw. Armut, Bevölkerungswachstum oder naturräumliche Degradationsprozesse nicht immer und überall zu großräumigen Bevölkerungsverschiebungen, warum ist Migration in der Regel ein selektiver Prozess und warum sind zur gleichen Zeit und am gleichen Ort unterschiedlichste Migrationsmuster beobachtbar? Diese Phänomene sind mit den klassischen Theorien ebenso wenig zu erklären wie die Tatsache, dass es Wanderungen zwischen Räumen gibt, die keine Unterschiede im Lohnniveau oder in anderen Faktorausstattungen aufweisen. Darüber hinaus ist es auf Mikroebene selbstverständlich, dass Migranten dorthin gehen, wo bessere Bedingungen zu erwarten sind. Der Gewinn aus dieser Erkenntnis bleibt allerdings gering.

Wanderungsursachen ändern sich im Zeitverlauf, können aber auch reproduziert werden. Das Konzept einer zirkulären und kumulativen Verursachung von Migration verdeutlicht diese Perspektive. Migration verursacht bzw. verstärkt den Wandel sozialer und ökonomischer Strukturen und bewirkt damit Folge-migrationen. Die Analyse dieses Rückwirkungsmechanismus darf sich aber nicht auf die Herkunftsregionen beschränken. Migrationsnetze etwa können im Verlauf von Mehrfachwanderungen entstehen und müssen nicht ausschließlich auf sozialen Beziehungen im Herkunfts-kontext beruhen. Migration kann durch strukturelle Einflussfaktoren in den Herkunfts- und Zielgebieten verursacht werden, aber in der Folge unabhängig davon erhalten bleiben.

Durch die Ausbildung sozialer Infrastrukturen verlieren diese Einflüsse an Bedeutung oder werden durch neue zielraumspezifische Faktoren abgelöst. Sie führen nicht nur zur Rückwanderung, sondern auch zur Perpetuierung der Migration außerhalb der Herkunftsregion.

Neben strukturellen Ursachen betrifft die intertemporale Dimension auch individuelle Attribute wie Phasen im Lebensverlauf der Migranten, das Alter und die phasenabhängige Stellung im Familienverband.

Grundsätzlich kann für die heute zu beobachtenden Wanderungsbewegungen festgehalten werden, dass strukturelle Bedingungen in den Herkunftskontexten Migrationen hervorrufen, die z. T. mit klassisch-theoretischen Ansätzen verstanden werden können. Diese Bedingungen werden von den Betroffenen unterschiedlich bewertet und bewältigt, womit Migration zum selektiven Prozess wird. Hat der Migrationsprozess einmal begonnen, führen Mechanismen sozialer Strukturbildung zu einer Selbstverstärkung (u.a. Kettenmigration), während die Kumulierung von Migrationsursachen und ihre zeit- und raumabhängige Variation zur Selbsterhaltung beiträgt: Migration führt zu mehr Migration.

## Sedentarismus in der Migrationsforschung/ -politik: kein mobility turn für Afrika?

Ist es theoretisch und empirisch haltbar bei „uns“ in Europa und Nordamerika von Mobilität als etwas eigentlich immer positivem auszugehen, gleichzeitig aber Mobilität in Afrika als Problem an sich sowie als Folge von Problemen zu betrachten?



Eine zentrale, wenn auch meist implizite Botschaft von Arbeiten im Zuge des sog. mobility turns in den Sozialwissenschaften (Sheller & Urry 2006) besagt, dass Mobilität grundsätzlich normal und gut ist. Im Kontext von Postmoderne und Poststrukturalismus wird Mobilität zunehmend positiv konnotiert. Mobilität steht hier für Dynamik, für Fortschritt und für Freiheit und man kann schon den Eindruck bekommen, dass hier einem neuen Fetisch, dem Fetisch der Mobilität, gehuldigt wird.

Für Afrika dagegen wird Migration in der Regel als Störung bzw. als Ausdruck einer Störung, als Problem verstanden. Folglich muss Mobilität von Afrikanerinnen und Afrikanern verhindert und reduziert, zumindest aber kontrolliert und reguliert werden. Die Verhaftung im Push-Pull-Paradigma, trotz aller neuer Migrationstheorie, verdeutlicht auch die ätiologische

Tendenz bei der Betrachtung von Migration in und aus Afrika. Es muss immer nach Ursachen gefahndet werden, am besten nach sogenannten root causes, und es ist genau diese Fixierung auf die angeblich grundlegenden Ursachen, die eine normative Perspektive fördert, in der Mobilität die Ausnahme und Sesshaftigkeit die Regel ist. Hier klingt also das Ideal der Verwurzelung, der Ortsverbundenheit und Stabilität weiterhin durch.

Das Denken von Menschen und Identitäten in einzelnen abgegrenzten Orten, das in vielen Arbeiten zu Migration in und aus Afrika so oder ähnlich zu finden ist, kann als Sedentarismus bezeichnet werden. Mobilität ist hier die Abweichung vom Normalzustand der Ruhe. Bedeutend in diesem Zusammenhang ist die Metapher der Verwurzelung. Jede und jeder muss einen Ort haben. Und auch der traditionelle Fokus der Migrationsforschung ist ja nicht die Bewegung, sondern es sind die Orte an denen die Bewegung startet und ankommt. Und weniger das, was dazwischen passiert. Ortlosigkeit wirkt in dieser Perspektive dagegen bedrohlich. Was sich hier ausdrückt sind Repräsentationen von Mobilität als Gefahr, als Fehlfunktion und als Ausdruck von Unordnung.

## Fazit

Dieser Sedentarismus findet sich auch in der stark funktionalistischen Politikdebatte wenn es insbesondere immer wieder um die Bedeutung von Rücküberweisungen der Migranten für Entwicklungsfortschritte und die damit verknüpfte Hoffnung auf die Reduzierung von Migration geht. Es ist zu hoffen, dass Mobilität als Ausdruck eines Modells menschlicher Entwicklung in den neuen Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs) nicht mehr fehlen wird. Die UN-Generalversammlung hat bereits festgehalten, dass Migration bei der Ausgestaltung einer Post-2015-Agenda für globale Entwicklung „angemessen berücksichtigt“ werden soll.

## Literatur

Castles, S. & M. J. Miller (2013): *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke: Palgrave MacMillan

Piguet, E. (2008): *Climate change and forced migration*. New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 153, Genf

Sheller, M. & J. Urry (2006): *The new mobilities paradigm*. *Environment and Planning A*, 38: 207-226.

# Chinas Wachstumsmodell im Umbruch: Handlungsbedarfe und mittelfristige Entwicklungsperspektiven



Prof. Dr. Markus Taube

Universität Duisburg-Essen  
und Nankai University, Tianjin,  
VR China

Die chinesische Volkswirtschaft befindet sich in einer grundlegenden Umbruchphase. Das bisherige Wachstums- und Entwicklungsmodell „nachholenden Wachstums“ (vgl. Abschnitt 1) ist an seine Grenzen gelangt. Gleichzeitig steht die chinesische Gesellschaft vor einem radikalen Bruch der demographischen Strukturen, der den Problemdruck signifikant erhöht (Abschnitt 2). Vor diesem Hintergrund muss nun ein neues Wachstums- und Entwicklungsmodell gefunden werden, in dem der Binnenkonsum und innovationsgetriebenes Wachstum im Vordergrund stehen (Abschnitt 3). Dabei ist mittelfristig aber nicht von einem radikalen Rückgang der Wachstumsdynamik oder gar stagnierender Entwicklung im Sinne der von der Weltbank identifizierten „*middle income trap*“ auszugehen. Allein die Diffusion des im Küstenstreifen bereits realisierten Entwicklungs- und Wohlstandsniveaus in die zentral- und westchinesischen Landesteile wird substantielle gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten für das kommende Jahrzehnt ermöglichen.

Im Zuge des aktuellen Wandels des gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsmodells ist nicht davon auszugehen, dass der bestehende polit-ökonomische Nexus aufgebrochen wird. Die Kommunistische Partei Chinas und die von dieser kontrollierten Regierungsorgane steuern den ökonomischen Prozess weiterhin auf der strategischen wie der operativen Ebene. Marktwirtschaftliche Reformen und die Stärkung rechtsstaatlicher Elemente können für Teilbereiche erwartet werden. Das Gesamtsystem bleibt jedoch weiterhin unter der diskretionären Steuerung und Kontrolle der Parteiführung (Abschnitt 4). Eine Erfüllung der „*market economy status*“ (MES)-Kriterien, wie seitens WTO und EU im Kontext von Handelskonflikten definiert, bleibt auf absehbare Zeit unerreicht (Abschnitt 5). Ziel muss daher die volle Integration Chinas in die globale Arbeitsteilung sein – aber unter Wahrung von Sicherungsmechanismen gegen verzerrende staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsprozess.

Fest verankert in einem stabilen Gefüge staatlicher Förderung und Protektion agieren chinesische Unternehmen nach außen hin mit hoher unternehmerischer Kreativität und unverbrämter kapitalistischer Durchschlagskraft. Im Bewusstsein dieser Strukturen bieten sich deutschen Investoren und Geschäftsleuten interessante, neue Betätigungsfelder in China. Diese liegen nicht mehr im Bereich der Nutzung Chinas als kostengünstiger Exportplattform, sondern vielmehr in der Erschließung des

rapide an Kaufkraft gewinnenden chinesischen Konsumgütermarktes. Weitere potenzialträchtige Felder liegen im Bereich der Umstellung des chinesischen Maschinenparks hin zu höheren Produktivitätsniveaus, der Erschließung „grüner“ Energie- und Mobilitätskonzepte, sowie der, insbesondere in ihren langfristigen Implikationen, sehr genau zu konzipierenden Kooperation im Bereich der Forschung & Entwicklung. Im Rahmen global ausgerichteter Unternehmensstrategien ist die Kooperation mit finanzstarken chinesischen Investoren außerhalb Chinas ein gänzlich neues aber höchst potenzialträchtiges Betätigungsfeld (Abschnitt 6).

## (1) Das Ende „nachholenden Wachstums“ als Triebkraft des chinesischen „Wirtschaftswunders“

Das Konzept des „nachholenden Wachstums“ basiert auf der Idee, dass ökonomische Entwicklungsprozesse bei aller Idiosynkrasie nationaler Strukturen grundsätzlich ähnlichen Pfaden folgen und es somit möglich ist, dass Nachzügler von fortgeschrittenen Volkswirtschaften und deren Akteuren lernen können. Insofern sie „ausgetretenen Pfaden“ folgen, d.h. bewährte institutionelle Arrangements, erprobte Technologien und Geschäftsmodelle übernehmen sowie gezielte Investitionen in Sach- und Humankapital vornehmen, können diese Volkswirtschaften ihren ökonomischen Entwicklungsprozess mit einem Minimum an risikobehafteten Investitionen, d.h. einem Minimum an Ressourcen verzehrenden *trial-and-error* Prozessen, betreiben. Dies ermöglicht grundsätzlich eine höhere Wachstumsrate als sie in Volkswirtschaften erzielt werden kann, die an der Spitze der weltwirtschaftlichen Entwicklung stehen und deren weitere Entwicklung und Wachstum auf unternehmerischen (d.h. in hohem Maße risikobehafteten) Investitionen in neue Technologien und Geschäftsmodelle sowie, grundlegend hierfür, neuem Wissen und Humankapital basieren.

Neben diesem, auf dem Konzept des adaptierenden Kopierens basierenden, Impuls für beschleunigtes Wachstum können ‚Nachzügler‘ zudem von einer potenziell sprunghaft steigenden Arbeitsproduktivität profitieren, die auf sektoralem Strukturwandel basiert und deren Wachstumsimpulse die führenden Volkswirtschaften bereits weitestgehend ausgeschöpft haben. Die Produktivität von Arbeitskräften liegt im landwirtschaftlichen Sektor eines typischen Entwicklungslandes deutlich unter der Produktivität, die diese Arbeitskräfte in der Industrie oder gar im Dienstleistungssektor realisieren könnten. D.h. allein durch eine Verschiebung der Anteile der Bevölkerung, die in der Landwirtschaft, Industrie bzw. Dienstleistung beschäftigt sind, können Produktivitätsgewinne und somit Zugewinne bei der gesamtwirtschaftlichen Leistungserbringung realisiert werden.

Ein weiterer Effekt, über den ‚Nachzügler‘ höhere Wachstumsraten realisieren und somit ihren Entwicklungsrückstand gegenüber den führenden Volkswirtschaften reduzieren können, ergibt sich aus dem *Solow'schen* Ersparnis-Investitionen-Abschreibungs-Nexus. Bei einer gegebenen

gesamtwirtschaftlichen Sparrate kann die Volkswirtschaft umso schneller wachsen, desto größer der Anteil der Ersparnisse, der in Neu-Investitionen fließt und nicht für den Ersatz abgeschriebenen Sachkapitals aufgewendet werden muss. Hoch entwickelte Volkswirtschaften müssen mit zunehmendem Entwicklungsgrad immer größere Anteile ihrer Ersparnis in den Ersatz abgeschriebenen Sachkapitals lenken und können somit nur noch immer geringere Netto-Neuinvestitionen und damit Wachstumsraten realisieren. Letztlich erreichen sie einen Gleichgewichtszustand (in der Fachterminologie: ihren *steady state*) in dem die Ersparnisbildung gerade für die Wiederherstellung des verbrauchten Sachkapitalbestands ausreicht. Wachstum kann dann nur noch durch technologische Innovationen und eine produktivere Faktorverwendung realisiert werden.

In China nähert sich die Ära eines derartigen nachholenden Wachstums ihrem Abschluss. Mit zunehmender Komplexität der institutionellen Strukturen, Geschäftsmodelle, technologischen Grundlagen und Interaktionsmuster wird die Ausrichtung an exogen vorgegebenen Vorbildern immer schwieriger. Die „ausgetretenen Pfade“, denen Wirtschaftspolitik und Unternehmen bislang folgen konnten, werden immer schwerer zu identifizieren bzw. sind gänzlich verschwunden. Aber nicht nur die Identifikation geeigneter Vorbilder gestaltet sich immer problematischer, auch die Adaptation fremder Modelle an lokale Gegebenheiten verlangt immer größere Anpassungsleistungen. Zudem sind die aus sektoralem Strukturwandel zu erzielenden Produktivitätsgewinne bereits zu einem großen Teil eingefahren und der aus dem *Solow'schen* Ersparnis-Investitionen-Abschreibungs-Nexus erwachsende Wachstumsimpuls wird immer geringer.

## **(2) Segen und Fluch der „demografischen Dividende“ für China**

Eine „demografische Dividende“ im Sinne einer hohen ökonomischen Wachstumsdynamik kann eingefahren werden, wenn Volkswirtschaften über einen hohen (und wachsenden) Bevölkerungsanteil verfügen, der erwerbstätig ist, Einkommen generiert und daraus Ersparnisse bildet. Diese Ersparnisse können unmittelbar in die Kapitalbildung und technologische Aufwertung der Volkswirtschaft investiert werden. Bei einem Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung durch einen wachsenden Anteil an jungen und/oder älteren Menschen sinkt die gesamtwirtschaftliche Ersparnisbildung (und fehlt damit für eine investive Kapitalbildung) und es werden mehr Ressourcen für den Unterhalt nicht selbst erwerbstätiger Bevölkerungsgruppen aufgewendet.

Im Falle Chinas hat die durch die Ein-Kind-Politik herbeigeführte Manipulation der natürlichen Bevölkerungspyramide zu einer extremen Ausprägung der dem Konzept der „demografischen Dividende“ zugrundeliegenden Phänomene geführt: mit stark positiven Wachstumswirkungen (Segen) in den vergangenen drei Jahrzehnten und potenziell ebenso stark wachstumsdämpfenden Impulsen (Fluch) in den kommenden Jahrzehnten. Während in den ersten drei Jahrzehnten der Reformära ein erheblicher Zuwachs der erwerbsfähigen

Bevölkerung von ca. 600 Millionen auf aktuell ca. eine Milliarde Personen zu verzeichnen war, sinkt der Anteil dieser Altersgruppe (16-65 Jahre) an der Gesamtbevölkerung ab sofort stetig. Auf Jahrzehnte hinaus werden nun Jahr für Jahr mehr Menschen aus dem Erwerbsleben austreten, als in dieses hineinwachsen. Hiermit gehen nicht nur die absolute Verfügbarkeit des Produktionsfaktors „Arbeit“ und die (pro Kopf) für investive Zwecke verfügbaren Ersparnisse zurück, sondern das Lohnniveau wird tendenziell (insbesondere für unqualifizierte Arbeit) deutlich ansteigen und somit die internationale Wettbewerbsfähigkeit Chinas in diesem Segment massiv geschwächt.

## **(3) „Middle Income Trap“ und Strategien für ein neues Wachstums- und Entwicklungsmodell**

Die skizzierte Problemlage deutet an, dass die chinesische Volkswirtschaft von einer grobkörnigen „Helikopter-Perspektive“ aus betrachtet derzeit ein gefährliches Entwicklungsstadium erreicht zu haben scheint. Aus diesem Blickwinkel ist sie in einem wettbewerbsstrategischen Niemandsland gefangen: Sie kann nicht mehr mit den aufstrebenden Niedrig-Lohn-Volkswirtschaften der Entwicklungsländer konkurrieren; und ist noch nicht in der Lage, mit den innovationsgetriebenen Hoch-Qualifikations-Volkswirtschaften der Industriestaaten in Wettstreit zu treten. Eine differenziertere Betrachtung zeigt jedoch, dass die chinesische Volkswirtschaft in hohem Grade heterogen aufgestellt ist und sich dank dieser Wahrscheinlichkeit aus dem Dilemma herausziehen kann. Denn diese Heterogenität, gepaart mit der absoluten Größe des Wirtschaftsraums, ermöglicht es nun, Wachstum dadurch zu generieren, dass die in den Küstenregionen bereits erreichten Entwicklungs- und Wohlstandsniveaus auf nationaler Ebene ausdiffundieren, während gleichzeitig die höchstentwickelten Regionen Zeit gewinnen, um den Anschluss an die innovationsgetriebenen OECD-Volkswirtschaften zu gewinnen.

Chinas führende Industriekonzerne sind vor diesem Hintergrund zudem bereits seit einigen Jahren dabei, pro-aktiv auf den Weltmarkt hinauszutreten und dort jene Ressourcen zu erschließen, die sie in ihrer Heimat-Volkswirtschaft nicht in hinreichendem Maße finden. Deutschland und hier insbesondere Nordrhein-Westfalen haben in den vergangenen Jahren vermehrt chinesische Direktinvestoren anziehen können, die hier ihr Defizit an hochqualifizierten, kreativ denkenden Ingenieuren zu kompensieren suchen. Diese Aktivitäten sind instrumental für die Überwindung der aktuellen „Weder-Noch-Wettbewerbsfähigkeit“ der chinesischen Volkswirtschaft als ganzer.

Seitens der chinesischen Zentralregierung werden bereits seit mehreren Jahren Anstrengungen zur entwicklungspolitischen Re-Fokussierung unternommen, die darauf abzielen, einerseits den Binnenkonsum zu fördern und andererseits die nationale Innovationskraft zu revolutionieren. Instrumental für die Stärkung des Binnenkonsums ist insbesondere die flächendeckende Einführung eines umfassenden Sozialversicherungssystems. Dieses setzt Ersparnisse für den Konsum frei, die

früher als „Notfall-Rücklagen“ vorgehalten werden mussten. Die Förderung der nationalen Innovationsleistung wird über eine Vielzahl von top-down Programmen betrieben, die allerdings bislang nur bedingten Widerhall im Unternehmenssektor gefunden haben.



#### **(4) Staat und Markt in Chinas „Sozialistischer Marktwirtschaft mit chinesischen Charakteristika“**

Einführend und zur Einordnung der folgenden Ausführungen ist zu betonen, dass die chinesische Gesellschaft grundsätzlich streng kapitalistisch (und kaum ideologisch) ausgerichtet ist. Ökonomischer Erfolg und materielle Anreize prägen das ökonomische wie soziale Leben. Dessen ungeachtet ist die herrschende Elite von einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber der wohlfahrtsschaffenden Funktion wettbewerblicher Märkte geprägt und meint diese steuern und anleiten zu müssen.

Die chinesische Volkswirtschaft wird von daher weiterhin über ein umfassendes System von strategischen Plänen gesteuert. Letztere existieren in einem offenen Matrixsystem, das neben der administrativen Hierarchie (Staat, Provinz, Region, Stadt), die Regierungsorganisationen (diverse Ministerien), funktionale Themen (Innovation, Regionalentwicklung, Ressourcenschonung, etc.) sowie eine sektorale Differenzierung umfasst. Dabei werden die strategischen Leitlinien auf zentraler Ebene vorgegeben und auf unteren subnationalen Ebenen mit immer größeren Inhalten zur (lokalen) Operationalisierung ergänzt.

Märkte existieren in diesem System bislang grundsätzlich als unterste Gestaltungsebene der konkreten Transaktionstätigkeit. Sie unterscheiden sich dabei prinzipiell nicht von solchen in Europa und der marktwirtschaftlichen Weltordnung im Allgemeinen. Staatliche Verzerrungen erfolgen, wenn dann zumeist auf übergeordneter Ebene. (Ausnahmen stellen Märkte für strategisch wichtige Güter wie z.B. Aluminium dar, die durch eine staatliche Kontrolle der Preisfindung sowie eine Angebots- und Nachfragesteuerung gelenkt werden). Erst mit der „Resolution des Zentralkomitees der KP Chinas zu einigen zentralen Aspekten zur umfassenden Vertiefung der Reform“ vom November 2013 wird eine „entscheidende Funktion“ von Märkten für die Ressourcenallokation gefordert (mit einem Zeithorizont für die Umsetzung bis zum Jahr 2020).

Jenseits des chinesischen Planungssystems existiert ein spezifischer *state-business* Nexus der in dem chinesischen Modell eines „regional fragmentierten Autoritarismus“ begründet liegt. Dieses Regime bezeichnet das Fundament des polit-ökonomischen Systems Chinas und basiert darauf, dass die Kommunistische Partei Chinas sich in erster Linie auf die Ernennung und Kontrolle von Kadern in den Führungspositionen subnationaler Regierungsorgane sowie strategisch bedeutender Staatsunternehmen konzentriert. Mit ihrer Ernennung werden diesen Kadern weitgehende Befugnisse und autonome Spielräume bei der Bewältigung ihrer Tagesgeschäfte und Umsetzung zentralstaatlicher Zielvorgaben eingeräumt. Hierdurch entsteht innerhalb der VR China eine erhebliche Vielfalt an lokalen Modellen und Implementierungspraktiken. Um die Konformität dieser individuellen Modelle mit zentralstaatlichen Interessen zu sichern, werden alle dezentralen Kader einem intensiven inter-regionalen Konkurrenzkampf ausgesetzt, in dem der Erfüllungsgrad zentralstaatlicher Leistungsparameter (zumeist ökonomischer Natur) positiv wie negativ sanktioniert wird. Um in diesem Konkurrenzkampf bestehen zu können, schließen subnationale Regierungskader Allianzen mit lokalen Unternehmen (staatlichen wie privaten), die den Charakter von umfassenden Schutz-und-Trutz Bündnissen annehmen können, und von denen u.U. auch ausländische Investoren profitieren können.

Eine detaillierte Analyse der Lebensläufe und Karrierewege von Top-Managern chinesischer Staatsunternehmen wie auch semi-privater Unternehmen zeigt, dass die Sphären von Kommunistischer Partei, Regierung und Unternehmensmanagement fließend ineinander übergehen. Die Eliten aller drei Sphären sind weitestgehend miteinander identisch, insofern Karriererepositionen in allen drei Sphären – z.T. zeitgleich – besetzt werden. Eine klare Trennung zwischen Regulierern und Regulierten ist nicht gegeben.

#### **(5) China und die WTO/EU Kriterien für die Vergabe des Market Economy Status (MES)**

Der Market Economy Status (oder dessen Fehlen) ist entscheidend für die Verfahrenswahl zur Bestimmung von Anti-Dumping und Countervailing-Duty Tatbeständen und ist von daher von erheblicher Bedeutung für die Ausgestaltung internationaler Handelsdispute. Für die Gewährung des – die Feststellung eines Fehlverhaltens durch den Kläger erschwerenden und von China für 2016 angestrebten – MES-Status müssen die folgenden fünf Kriterien vollständig und ohne Ausnahme erfüllt sein:

1. Eine lediglich geringe Einflussnahme des Staates auf die Allokation von Ressourcen und die unternehmerische Entscheidungsfindung von Unternehmen;
2. die Abwesenheit von staatlichen Verzerrungen in der Unternehmensführung basierend auf alten planwirtschaftlichen Strukturen (inkl. Barter-Handel u.ä.);
3. Existenz und Implementierung eines transparenten und

nicht-diskriminierenden Unternehmensgesetzes sowie Sicherstellung entsprechender *corporate governance* Strukturen;

4. Existenz und Implementierung eines umfassenden und transparenten Gesetzeswerks zur Sicherung von Eigentumsrechten und der Ordnung von Konkursfällen;

5. Existenz eines Finanzdienstleistungssektors, der unabhängig vom Staat agiert, hinreichende Eigenkapitalquoten aufweist und hinreichender Überwachung unterliegt.

Die EU hat China bislang lediglich die Erfüllung des zweiten Kriteriums attestiert. Alle anderen Kriterien werden als nicht hinreichend umgesetzt bewertet.

Festzuhalten ist, dass eine strikt regelgebundene Vergabe des MES-Status keinen versteckten Protektionismus seitens der EU bezeichnet und damit auch nicht die wohlfahrtsgenerierende Funktion einer hochfragmentierten Arbeitsteilung im Rahmen der *global value chain* unterminiert. Im Gegenteil: Hierdurch wird sichergestellt, dass fairer Wettbewerb dem unternehmerischen Auslesemehanismus zugrunde liegt und nicht politische Protektion gegenüber unternehmerischer Leistungsfähigkeit obsiegt.



## (6) Geschäftspartner China

Die chinesische Volkswirtschaft hat ihren komparativen Kostenvorteil im Bereich der lohnintensiven (leichtindustriellen) Exportproduktion unwiederbringlich verloren. Bedingt durch substantielle Lohnsteigerungen z.T. über Produktivitätsfortschritte, eine Verknappung von Arbeitskräften (Demografie) und Währungsaufwertungen können derartige Geschäftsmodelle in China mittelfristig nicht mehr erfolgreich sein. Während diese Industrien nach Süd- und Südostasien und z.T. nach Afrika abwandern, müssen China-Engagements nun neu aufgesetzt werden. Hierfür bieten sich verschiedene Geschäftsmodelle an (wobei die folgende Aufzählung nicht erschöpfend ist):

- Erschließung des chinesischen Konsumgüter-Massenmarktes. Während die für ausländische Akteure interessanten Segmente des chinesischen Konsumgütermarkts bislang auf einzelne „Oasen“ in einem weiten Gebiet unzureichender Kaufkraft beschränkt geblieben sind, erreichen nun breite Massen Einkommensniveaus, die extensive Konsumtätigkeit gestatten

und flächendeckende Absatzstrategien erlauben. Chinesische Unternehmen haben in den vergangenen Jahren ihre überlegene Ansprache chinesischer Konsumente mit sehr kreativen und innovativen Methoden unter Beweis gestellt. Partnerschaften könnten sich hier als erfolgreicher erweisen als Alleingänge.

- Deutsche Markennamen werden in China mit einem Premiumanspruch, hoher technischer Zuverlässigkeit sowie der Wahrung höchster Gesundheitsstandards und ökologischer Verantwortung assoziiert. Diese Markenwahrnehmung kommt dem Auftritt deutscher Maschinenbauer sehr entgegen. Darüber hinaus kann sie hervorragend zur Erschließung von Märkten genutzt werden, die von einem wachsenden ökologischen Bewusstsein und den Ansprüchen einer rapide alternden Gesellschaft an verlässliche Gesundheitsprodukte und -technologien geprägt sind.

- Der chinesische Immobiliensektor ist heiß gelaufen. Dank diverser regulatorischer Eingriffe und weiterhin hinreichend hoher gesamtwirtschaftlicher Wachstumsraten wird er aber wahrscheinlich nicht in einer platzenden Blase kollabieren, sondern sukzessive auf angemessene Niveaus zurückgeführt werden können. Vor diesem Hintergrund bieten sich für deutsche Anbieter von hochwertigen Baustoffen, Energiesystemen u.a. Bauelementen, aber auch für Anbieter von Einrichtungs- und Wohnelementen sehr interessante Geschäftsmöglichkeiten im Premiumsegment.

- In Anbetracht einer zunehmend knapper werdenden Verfügbarkeit von Arbeitskräften rüsten die besser aufgestellten chinesischen Industriekonzerne mittlerweile radikal um. Anstelle lohnintensiver Fertigungsprozesse werden nun verstärkt kapitalintensivere Fertigungsanlagen (Roboter, Industrie 4.0) erworben, um höhere Produktivitätswerte zu erzielen. Der deutsche Maschinenbau kann von diesem Trend grundsätzlich in erheblichem Maße profitieren.

- „Grüne“ Lösungen im Bereich der Energiewirtschaft allgemein und der Mobilität werden seitens der politischen Führung Chinas mit besonderem Nachdruck gefördert. Technologisch führenden deutschen Unternehmen bieten sich hier interessante Modelle zur (partnerschaftlichen) Erschließung der in der chinesischen Volkswirtschaft zu hebenden *economies of scale* (und damit verbundener Kostendegressionen). Risiken bestehen in der Sicherung unternehmensinterner Wettbewerbsvorteile in *mid-tech* Märkten mit hohem Protektionsgrad für chinesische Akteure sowie dem Wunsch chinesischer Behörden, IPR in chinesischer Hand zu konzentrieren.

- Während die chinesische Volkswirtschaft in ihrer Gesamtheit nur über ein vergleichsweise ineffizientes Innovationssystem verfügt und der Bestand an kreativem Humankapital weit unter dem Bedarf liegt, bestehen in einzelnen Bereichen trotzdem interessante Möglichkeiten zur partnerschaftlichen Kooperation auf dem Feld der F&E. Dies betrifft (i) Technologiefelder, die seitens der chinesischen Regierung als besonders zukunfts-trächtig klassifiziert werden und von daher hohe staatliche Fördermittel erhalten (z.B. alternative Antriebstechnologien, biopharmazeutische Industrien, Weltraumtechnologien, etc.); (ii) Bereiche in denen größere standardisierte Testreihen durchgeführt werden müssen (Pharmazie, Kosmetik, etc.); (iii)

Bereiche, in denen punktuell Spitzeninfrastruktur bereitgestellt wurde, um Auslandschinesen an chinesische Forschungseinrichtungen zu binden. In all diesen Feldern ist eine enge Konsultation mit einschlägig arbeitenden Rechtsanwaltskanzleien zwingend geboten, um IPR und Patentansprüche zu sichern.

- Eine erhebliche Anzahl von chinesischen Unternehmen verfügt mittlerweile nicht nur über eigene Produkte, Markennamen und Geschäftsmodelle, sondern auch über erhebliche Finanzmittel, die es ihnen ermöglichen, pro-aktiv auf dem Weltmarkt aufzutreten. (Entwicklungs-, Produktions-, Vertriebs-) Partnerschaften mit diesen Unternehmen in Europa und auf Drittmärkten können als neue Dimension des Chinageschäftes erwogen werden – bei Sicherstellung der langfristigen Wahrung eigener Wettbewerbsvorteile.

## Weiterführende Literatur

Asian Development Bank (2012): Growing beyond the Low-Cost Advantage. How the People's Republic of China can Avoid the Middle-Income Trap, ADB: Manila.

European Union Chamber of Commerce in China (2014): European Business in China Position Paper 2014/2015, EUCCC: Beijing.

McNally, Christopher A. (2013): Refurbishing State Capitalism: A Policy Analysis of efforts to Rebalance China's Political Economy, in: Journal of Current Chinese Affairs, Vol. 4/2013, S. 45-71.

IMF (2014): People's Republic of China: 2014 Article IV Consultation – Staff Report, IMF: Washington DC.

Taube, Markus (2009): Ökonomische Entwicklung in der Volksrepublik China: Nachholendes Wachstum im Zeichen der Globalisierung, in: Maull, Hanns W./Wagner, Martin (Hrsg.): Ostasien in der Globalisierung, Nomos: Baden-Baden, S. 111-130.

WTO (2014): Trade Policy Review on China, Geneva.

Xu, Chenggang (2011): The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development, in: Journal of Economic Literature, Vol. 49/4, S. 1076-1151.

# Fotoimpressionen der Ringvorlesung





Prof. Dr. Frauke Kraas

Universität zu Köln

## 1. Weltweite Urbanisierung: Trends und Dynamik

Städte sind Motoren und Vorreiter weltweiter Entwicklung und Mosaik verschiedenartigster Lebenswelten: Bevölkerungsgruppen unterschiedlicher Einkommens-, Migrations- und Bildungshintergründe leben auf engem Raum mit- und nebeneinander. Bis zum Zweiten Weltkrieg war Verstädterung vor allem ein Phänomen der entwickelten Staaten; danach setzte durch starkes Bevölkerungswachstum, intensiviert Industrialisierung, Attraktionsgewinn der Städte und Landflucht auch in den Entwicklungsländern ein rasantes Städtewachstum ein. Seit 2008 leben weltweit mehr Menschen in Städten als auf dem Land – aber es bestehen erhebliche regionale Unterschiede: In den Industrieländern lebten 1990 bereits 73% der Gesamtbevölkerung in Städten, während der Prozentsatz in den Entwicklungsländern durchschnittlich nur bei 37% lag. Insbesondere in Asien haben – u.a. durch die Entfaltung der Marktwirtschaft in Staaten wie China, Indien oder Vietnam – enorme Urbanisierungsprozesse eingesetzt. Hier benötigen deshalb nun Millionen von Menschen Unterkunft, Infrastruktur, Arbeitsmöglichkeiten und einen Zugang zu Ressourcen – wie Nahrung, Wasser und Energie.

Zu den sichtbarsten Kennzeichen der aktuellen Urbanisierung in Entwicklungsländern gehört die Ausdehnung städtischer Bebauung in das Stadtumland, oft zuerst in Form von sog. *ribbon development* bandartig entlang von Ausfallstraßen, dann durch Nachverdichtung von Siedlungen und Gewerbegebieten. Um Neubauprojekte herum entstehen zudem häufig Bauarbeiter-siedlungen, die provisorisch geplant wurden, sich aber später langfristig etablieren. Ausgedehnte Suburbanisierung und die Entstehung von *new towns* im Umland der Städte belegen die raumgreifenden Ansprüche der aufsteigenden ökonomischen Mittelschichten: Wohn-, Konsum-, Mobilitäts- und Freizeitverhalten der Bewohner nähern sich denen „westlicher“ Pendanten. Teilweise entstehen auch neu geplante Städte als Ganzes mit den dazugehörigen Infrastrukturen, etwa in der Nähe von internationalen Flughäfen.

## 2. Wachsende Megastädte: Migrations- und Globalisierungsprozesse

Zu den augenfälligsten Entwicklungen weltweiter Urbanisierung zählt die steigende Zahl der Megastädte: Diese werden zumeist nach quantitativen Merkmalen abgegrenzt und sind – unterschiedlichen Definitionen zufolge – Metropolen mit mindestens 5, 8 oder 10 Mio. Einwohnern (Kraas/Mertins 2008). Befanden sich in den 1950er Jahren erst vier Städte mit mehr als 5 Mio. Einwohnern in Entwicklungsländern, so waren es 1985 bereits 28. Zwischen 2011 und 2025 wird die Anzahl der Megastädte von 23 auf 37 ansteigen; deren Einwohnerzahl wird sich von 360 Millionen auf 630 Millionen nahezu verdoppeln. Zwei Drittel dieser Megastädte werden in Asien liegen.

Megastädte gewinnen immer mehr an Bedeutung als Knotenpunkte von Globalisierungsprozessen und Steuerungszentren einer von Städten dominierten Welt. Neu sind nicht nur die hohe Dynamik des Bevölkerungs- und Flächenwachstums sowie die hohe Konzentration von Bevölkerung, Infrastruktur, Wirtschaftskraft, Kapital und Entscheidungsmacht, sondern auch die Gleichzeitigkeit und Überlagerung der verschiedenartigen ökologischen, ökonomischen, sozialen und politischen Prozesse mit wechselseitigen, sich zum Teil selbst verstärkenden Beschleunigungs- und Rückkopplungseffekten.

Für die Intensivierung weltweiter Megaurbanisierungsprozesse sind drei ineinandergreifende Ursachenkomplexe verantwortlich: (1) Sie stehen im Kontext der allgemeinen weltweiten Urbanisierung, bei der sich hohes natürliches Bevölkerungswachstum sowie Zuwanderung aus den ländlichen Regionen überlagern – teils durch Landflucht, teils aufgrund der Attraktivität wachsender Städte und ihrer Arbeits- und Bildungsmöglichkeiten. (2) Zudem wird Megastadtentwicklung von Mechanismen ökonomischer Globalisierung beeinflusst: Denn mit der globalen Verlagerung von Produktions-, Dienstleistungs- und Finanzstandorten in Metropolen der Entwicklungsländer im Zuge neuer internationaler Arbeitsteilung treten privatwirtschaftliche Entscheidungen transnationaler Akteure in den Vordergrund. (3) Schließlich führt wirtschaftliche Transformation – vor allem in Asien und verstärkt durch den Übergang vormaliger Zentralverwaltungs- zu Marktwirtschaften – zu einer bisher ungekannten Entfaltung (mega-)urbaner Ökonomien. Diese benötigen Arbeitskräfte aller Qualifikationsstufen, wodurch die Zuwanderung in die Megastädte beschleunigt wird.

Die Dynamik und Vielschichtigkeit der Urbanisierung sowie die durch sie getriebene funktionale Reorganisation globaler räumlicher, soziokultureller, ökonomischer und politisch-institutioneller Beziehungen gehören zu den größten Herausforderungen unserer Zeit. Diese Prozesse lassen sich historisch allenfalls mit den tiefgreifenden Veränderungen in der Folge der Industrialisierung Mitteleuropas und Nordamerikas im 19. und 20. Jahrhundert vergleichen.

### 3. Kernprobleme der (Mega-)Urbanisierung in Entwicklungsländern

(1) Das enorme Ausmaß der **Umweltdegradation und -zerstörung** in den Städten wird angesichts der ökonomischen Erfolgsprozesse oft vernachlässigt: Ökologische Überlastungserscheinungen, etwa die massive Luft-, Wasser-, Boden-, Licht- und Lärmverschmutzung sowie die unbewältigte Abfallproblematik, schädigen die Ökosysteme und beeinträchtigen die Ökosystemdienstleistungen sowie die menschliche Gesundheit (Krämer/Khan/Kraas 2011). Zu den zentralen Problemen zählen vor allem die Trinkwasserversorgung, urbane Hitzeperioden und die Zunahme chronischer Atemwegserkrankungen oder vektorbürtiger Epidemien (wie Malaria, Dengue oder Chikungunya).

Auch verändert sich die Wahrnehmung von „Umwelt“: Natur wird oft zur Kulisse in urbaner Repräsentation degradiert oder als Störung und Bedrohung empfunden. Lösungsansätze für „Naturgefahren“ sind zumeist baulich-technisch konzipiert und wurzeln in Vorstellungen von der Beherrschbarkeit von Natur. Stadtgrün und Stadtblau – nämlich Flussauen, aufgelassene Agrarflächen oder Parks – stellen in ökonomischer Erschließungslogik oft vor allem Spekulations- und Bauerwartungsland dar (Bohle/Sakdapolrak 2008). Der Schutz von Natur steht oft im Interessenskonflikt mit den Interessen der Bevölkerung oder Privatwirtschaft, von Bewohnern informeller Siedlungen bis zu einflussreichen, teils globalen Investoren.

(2) Die **urbanen Ökonomien** der Entwicklungsländer unterliegen – verstärkt durch den Einfluss von Liberalisierungs- und Strukturanpassungsprogrammen – teilweise einem enormen Wachstum (vor allem in Asien). Dort steigt die Zahl der Arbeitsplätze im Industrie- und Dienstleistungssektor durch exportorientierte Produktion. Es entstehen aber auch neue Konsumgewohnheiten der wachsenden nationalen Mittel- und Oberschichten. Neue Arbeitsmöglichkeiten entstehen in Industrie- und Freihandelszonen, Bürokomplexen, Shopping Centers und Freizeitparks. Zugleich entstehen aber auch zahlreiche sog. informelle, nicht von den Verwaltungen registrierte Beschäftigungsmöglichkeiten, etwa im Bau- und Transportsektor, in Handel, Produktion oder Recycling.

(3) Viele Städte wachsender Volkswirtschaften werden zu **Zentren der Weltproduktion**, indem Millionen von Arbeitskräften für transnationale Unternehmen Kleidung, Textilien, Lederwaren, Elektrogeräte, Zulieferprodukte für Maschinen und Transportmittel, Nahrungsmittel und Getränke, Plastikwaren, Farben oder Chemikalien produzieren, teils unter informellen Bedingungen (Kulke/Staffeld 2009). Wichtigen Anteil daran, wie sehr Städte in die globalen Netzwerke eingebunden sind, nehmen zentrale Infrastrukturen – beispielsweise internationale Großflughäfen. Sie werden zu zentralen Orten des Informationsaustauschs in einer hypermobilen, globalen Wirtschaft: Nicht nur kommt ihnen wegen der steigenden Luftverkehrsaufkommen wachsende Bedeutung zu, sondern in ihrem direkten Umfeld entstehen neue „airport cities“, mit Konferenzzentren, Flughafenhotels und Einkaufsmalls für globale Wirtschafts-, Verwaltungs- und Wissenschaftsakteure. Innovationen im Dienstleistungsbereich, etwa Bildungs- und

Weiterbildungseinrichtungen, globale Altenversorgung und medizinische Einrichtungen werden von Kunden aus aller Welt nachgefragt. Lokal verlagern sich dadurch Pendlerverflechtungen und Migrationsströme, Standortentscheidungen von Unternehmen und Schwerpunkte von Immobilienmärkten. Und es ergeben sich neue Konfliktpotenziale (z.B. Enteignungs-, Umsiedlungs- und Entschädigungsprobleme), die letztlich globale Wurzeln haben.

(4) Intensive Verstädterung ist Folge und Vorbedingung von **Migrationsprozessen** aus ländlichen Räumen und Regionalstädten, wobei zum einen Landflucht aufgrund von Unterversorgung, teils Notlagen in ländlichen Regionen und zum anderen Stadtattraktion durch den Wunsch, verbesserte Einkommensmöglichkeiten zu erreichen, ineinandergreifen. Neben spontaner, auf individuellen Entscheidungen beruhender, freiwilliger Wanderung von Hunderttausenden von Arbeits- und Bildungsmigranten, die teilweise auch temporär und saisonal (etwa während der landwirtschaftlichen Ruhephasen) erfolgt, tritt Migration, die von staatlichen Institutionen oder privatwirtschaftlichen Unternehmen organisiert wird. Hierzu zählt die systematische Rekrutierung un- und angelernter Arbeitskräfte im Zuge arbeitsintensiver industrieller Großaufträge (z.B. für die Produktion von Kleidung oder Sportwarenartikeln) oder die gezielte Ausbildung und Entsendung von Arbeitskräften für Haushalts- oder medizinische und Pflegedienstleistungen. Der substantielle Beitrag von Kapitalüberweisungen (Remissen) in die Heimatregionen von Migranten zur gesamtgesellschaftlichen Entwicklung verdeutlicht die Wichtigkeit und Reichweite der ökonomischen Wirkungen prosperierender Städte. Gleichzeitig transformieren sich soziale Werte, Normen und Praktiken, so etwa die sozialen Rollen- und Selbstverständnisse von Migrantinnen von einer „traditionellen ländlichen Versorgerrolle“ zur „städtischen, bildungsgetragenen Selbstbestimmung“.

Zunehmend lassen sich ferner Phänomene beobachten, die als „Elitenmigration“ bezeichnet werden können: Im Zuge steigender globaler Konkurrenz der Städte um Weltbedeutung intensiviert sich der Wettbewerb um gut ausgebildete Fachkräfte (sog. *high potentials*). In gezieltem Ausbau vieler Megastädte zu globalen oder internationalen Unternehmens-, Finanz- und Dienstleistungszentren entstehen Büro- und Wohnkomplexe, oft als nicht-öffentliche, abgeschirmte *gated communities*. Die Migration von Fachkräften erfordert und erzeugt dabei „Modernisierungs-“ und „Sanierungsinseln“ mit globalisierten Einkaufs-, Freizeit-, Bildungs- und Gesundheitsinfrastrukturen.

(5) Veränderte Akteurskonstellationen (zum Beispiel die Bedeutungszunahme transnationaler Unternehmen), neue politische Rahmenbedingungen (z.B. Neoliberalismus) sowie die Auseinanderentwicklung von Wertmaßstäben und Lebensstilen im Zuge von Globalisierungsprozessen erzeugen **gesellschaftliche Polarisierung** sowie den **Verlust sozialen Zusammenhalts** durch Destabilisierung und urbane Ungleichheiten. Diese können auch durch neue Stadtelemente erzeugt werden, wie z.B. moderne Wohnhochhäuser und Bürogebäude, Shopping Centers und *gated communities*, die als inselartige Fragmente privater Betreiber wirken, indem sie zunehmend Funktionen übernehmen, die früher der öffentliche Raum in den Stadtzentren erfüllte, und zu künstlichen, abgeschotteten Räumen

exterritorialen Charakters werden. Die neuen Siedlungen entwickeln sich dabei oft zu einer quasi in sich abgeschlossenen „Stadt in der Stadt“ (Dittrich 2007). Der Erfolg dieser abgeschotteten Wohnsiedlungen erklärt sich in erster Linie aus einer entweder wirklich vorliegenden oder subjektiv empfundenen Angst vor Kriminalität (Mertins/Müller 2010).

Soziale Ungleichheiten führen zu einem Verlust an sozialer Kohärenz infolge steigender Anonymität, höherer Dynamik der Zu- und Abwanderung in den Wohnquartieren – darunter ausgedehnte Slums (Ribbeck 2002) – sowie abnehmender Interaktion und Kommunikation zwischen den Bewohnern unterschiedlichster Herkunfts-, Einkommens- und Bildungshintergründe. Zugleich sinken die Identifikation mit der Stadt und den städtischen Nachbarschaften und die soziale Verantwortlichkeit. Dieser Verlust an sozialer Kohärenz wird als das langfristig größte Problem der aktuellen Urbanisierungsdynamik betrachtet (Herrle/Jachnow/Ley 2006).



(6) Die Transformation zu globalen Weltstädten verändert die **architektonische und imagebezogene Repräsentation** vieler Städte: Futuristische Hochhausarchitektur, flagship- und Prestigeobjekte zielen auf eine hohe architektonisch-ästhetische Ausgestaltung von *downtowns* und *waterfronts*. Symbolträchtige Prestigeobjekte (z.B. höchste Hochhäuser, moderne Großsportstätten, Museen oder Opernhäuser bekannter Architekten), großflächige neue Stadtteile und *new towns* (z.B. in den Megastädten Chinas, Indiens oder Lateinamerikas) zielen darauf, den Anspruch der Städte auf Weltstadtbedeutung zu unterstreichen und Investoren wie Fachkräfte anzuziehen. Die für die neuen Komplexe benötigten Areale werden oft durch Außerkraftsetzung geltender Stadtplanungsrichtlinien oder Genehmigung von Sonderprivilegien, nicht selten unter dem Vorwand der Ermöglichung neuer Arbeitsplätze und Lebenskultur geschaffen. Dabei werden vormalige Bebauung oft großflächig abgerissen sowie urbanes Kulturerbe und traditionelle Sozialgemeinschaften zerstört.

Eine solche oft ahistorische und undifferenzierte urbane Modernisierung beginnt in historischen Altstädten eine Neubewertung urbanen Kulturerbes zu initiieren. Hiervon verspricht man sich positive Effekte, wie den baulichen Erhalt authentischer Zeugnisse historischer Epochen mit zugleich identitätsstiftender,

nationenbildender Wirkung für die Zivilgesellschaft. Auch die imagerächtige Attraktivitätssteigerung der Innenstadtbereiche für ausländische Investoren und Touristen sowie verbesserte Chancen eines auf Basis historisch-baulicher Alleinstellungsmerkmale gründenden Stadtmarketings spielen im globalen Wettbewerb der Metropolen eine wichtige Rolle. Viele nicht-materielle Elemente und gelebte Traditionen sind jedoch auch von der Ignoranz gegenüber historischen Werten und Wurzeln bedroht, so etwa verschwinden derzeit urbane Handwerkstraditionen, langjährige soziale Nachbarschaftsverbindungen oder traditionelle Feste, die zu lokaler Identität und Identifikation beitragen. Sie vor steriler „Musealisierung“, bestenfalls unter Beteiligung der Bewohner, zu bewahren und damit zugleich die soziale und kulturelle Dimension urbaner Nachhaltigkeit zu stärken, wird bisher erst ansatzweise beachtet.

(7) Speziell Megastädte werden oft als verletzbare **Risikobiete** wahrgenommen (Mitchell 1999), die im Falle von Naturkatastrophen besonders betroffen sind – etwa den Folgen von Erdbeben, Wirbelstürmen und Überschwemmungen. So wurde beispielsweise der Großraum Bangkok 2011 von einer großflächigen Überschwemmungskatastrophe heimgesucht, von der 3,15 Millionen Menschen und mehr als 10.000 Unternehmen betroffen waren. Die wirtschaftlichen Schäden von mehr als 24 Mrd. Euro drückten das thailändische Wirtschaftswachstum von 4% auf weniger als 2,6%, die Industrieproduktion sank um bis zu 20% und Lieferengpässe von Computerzubehör führten weltweit zu Preissteigerungen von bis zu 40% (Kraas 2012).

Als Erklärung für schwere Konsequenzen in Megastädten reicht der Verweis allein auf ungewöhnlich schwere Naturereignisse nicht aus, denn es zeigt sich, dass menschliches Versagen – etwa unzureichender Katastrophenschutz, unterlassene Vorsorgepolitik oder verfehlt Stadtplanung – großen Anteil an den schweren Folgen von Naturereignissen hat, so dass man von komplexen „Zivilisationsfolgenkatastrophen“ sprechen sollte. Denn durch massive Urbanisierung und Industrialisierung wurde – um dies für Bangkok zu konkretisieren – der überschwemmungsgefährdete Deltabereich so stark, unangepasst und ungesteuert überbaut, dass das an sich „natürliche“ Ereignis saisonaler Monsunregenfälle katastrophale Folgen für Millionen von Menschen hatte und absehbar auch zukünftig haben wird. Dies trifft in gleichem Maße für andere, zumindest vom Menschen (mit-) verursachte Risiken zu, etwa Wasserknappheit, Wirtschaftskrisen, ethnisch-religiöse Auseinandersetzungen oder Industrieunfälle.

#### 4. Die Frage der Governance

In Staaten, in denen Urbanisierung ohne stark regulierende Verwaltung oder ohne substantielles Wirtschaftswachstum stattfindet, fördern private Armut (*struggle for urban livelihoods*) und ein schwacher öffentlicher Sektor (*disabled state*) Regulationsregime, in denen Informalität vorherrscht. Hier wirken sich fehlende Entwicklungs- und Flächennutzungsplanung sowie der Verlust von Regierbarkeit und Steuerkapazitäten auf Administration, Organisation, Planung, Kontrolle und Management städtischer Aufgaben aus – mit der Folge, dass viele Prozesse ungeregelt, informell oder illegal ablaufen. „Informalität“

schließt dabei über den ökonomischen, sog. informellen Sektor hinaus eine Vielzahl weiterer unregelter Aktivitäten ein, wie informelle Bautätigkeit, personengebundene Arrangements in persönlichen Netzwerken sowie semilegale und illegale Aktivitäten. Die Übergänge soziokulturell unterschiedlich interpretierten Verständnisses von Legitimität, Legalität und Illegalität können fließend sein. Teilweise erschweren konkurrierende Rechtssysteme – etwa: vorkolonial- bzw. kolonialzeitlich implementierte, ethnisch begründete, staatlich bzw. religiös verankerte Rechtsauffassungen – eindeutige Rechtsgrundlagen. In vielen klientelistischen Systemen ist das Erweisen von Gefallen legal und systemimmanent, was andere als Korruption einordnen. Gleichzeitig erweist sich der Unterschied zwischen „formell“ und „informell“, in dem das Kriterium der Beteiligung des Staates als Unterscheidungsmerkmal zählt, als unzulänglich, denn neben formeller Verwaltung und Privatwirtschaft existieren selbstorganisierte Netzwerke und Institutionen, deren komplexe Steuerungsmechanismen und Aushandlungsprozesse die Entwicklungsdynamik der Städte beeinflussen.

Viele Städte der Schwellen- und Entwicklungsländer werden durch Entscheidungen und Maßnahmen „von oben“, teils über Verwaltungen und ihre Instrumente (vor allem Flächennutzungs- und Infrastrukturpläne) gesteuert, die je nach Entwicklungsdynamik und Umsetzungskraft der Behörden allerdings oft begrenzte Wirkung zeigen. Oft dominieren privatwirtschaftliche Entscheidungen vor Verwaltungshandeln. Eine Beteiligung weiterer Entscheidungsträger, vor allem von Nichtregierungsorganisationen und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen über partizipatorische Maßnahmen, tritt demgegenüber zurück.

Zunehmend wird über neue Modelle einer ausgewogeneren Steuerung diskutiert: Weder allein die Stärkung reglementierenden Eingreifens von Verwaltungen und Regierungen „von oben“ noch allein Strategien der Befähigung und Machtverstärkung (*enabling* und *empowerment*) bereits bestehender Formen der Selbstorganisation und Selbststeuerung „von unten“ (z.B. als Private-Public-Partnerships, Nachbarschaftsverbindungen und *community-based networks*) weisen für sich allein in annehmbare Richtungen. Vielmehr setzt man zunehmend auf die Entwicklung komplexer, ganzheitlicher Ansätze, die inhaltlich auf die Abwendung sozialer Verwundbarkeit, die Entwicklung und Stärkung sozial angepasster Steuerungsformen, die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie eine Unterstützung proaktiver statt reaktiver Handlungsoptionen zielen.

Angesichts einer weltweit überwiegend flächennutzungs- und infrastrukturorientierten Planung erscheint ein Perspektivenwechsel hin zu stärkerer Berücksichtigung der zahlreichen Akteure und deren Motiven geboten. Dies erfordert ein vertieftes Verständnis der vielschichtigen Einflussfaktoren und ihrer Verknüpfungen sowie eine verstärkte Beteiligung aller Entscheidungsträger (*multi-stakeholder-Ansatz*). Nur über verändertes öffentliches Bewusstsein und erweiterte Partizipation wären vor allem eine Stärkung der sozialen Kohärenz und lokaler Identität

sowie zugleich wachsende Verantwortlichkeit zivilgesellschaftlicher Netzwerke und Institutionen zu erreichen.

Auch ist ein Austausch zwischen lokalpolitischen Akteuren aus verschiedenen Staaten sinnvoll, um wechselseitiges Lernen zu ermöglichen und die lokalen Agenda-Prozesse miteinander zu vernetzen: Der Beitrag, den gerade Städte und Kommunen in der Entwicklungs- bzw. internationalen Zusammenarbeit leisten können, ist vielgestaltig. Sie sind unmittelbare Erfahrungsträger bei flexiblen, innovativen und erprobten Lösungsansätzen und sie eröffnen Möglichkeiten für wechselseitiges Lernen und Dialoge „von Stadt zu Stadt“. Zudem bieten die Beteiligungschancen der Zivilgesellschaft auf kommunaler Ebene die Legitimation für entwicklungspolitisches Handeln. Wissenstransfer im Sinne des Austauschs gelungener Vorgehensweisen, *capacity building* zur Steigerung der geforderten Lösungskompetenz und interkulturelle Annäherung ist besonders in Dreieckspartnerschaften Nord-Süd-Süd ein wirkungsvoller Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklungspolitik.

## Literatur

Bohle, H.-G., P. Sakdapolrak (2008): Leben mit der Krise. Vertreibung von Slumbewohnern in der Megastadt Chennai. Geographische Rundschau 60 (4): 12-20.

Dittrich, C. (2007): Bangalore: Globalisation and Fragmentation in India's Hightech-Capital. Asien 103: 45-58

Herrle, P., A. Jachnow, A. Ley (2006): Die Metropolen des Südens: Labor für Innovationen? Mit neuen Allianzen zu besserem Stadtmanagement. Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 25. Bonn.

Kraas, F., G. Mertins (2008): Megastädte in Entwicklungsländern: Vulnerabilität, Informalität, Regier- und Steuerbarkeit. Geographische Rundschau 60 (11): 4-10.

Kraas, F. (2012): Das Hochwasser 2011 in Bangkok. Geographische Rundschau 64 (1): 58-61.

Krämer, A., M.M.H. Khan, F. Kraas (eds.) (2011): Health in Megacities and Urban Areas. Heidelberg

Kulke, E., R. Staffeld (2009): Informal Production Systems - the Role of the Informal Economy in the Plastic Recycling and Processing Industry in Dhaka. Die Erde 140 (1): 25-43

Mertins, G., U. Müller (2010): Gewalt und Unsicherheit in lateinamerikanischen Megastädten. Auswirkungen auf politische Fragmentierung, sozialräumliche Segregation und Regierbarkeit. Geographische Rundschau 60 (11): 48-55

Mitchell, J.K. (ed.) (1999): Crucibles of Hazard: Mega-Cities and Disasters in Transition. Tokyo

Ribbeck, E. (2002): Spontaner Städtebau. Zwischen Selbstorganisation und Konsolidierung. Bauwelt 93 (36): 22-29 (= Stadtbauwelt 155)

# Ernährungskrisen – Herausforderungen und entwicklungspolitische Maßnahmen



*Prof. Dr. Hermann Waibel*

*Wirtschaftswissenschaftliche  
Fakultät*

*Leibniz Universität Hannover*

## Einleitung

Hunger ist eine schmerzhaft körperliche Empfindung, verursacht durch Mangel an Nahrung. Die meisten Menschen kennen diese Art von Hungergefühl nicht. Man isst, bevor man richtig Hunger hat. Für viele Menschen in Entwicklungsländern ist dies anders. Sie können weder die Menge noch die Qualität der Nahrung zu sich nehmen, die sie sich wünschen und die sie für ein gesundes Leben und eine leistungsfähige Arbeit brauchen würden. Auch wenn in den letzten Jahrzehnten deutliche Fortschritte erzielt worden sind, ist der Kampf gegen Armut, Hunger und Mangelernährung noch lange nicht gewonnen. Zwar sind heute im Vergleich zum Anfang der 90er Jahre deutlich weniger Menschen unterernährt oder leiden an Hunger doch steht bereits fest, dass das „Millenniumsentwicklungsziel“ - die Zahl der Hungernden bis 2015 zu halbieren - nicht erreicht wird. Statt 500 Millionen werden es immer noch knapp 800 Millionen Menschen sein, die keine ausreichende Ernährung haben oder von Hungersnöten bedroht sind.

In diesem Beitrag wird der Frage nach den Ursachen für Ernährungskrisen nachgegangen und die Aussichten beleuchtet, ob und wie weit und auf welche Weise dieses wohl älteste Problem der Menschheit gelöst werden kann. Natürlich können diese Fragen im Rahmen dieses kurzen Aufsatzes nur ansatzweise beantwortet werden. Gleichwohl möge es hilfreich sein, wenn die wichtigsten Argumente systematisch zusammengetragen werden.

Im Folgenden werden zunächst ausgewählte Ernährungskrisen aus früherer und aus der jüngsten Vergangenheit beleuchtet und daran anschließend die Ursachen der jüngsten globalen Preiskrise bei Nahrungsmitteln analysiert. Abschließend werden einige Vorschläge unterbreitet, wie das Problem Hunger und Mangelernährung besser in den Griff bekommen werden könnte.

## Geschichte der Ernährungskrisen

Ernährungskrisen sind so alt wie die Menschheit selbst. Schon die Bibel beschreibt ausführlich das Nahrungsproblem. Seien es die Geschichten über die Heuschreckenmahlzeiten von Johannes dem Täufer in der Wüste oder die Träume des Pharaos von den sieben fetten Kühen, die dem Nil entstiegen, gefolgt von

den sieben mageren Kühen, die die fetten Kühe aufgefressen haben. Dieser Traum wurde als Prophezeiung von heraufkommenden Hungersnöten im alten Ägypten interpretiert.

Als besonders markantes Ereignis in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts ist die große chinesische Hungersnot zu erwähnen, bei der zwischen 1958 und 1962 möglicherweise 45 Millionen Menschen zum Opfer fielen. Diese Hungersnot ist ein Beispiel dafür welche dramatischen Konsequenzen aus der Vernachlässigung der Landwirtschaft erwachsen können.

Erwähnt werden sollte auch die Bengalische Hungersnot von 1974, die Amartya Sen in seinem Buch „Hunger and Public Action“ ausführlich beschrieben hat. Dies ist ein Beispiel dafür, dass Hungersnöte auch dann entstehen können, wenn mengenmäßig genügend Nahrung produziert wurde, es jedoch bestimmten Verbrauchergruppen an den wirtschaftlichen Möglichkeiten fehlt, diese Nahrungsmittel zu kaufen. Hier wurde zum ersten Mal veranschaulicht, dass Ernährungskrisen sich nicht auf ein Angebotsproblem an Nahrungsmitteln reduzieren lassen, sondern insbesondere eine Frage des Zugangs zu Lebensmitteln sind.

Die Komplexität der Faktoren, die Ernährungskrisen hervorrufen können, wurde durch die Preiskrise von 2008 verdeutlicht. Hier wurde klar, dass insbesondere die Agrar- und Handelspolitik der wichtigsten Erzeuger- und Verbraucherländer einen wichtigen Einfluss auf den Anstieg der Nahrungsmittelpreise haben kann. Die steigenden Ölpreise führten zwischen 2006 und 2008 zu einer Verdoppelung der Transportkosten und zu einer Verdreifachung der Düngemittelpreise. Der Rückzug vieler Staaten aus der staatlichen Lagerhaltung bei Getreide, reduzierten die Möglichkeiten rasch auf witterungsbedingte Produktionsausfälle zu reagieren, die sowohl 2005 und 2006 in Australien, Europa und in den USA auftraten. Darüber hinaus hat die bewusste Förderung von Biotreibstoffen die Konkurrenz mit Nahrungskulturen verstärkt. Ethanol und Biodiesel werden ausschließlich aus nachwachsenden Kohlenstoffträgern insbesondere Mais und Zuckerrohr, bzw. Raps-, Sonnenblumen- und Palmöl hergestellt. Die nervöse Reaktion der Märkte auf die Mengenänderungen wurde durch Exportbeschränkungen und staatliche Eingriffe in die Märkte noch verstärkt. Viele sahen die Preiskrise von 2008 auch als eine Folge der jahrelangen Vernachlässigung der Landwirtschaft.

## Warum immer noch Ernährungskrisen?

Obwohl wir heute die Gründe für Ernährungskrisen in Entwicklungsländern sehr gut kennen, ist die internationale Gemeinschaft nicht in der Lage diese zu verhindern. Auch wenn die weltweite Preiskrise von 2008 rasch vorüber ging, treten regionale Hungersnöte weiterhin unvermindert auf. Zu erwähnen ist dabei insbesondere die häufig wiederkehrende Krise in der Sahelzone, die in 2012 in Ländern wie dem Niger, Mauretanien, Mali und Burkina Faso vehement ausgebrochen ist und die internationale Gemeinschaft, insbesondere das Welternährungsprogramm, zum Reagieren gezwungen hat.

Es mutet unverständlich an, dass es trotz der deutlichen Fortschritte bei der Bekämpfung der Armut nicht gelingen will, diese Krisen zu verhindern und das Ernährungsproblem dauerhaft zu lösen. Zahlreiche Wissenschaftler der verschiedenen Disziplinen haben sich hierzu Gedanken gemacht und kommen überwiegend zu eher pessimistischen Ergebnissen. Die renommierte National Academy of Sciences der USA hat im Jahre 1993 das Grundproblem so formuliert:

*„Human beings and the natural world are on a collision course. Human activities inflict harsh and often irreversible damage on the environment and on critical resources.“*

Von den bekannten globalen Analysen zur langfristigen Ernährungsproblematik lassen sich zwei prominente Studien herausgreifen. Eine der bekanntesten Studien ist dabei die des amerikanischen Biologen Paul Ehrlich, der in seinem Buch mit dem provokanten Titel „The Population Bomb“, das Bevölkerungswachstum mit seinen Folgen für natürliche Ressourcen und Umwelt als das zentrale Problem ansah. Zwar sind seine pessimistischen Vorhersagen auch aufgrund der Unterschätzung der Wirkung der „grünen Revolution“ nicht eingetreten doch der von ihm aufgezeigte negative Zusammenhang zwischen Bevölkerungswachstum, Ressourcenverbrauch und Umweltbelastung sind weitgehend deckungsgleich mit der von der amerikanischen National Academy of Sciences beschriebenen Grundproblematik.



Eine ähnlich pessimistische Sichtweise hat Lester Brown in seinem 1995 veröffentlichten Buch „Who Will Feed China? Wake-up Call for a Small Planet“ vertreten. Er kam zu dem Schluss, dass China zu einem Hauptimportland für Getreide werden würde, weil die inländische Produktion aufgrund der Knappheit der natürlichen Ressourcen, insbesondere von Wasser aber auch von Boden, die ständig steigende Nachfrage nicht decken könne. Beispielsweise bezieht China mehr als drei Viertel seines immensen landwirtschaftlichen Wasserbedarfes aus Grundwasser. Wengleich die Prognosen von Lester Brown bis heute nicht eingetreten sind, so sind die von ihm hervorgehobenen Nachhaltigkeitsprobleme der chinesischen Landwirtschaft bei weitem nicht gelöst. Die Voraussetzung dafür, dass eine wachsende Weltbevölkerung, die in den nächsten 30 Jahren um mindestens zwei Milliarden wachsen wird, mit ausreichend

Nahrungsmittel und zu bezahlbaren Preisen versorgt werden kann, ist die anhaltende Steigerung der Flächenerträge. Dies ist aber nicht gesichert. Nach Zahlen der Welternährungsorganisation (FAO) in Rom sind die durchschnittlichen Weizen-erträge in den Entwicklungsländern in den letzten Jahren nur noch wenig gestiegen. Ähnlich verhält es sich bei Reis, wo Wachstumsraten der Erträge seit den 80er Jahren um die Hälfte gefallen sind. Die sich verschärfende Problematik einer abnehmenden Bodenfruchtbarkeit, bei gleichzeitig reduzierten Möglichkeiten der Ausweitung von Anbauflächen, und die nicht absehbaren Auswirkungen des Klimawandels gefährden den Produktivitätsfortschritt. Letzterer wird nicht unwesentlich auch durch öffentliche Investitionen in landwirtschaftliche Forschung beeinflusst. Diesen wird in den öffentlichen Haushalten der Entwicklungsländer oftmals nicht der notwendige Stellenwert eingeräumt. Dies gilt insbesondere für die Länder wo der landwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt seit langem hinterherhinkt, wie etwa in den Ländern Afrikas südlich der Sahara. Insgesamt gibt es also eine Reihe von Gründen, warum wir trotz „grüner Revolution“, trotz armutsreduzierenden Maßnahmen und verbesserter sozialer Absicherung, in vielen Ländern auch weiterhin mit regionalen, durchaus aber auch mit globalen, Ernährungskrisen rechnen müssen.

## Was könnte besser gemacht werden?

Es stellt sich die Frage, was getan werden könnte, um das Risiko des Auftretens von Ernährungskrisen zu verringern und das Ausmaß solcher Krisen zu vermindern. Gewiss, es gibt keine Patentlösung und keine Wunderwaffe mit der sich die Nahrungsmittelversorgung langfristig sicherstellen ließe, gleichwohl mögen manche Experten die Lösung in einem raschen landwirtschaftlichen Strukturwandel mit Großbetrieben sehen. Fakt ist jedoch, dass bis heute der Löwenanteil von Nahrungsmitteln von Kleinbauern mit weniger als 2 ha Fläche produziert wird. Politische und ökonomische Faktoren verhindern, dass sich an dieser Situation rasch etwas ändern wird. Es gibt jedoch einige Ansatzpunkte, die dazu geeignet sind, die Wahrscheinlichkeit von Ernährungskrisen zu reduzieren und deren Ausmaß einzudämmen. Drei davon sollen hier genannt werden: (1) Veränderung der agrar- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, (2) verstärkte Förderung nachhaltiger und standortgerechter landwirtschaftlicher Produktionsweisen und (3) Änderung des Konsumentenverhaltens.

Auch wenn es sich bei (1) um eine recht komplexe Fragestellung handelt, die nicht mit ein paar wenigen Sätzen abgehandelt werden kann, so lassen sich doch zwei Bereiche hervorheben. Einmal der Abbau von Subventionen für Landwirtschaft in den Industrieländern, insbesondere von Exportbeihilfen überschüssiger Produktion und die Abschaffung von Subventionen für die Umwidmung von Nahrungskulturen zur Treibstoffgewinnung. Zweitens, der Abbau von Benachteiligungen der Landwirtschaft in Entwicklungsländern, einschließlich der oftmals vorzufindenden Geringschätzung der Landwirtschaft in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. Es ist paradox, dass diese Einstellung gerade in Ländern wo die Landwirtschaft einen vergleichsweise hohen Anteil am Volkseinkommen hat, häufig vorzufinden ist.

Zu dominant ist immer noch die Vorstellung in den Köpfen der politischen Entscheidungsträger, dass der Entwicklungsbeitrag kleinbäuerlicher Landwirtschaft sich auf die Bereitstellung billiger Arbeitskräfte für den raschen Ausbau des Industriesektors reduzieren ließe.

Bei (2) geht es um verstärkte Investitionen in landwirtschaftliche Forschung, sowie Beratung und Ausbildung von Kleinbauern. Hier gilt es zuvorderst das Paradigma einer grünen Revolution mit einfachen, auf verbessertem Genmaterial basierten, großflächigen Lösungen, durch stärker wissenschaftsbasierte, ressourcensparende und an die natürliche Umwelt angepasste Technologien zu ersetzen. Eine Landwirtschaft, die helfen soll Ernährungskrisen zu verhindern bzw. deren Ausmaß zu vermindern, muss ein stärkeres Gewicht auf die Erhöhung der Resilienz legen und sich weniger an höheren Durchschnittserträgen orientieren. Dies ist insbesondere angesichts des fortschreitenden Klimawandels erforderlich. Die Welternährungsorganisation (FAO) hat hierzu die Begriffe „sustainable intensification“ und „climate smart agriculture“ geprägt. Diese gilt es mit konkreten praktikablen und wirtschaftlichen Maßnahmen auszufüllen.

Schließlich bedarf es (3) eines generellen Umdenkens beim Konsum von Nahrungsmitteln. Dazu gehört sowohl die Reduzierung von übermäßigem, gesundheitsgefährdenden, ressourcen-intensiven und klimaschädlichen Fleischkonsums in Industrie- und Schwellenländern. Der betrügerische Slogan „gut und billig“ muss durch einen Paradigmenwechsel hin zu

einem integrierten Ernährungs-Gesundheitskonzept abgelöst werden. Das Bewusstsein für den Wert der Nahrung sollte durch bildungspolitische Maßnahmen (z. B. Gesundheit und Ernährung als Schulfach) verbessert werden. Dazu gehört auch die Schaffung von Rahmenbedingungen, die die heute gigantischen Verluste von oftmals noch brauchbaren Lebensmitteln reduzieren.

Abschließend soll noch einmal darauf hingewiesen werden, dass sich Ernährungskrisen nicht auf das Problem hoher bzw. niedriger Agrarpreise reduzieren lassen. Für eine langfristige Lösung bedarf es vielmehr eines ganzheitlichen, von breiten Gesellschaftsschichten getragenen globalen Konzepts.

## Weiterführende Literatur

Brown, L. (1995): *Who Will Feed China? Wake-Up Call for a Small Planet*. W.W. Norton. New York.

Ehrlich P. 1968. *The Population Bomb*. New York: Ballantine Books.

FAO (2009). *State of Food and Agriculture*. 180p. Rome. <http://www.fao.org/docrep/012/i0680e/i0680e.pdf>.

Howe, P. and Devreux, S. (2004): *Famine intensity and magnitude scales: a proposal for an instrumental definition of famine*. *Disasters*, 28(4):353-72.

## Weitere Veranstaltungen des iwip



### Gutachten des Sachverständigenrats

Das Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln lädt jedes Jahr im Winter den Vorsitzenden des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ein, um das Jahresgutachten nach dem Erscheinen an der Universität zu Köln vorzustellen. Der Sachverständigenrat ist das bekannteste Gremium der ökonomischen Politikberatung in

Deutschland. In den Jahresgutachten analysieren die Ratsmitglieder die zentralen wirtschaftspolitischen Themen aus ökonomischer Sicht und leiten daraus Handlungsempfehlungen ab. Im Anschluss an den Vortrag stellt sich der Vorsitzende den interessierten Fragen des Publikums.



### Kölner Wirtschaftspolitischer Dialog: Praxis trifft Wissenschaft

Das Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln organisiert eine Veranstaltungsreihe zur Mittagszeit, die den Namen „Kölner wirtschaftspolitischer Dialog: Praxis trifft Wissenschaft“ trägt. Das iwip beabsichtigt mit diesen Veranstaltungen einen fruchtbaren Austausch zwischen Praxis und universitärer Wissenschaft zu befördern und Themen sachgerecht in überschaubarer Runde zu diskutieren. Die Veranstaltung richtet sich an ein Publikum von Verbandsvertretern, Unternehmern

und Behördenmitarbeitern, ausgesuchten fortgeschrittenen Studenten, Lehrern und andere Multiplikatoren.

Themen der bisherigen neun Veranstaltungen waren unter anderem: „Einbettung der deutschen Energiewende in die europäische Energie- und Klimapolitik“, „Die Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Länder- und Kommunalfinanzen“, „Die neue Rolle der EZB“ und „Bildung als Standortfaktor“.

# Geschlechtsspezifische Ungleichheit und wirtschaftliche Entwicklung: Wechselwirkungen und Zusammenhänge



*Prof. Dr. Stephan Klasen*

*Universität Göttingen*

Ungleiche Lebensbedingungen und Chancen für Frauen und Männer in Entwicklungsländern ist in den letzten Jahrzehnten ein immer wichtigeres Thema der Entwicklungspolitik geworden. Überwindung dieser Ungleichheiten wurde folgerichtig als ein Ziel bei den MDGs aufgenommen. Trotz großer Fortschritte in den letzten Jahrzehnten, gibt es aber weiterhin erhebliche geschlechtsspezifische Ungleichheiten in vielen Entwicklungsländern. Dazu gehören Ungleichheiten in Überlebenschancen, in Bildung, im Arbeitsmarkt, in politischer Macht und in Sicherheit. Die Intensität und Art der Ungleichheit unterscheidet sich stark nach Region. In dieser kurzen Arbeit werde ich diese Ungleichheiten dokumentieren, Trends aufzeigen, Determinanten besprechen und auch den Einfluss dieser Ungleichheit auf wirtschaftliche Entwicklung untersuchen. Dabei wird sich zeigen, dass viele dieser Ungleichheiten nicht nur ungerecht sind, sondern auch wirtschaftliche Entwicklung hemmen.

Die sicherlich gravierendsten geschlechtsspezifischen Ungleichheiten sind die in der Sterblichkeit. Vor allem in weiten Teilen Südasien und China sind die Überlebenschancen von Frauen und Mädchen deutlich geringer als von Männern. Wenn man auch die immer weiter verbreitete Praxis der geschlechtsspezifischen Abtreibung mit berücksichtigt kommt man zu dem Befund, dass im Jahre 2000 über 90 Millionen Frauen in diesen Ländern ‚gefehlt‘ haben, die durch vor- und nachgeburtliche Ungleichheit gestorben sind.

Südasien ist, gemeinsam mit Westafrika, auch die Region, in der ungleiche Bildungschancen noch am weitesten verbreitet sind. Im Mittleren Osten sind Ungleichheiten am Arbeitsmarkt besonders gravierend, während Ungleichheiten in Einschulungsquoten und Bildungsjahren in den meisten anderen Ländern fast vollkommen verschwunden sind. In der Tat hat es in den letzten Jahrzehnten in vielen Regionen erhebliche Fortschritte bei der Reduktion der Bildungsungleichheit gegeben, während Ungleichheiten in der Sterblichkeit, am Arbeitsmarkt sowie in häuslicher Arbeitsteilung und häuslicher Gewalt sich deutlich weniger reduziert haben. Gerade im Arbeitsmarkt ist es bemerkenswert, dass Ungleichheiten, z.B. in Beschäftigungsquoten, aber auch in Lohnungleichheit und Ungleichverteilung von Männern und Frauen in unterschiedlichen Berufszweigen besonders persistent sind.

Bei der Ursachenforschung stellt man fest, dass häufig genannte Faktoren, die Dominanz bestimmter Religionen oder generelle Armut, keine überzeugenden Erklärungen liefern. Während es sicherlich der Fall ist, dass in manchen islamischen Staaten (vor allem im Mittleren Osten, Afghanistan und Pakistan) geschlechtsspezifische Ungleichheiten erheblich sind, sind sie in anderen muslimisch geprägten Ländern (darunter Indonesien und auch Bangladesch) nicht größer als anderswo. Gleichzeitig kann man große geschlechtsspezifische Ungleichheiten in von allen großen Religionen geprägten Ländern sowohl heute als auch in der Vergangenheit beobachten. Auch Armut erklärt Ungleichheit nicht. Zum Beispiel ist Ungleichheit in der Sterblichkeit in Afrika, dem ärmsten Kontinent, deutlich geringer als im reicheren Südasien oder China. Innerhalb von Ländern (wie z.B. in Indien) ist die Ungleichheit in der Sterblichkeit oder in Arbeitsmarktchancen unter den Ärmsten kleiner als in der Mittelschicht.

Stattdessen scheinen ökonomische Erklärungen Ungleichheiten recht gut erklären zu können. Ökonomen postulieren, dass institutionelle Gegebenheiten Anreize zur Diskriminierung setzen, auf die dann Haushalte reagieren. Zum Beispiel führt das in Nordindien verbreitete System der Mitgift und der patrilokalen Ehe (das Ehepaar wohnt bei den Eltern des Mannes) dazu, dass Eltern mehr in Söhne investieren wollen und Töchter erhebliche Kosten für eine Mitgift verursachen, was Diskriminierung gegen Mädchen begünstigt. Im Gegensatz dazu, begünstigt der in Teilen Afrikas verbreitete Brautpreis Investition in die Gesundheit von Mädchen. In der Tat kann man nachweisen, dass die regionale Verteilung der Benachteiligung von Mädchen mit diesen Institutionen korreliert.

Leider lässt sich auch zeigen, dass diese Ungleichheiten sich nicht von selbst im Zuge des Entwicklungsprozesses abbauen. Das hat zum einen mit dem Unterschied zwischen privaten und gesellschaftlichen Renditen für Investitionen in Jungen und Mädchen zu tun. Während es, wie unten gezeigt werden wird, gesellschaftlich vorteilhaft sein kann, Ungleichheiten in Bildung abzubauen, werden Eltern dies nicht von sich aus tun, solange der institutionelle Rahmen vorgibt, dass ihre eigene Altersversorgung vom wirtschaftlichen Erfolg ihres Sohnes abhängt, während die Tochter ihre Bildung in einem anderen Haushalt produktiv einsetzen wird. Von daher ist hier staatliche Intervention vonnöten.

Wenn man diese institutionellen Anreize versteht, kann man auch geeignete Politikmaßnahmen ergreifen, um die Ungleichbehandlung zu reduzieren. Zum Beispiel kann der Staat versuchen, diese privaten Anreize zur Diskriminierung durch geeignete Zahlungen zu beeinflussen. Dies hat Bangladesch mit seinem Stipendienprogramm für Sekundärbildung nur für Mädchen bezweckt. Es wollte damit der Diskriminierung im Haushalt gegen Mädchen entgegenwirken und war damit erfolgreich. Die Lücke in Einschulungsquoten wurde in den letzten Jahren geschlossen. Auch die Verringerung der Kosten für Gesundheitsversorgung kann gerade auch für Mädchen zu Verbesserungen führen. Das war ein wichtiger Mechanismus,

wie Ungleichheit in Gesundheit in Sri Lanka abgebaut wurde. Aber staatliche Politik kann auch Ungleichheit verschärfen. Chinas Ein-Kind-Politik hat Diskriminierung gegen Mädchen in den letzten Jahrzehnten in vielfacher Form (darunter geschlechtsspezifische Abtreibung, illegale Adoptionen, Vernachlässigung bei Gesundheitsversorgung) erhöht. Das ist dann auch der Grund, warum in China das Problem der geschlechtsspezifischen Ungleichheit in der Sterblichkeit in den letzten zwei Jahrzehnten erheblich zugenommen hat.

Auch auf internationaler Ebene hat es Aktivitäten gegeben, die die geschlechtsspezifische Ungleichheit beeinflusst haben. Die Millenniumsziele der UN und die Prozesse, die sie hervorgerufen und unterstützt haben, haben bei der Reduktion der Bildungsungleichheit eine positive Rolle gespielt. Dabei hat bereits die Förderung der Grundbildung Mädchen schon viel geholfen, da sie es waren, denen vermehrt Bildungschancen verweigert worden waren. Und wenn dann noch die Bildung von Mädchen besonders gefördert wurde, wie im Fall von Bangladesch und ähnlichen Programmen in anderen Ländern, schlossen sich die Lücken noch schneller.

Was sind die Auswirkungen dieser Ungleichheiten? Zum einen muss natürlich betont werden, dass viele dieser Ungleichheiten eine Frage von Menschenrechten und Gerechtigkeit sind, so dass staatliches Handeln in jedem Fall gefordert ist. Trotzdem stellt sich auch die Frage, ob diese Ungleichheiten den Entwicklungsprozess beeinflussen. Mit dieser Frage haben sich Ökonomen in den letzten Jahren eingehend beschäftigt, sowohl in theoretischer wie auch empirischer Hinsicht.

Aus theoretischer Sicht spricht vor allem zweierlei dafür, die geschlechtsspezifische Ungleichheit insbesondere in Bildung und Beschäftigung, Wachstum und Armutreduktion zu reduzieren. Zum einen verzichtet man bei solcher Ungleichheit darauf, die Fähigkeiten und Talente von Frauen gleichermaßen wie die von Männern in den Wachstumsprozess zu integrieren. Diese künstliche Beschränkung ist (wie andere Arten der Diskriminierung auch) volkswirtschaftlich nicht effizient. Zum anderen führen mehr Bildungs- und Beschäftigungschancen von Frauen dazu, dass diese Frauen typischerweise weniger Kinder haben und mehr in diese Kinder investieren. Eine geringere Kinderzahl hilft vielen Entwicklungsländern, das Bevölkerungswachstum zu bremsen und mehr in jede einzelne Person zu investieren (z.B. in Bildung oder Gesundheit). Und wenn Investitionen in Bildung und Gesundheit von gebildeten und berufstätigen Frauen intensiviert wird, wird damit das Humankapital gestärkt und das langfristige Wachstum gefördert.

Auch die Empirie hat sich mit dieser Frage beschäftigt und bestätigt generell die theoretischen Voraussagen. So zeigt sich, dass die geschlechtsspezifische Ungleichheit alleine in der Bildung in Südasien einen Wachstumsverlust von knapp 1% pro Kopf und Jahr beschert hat. Neuere Untersuchungen betrachten Ungleichheiten in Bildung und Beschäftigung simultan und finden, dass in Südasien die Ungleichheiten in der Bildung und der Beschäftigung jeweils gleichermaßen zu Wachstumsverlusten führen, während es im Mittleren Osten vor allem die Ungleichheit in der Beschäftigung ist, die hohe und zunehmende Wachstumsverluste beschert. Umgekehrt

ist ein nicht unerheblicher Teil des großen Wachstums- und Entwicklungserfolges in Ostasien in den letzten Jahrzehnten darauf zurückzuführen, dass Bildungsungleichheit geringer wurde und bis heute weitgehend verschwunden ist und Frauen stärker in den Arbeitsmarkt integriert wurden.

Die immer noch große Ungleichheit in Bildung in manchen Regionen und bei Beschäftigung in vielen Regionen der sogenannten Dritten Welt ist daher nicht nur eine Frage von Gerechtigkeit und Menschenrechten. Es ist ebenso eine Frage von wirtschaftlicher Effizienz und Dynamik. Von daher verfolgen die Gender-Ziele, die sich die Weltgemeinschaft in den Millenniumszielen und den nachhaltigen Entwicklungszielen für die post-2015 Vereinbarungen gesetzt hat, nicht nur Partikularinteressen, sondern dienen dem wirtschaftlichen Entwicklungsprozess allgemein. In der Tat gehören Maßnahmen zur Überwindung der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern zu den ertragreichsten Entwicklungsinterventionen überhaupt und verdienen daher volle politische Unterstützung.



## Literatur

- King, E., S. Klasen, and M. Porter. 2009. Gender and Development in Lomborg, B. (ed.) *Global Crises, global solutions*.
- Klasen, S. and C. Wink. 2003. *Missing Women Reconsidered*. Feminist Economics
- Klasen, S. 2006. Gender and pro-poor growth. In Menkoff, L. (ed.) *Pro-Poor Growth*
- Klasen, S. and F. Lamanna. 2009. The impact of gender inequality in education and employment on economic growth: new evidence for a panel of countries. *Feminist Economics*
- Rosenzweig, M. and P. Schultz. 1982. Market opportunities, genetic endowments, intrahousehold resource allocation: child survival in rural India. *American Economic Review*.
- Sen, A. 1990. Gender and Cooperative Conflict, in Tinker, I. (ed.) *Persistent Inequalities*.

# Von Staaten, Märkten und Subventionen – Paradigmenwechsel in der Armutsbekämpfung?



Associate-Prof. Dr.  
Jörg Peters

RWI Essen

University of the Witwaters-  
rand, Johannesburg

## Einleitung

Seit nunmehr 60 Jahren gibt es internationale Bemühungen, die Armut in der Welt zu bekämpfen. Gerade in den letzten Jahren wird anlässlich der im Jahr 2015 auslaufenden Millennium Development Goals (MDGs) einerseits von erheblichen Erfolgen berichtet, andererseits wird die internationale Entwicklungshilfe immer wieder heftig kritisiert. Ihr Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Entfaltung der Entwicklungs- und Schwellenländer ist umstritten. Empirisch belegt ist zweierlei: Erstens, die Armut, wie sie durch die MDGs definiert ist, hat sich in den letzten 15 Jahren stark reduziert. Zweitens, nach wie vor leben 1,3 Milliarden Menschen auf der Welt von weniger als 1,25 USD am Tag – was weithin als absolute Armutsgrenze angesehen wird (UN 2014). Die Frage, wie Armut bekämpft werden kann, bleibt also von höchster Relevanz. Zugleich bietet die Dynamik der letzten 15 Jahre eine neue Gelegenheit, die internationale Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe in ihrer Funktionsweise zu untersuchen.

Mehr als 150 Milliarden USD umfasste die offizielle Entwicklungshilfe (ODA) im Jahr 2013. Trotz einer wachsenden Bedeutung der „neuen“ Geber wie China oder Saudi Arabien kommen über 90% der ODA aus OECD-Ländern und von den multilateralen Geberorganisationen wie der Weltbank. In den meisten OECD-Ländern liegt der Anteil der ODA-Zahlungen deutlich unter 1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Für die Mehrheit der afrikanischen Länder hingegen machen Hilfszahlungen um die 10 Prozent ihrer Wirtschaftsleistung aus. Die Staatsausgaben werden in einigen Fällen größtenteils aus Hilfszahlungen bestritten (OECD 2015).

Die Bedeutung der Entwicklungshilfe für die nationalen Haushalte der Geberländer ist also begrenzt, aber dennoch spürbar. Für die Empfängerländer hingegen ist sie augenscheinlich hoch. In den letzten Jahren ist vor diesem Hintergrund immer wieder eine Debatte über das „ob“ und das „wie“ der internationalen Hilfe entbrannt. Die Befürworter argumentieren, dass sowohl Staaten als auch arme Haushalte in den Entwicklungsländern sich in einer Armutsfalle befinden, aus der sie sich nicht ohne Hilfszahlungen von außen befreien können. Die absoluten Gegner hingegen argumentieren, dass Entwicklungshilfe lokale Eigeninitiative unterdrückt und überdies Abhängigkeiten und Fehlanreize bis hin zu Korruption kreiert. Die Debatte über

das „wie“ verläuft ähnlich der klassischen Diskussion um angebots- und nachfrageseitige Wirtschaftspolitik. Während die einen massive staatliche Interventionen und Subventionen fordern, halten die anderen das Schaffen des institutionellen Rahmens für funktionierende Märkte für die einzig sinnvolle Maßnahme.

Dieser Beitrag fasst zunächst die paradigmengeschichtliche Entwicklung zusammen, die dieser Diskussion vorausgegangen ist und die Rolle, die dabei Staat und Markt zukam. Er beschreibt die Evidenz für die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe und umreißt die Argumentationslinien der angebots- und nachfrageseitigen Paradigmen. Schließlich wird ein möglicher Dritter Weg skizziert, den eine effektive Armutsbekämpfungspolitik in der Zukunft gehen könnte. Dieser Weg ist im Sinne der klassischen Lagerbildung von Angebots- und Nachfragepolitik ideologiefrei und erhebt die Evidenzbasierung in der Entwicklungshilfe – scaling-up what works – zum dominierenden Paradigma.

## Entwicklungshilfe im Wandel der Zeit

Die Historie dessen, was heute als Entwicklungshilfe angesehen wird, beginnt mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und den anschließenden US-amerikanischen Aufbauhilfen für das zerstörte Europa sowie der Gründung der Weltbank, aber auch mit dem Rückzug der europäischen Mächte aus den Kolonien<sup>1</sup>. Bereits kurz darauf begannen auch einige andere Länder, bilaterale Hilfszahlungen an Länder des Südens zu leisten. Bis in die 1960er Jahre waren solche Hilfszahlungen weitestgehend auf Nahrungsmittelhilfe einerseits und Produktivitätssteigerung durch Infrastrukturinvestitionen andererseits gekennzeichnet. Marktwirtschaftliche Mechanismen spielten dabei keine große Rolle, zumeist wurden die Investitionen von Staatsbetrieben bewirtschaftet (siehe hierzu auch Bauer 1969). Auch mit der stärker werdenden Rolle der multilateralen Organisationen (Internationaler Währungsfond [IWF] und Weltbank) hat sich dieses Paradigma nicht unmittelbar geändert. In den 1970er Jahren kam es vorübergehend zu einer verstärkten Konzentration auf die Bekämpfung der absoluten Armut, auch dies ohne marktwirtschaftliche Mechanismen.

Ausgelöst durch die Schuldenkrise und Zahlungsbilanzschwierigkeiten vieler Entwicklungsländer in den 1980er Jahren, setzte sich nun, angetrieben durch Weltbank und IWF, der als Washington Consensus bekannt gewordene Ansatz durch, durch Strukturanpassungsprogramme massiv auf Privatisierung und das Wirken der Marktkräfte zu drängen. Bereits Ende der 1980er Jahre und dann vor allem in den 1990er Jahren kam verstärkt Kritik an den Strukturanpassungsprogrammen und ihrer fehlenden direkten Armutsorientierung auf. Bei internationalen Gipfeltreffen wurde vielfach der humanitäre Charakter der Entwicklungshilfe betont. Dieser Trend mündete in der konkretesten internationalen Vereinbarung in der Geschichte der Armutsbekämpfung, die Millennium Development Goals

<sup>1</sup> Der Überblick in diesem Kapitel basiert auf Hjertholm und White (2000) und Temple (2010).

(MDGs), die im Jahr 2000 einstimmig von der Vollversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurden. Die MDGs setzen sich eindeutig von produktivitäts- oder wachstumsorientierten Strategien der Vergangenheit ab. Ihre Indikatoren richten sich ausdrücklich an die Behebung der absoluten Armut, der Unterernährung, der genderbedingten Ungleichheit, sowie des fehlenden Zugangs zu Bildung und Gesundheit. Wirtschaftswachstum und Produktivitätssteigerung sind keine ausdrücklichen Ziele und können ebenso Vehikel bei der Erreichung der MDGs sein, wie mittelfristig aus ihrer Erreichung resultieren. Obwohl Weltbank und andere Organisationen auf Maßnahmen setzen, die auf eine Verbesserung des Investitionsklimas und mithin den Aufbau von Märkten abzielen, gibt es kein dominierendes Paradigma inwiefern Empfängerstaaten und Geberorganisationen und -länder auf staatliche Interventionen und Subventionen oder auf freie Marktkräfte setzen sollen. Grundidee der MDGs ist es, das Instrumentarium zur Erreichung offenzuhalten.

## Entwicklungshilfe und ihre Wirksamkeit

Die traditionelle makroökonomische Schule betrachtet ODA als Investition in das Empfängerland und entsprechend wurde zunächst auch die Wirksamkeit von ODA untersucht. Die Debatte um den Sinn von Entwicklungshilfe wird seit mehreren Jahrzehnten von Ländervergleichsstudien dominiert, die versuchen, den Effekt von ODA-Zahlungen an Länder auf ihre wirtschaftliche Entwicklung – gemessen als Bruttoinlandsprodukt (BIP) – zu ermitteln. Erste Prominenz erlangte die kritischen Betrachtungen von Peter T. Bauer (1969), die den positiven Effekt von Hilfszahlungen auf wirtschaftliche Entwicklung in Frage stellen. Am aktuellen Rand haben zunächst die Ländervergleichsstudien von Burnside und Dollar (2000), Easterly et al. (2004) und Roodman (2007) für Aufsehen gesorgt. Eine ähnliche Methodik, Datenbasis und Forschungsfrage nutzend erhalten alle drei keine Indikation für einen positiven Beitrag von ODA auf das Wirtschaftswachstum der Empfängerländer. Lediglich Burnside und Dollar finden, dass ODA in Ländern mit guter Regierungsführung einen leichten positiven Effekt hat.

Daran anschließend kam Kritik an der grundsätzlichen Richtigkeit der Forschungsfrage – beeinflusst ODA das BIP-Wachstum der Empfängerländer? – auf. Dieser Forschungsfrage liegt die Annahme zugrunde, dass ODA tatsächlich auf Wirtschaftswachstum ausgerichtet ist, was bei weitem nicht immer der Fall ist. Temple (2010) unterscheidet zwischen wachstumsorientierter und „basic need“ orientierter Entwicklungshilfe. Während ODA, die für den Ausbau der Infrastruktur eines Landes genutzt wird, durchaus als Investition im klassischen Sinne verstanden werden kann (und entsprechend relativ kurzfristig zu einem höheren Wachstumspfad führen sollte), ist bei basic-need-orientierter ODA, beispielsweise für Bildung oder eine verbesserte medizinische Versorgung, in der kurzen und mittleren Frist kaum eine Veränderung des GDP zu erwarten. Der fehlende Zusammenhang zwischen ODA und GDP ist demzufolge keine Überraschung. Clemens et al. (2012) transferieren diese theoretischen Erkenntnisse in eine empirische Untersuchung und können dabei auf spezifischere

Datensätze zurückgreifen, als die oben genannten Autoren. Sie verfügen nicht nur über längere Zeitreihen, sondern auch über ODA-Flüsse, die nach wachstumsorientierter und basic-need-orientierter ODA unterscheiden. Für den wachstumsorientierten Teil der ODA können Clemens et al. eine Korrelation mit dem BIP der Empfängerländer feststellen. Während in einer Replikation der Clemens et al.-Ergebnisse Roodman (2015) wiederum Zweifel an der Robustheit der Ergebnisse aufwirft, kommen Arndt et al. (2015) zu dem Schluss, dass ODA auf unterschiedliche Weise die sozio-ökonomische Situation in den Empfängerländern verbessert hat.

Die Diskussion um die Wirksamkeit der ODA ist also keineswegs beendet. Allerdings macht gerade der Beitrag von Clemens et al. (2012) die Notwendigkeit deutlich, zwischen dem Charakter und der Ausrichtung verschiedener Hilfszahlungen zu unterscheiden, insbesondere vor dem Hintergrund der deutlich basic-need-orientierten MDGs.

## Die aktuelle Debatte um die Zukunft der Entwicklungshilfe

Das Spannungsfeld zwischen Markt und Staat und ihrer jeweiligen Rollen in der Armutsbekämpfung wurde auch in den letzten Jahren wieder verstärkt in der Debatte um den Weg der internationalen Entwicklungshilfe sichtbar. Einer der einschlägigsten Beiträge zu dieser Debatte in den letzten Jahren ist „Poor Economics“ von Abhijit Banerjee und Esther Duflo. Sie nennen die beiden Lager „Supply Wallahs“ und „Demand Wallahs“. Das Lager der Demand Wallahs wird laut Banerjee und Duflo angeführt von einem der führenden Unterstützer und wissenschaftlichen Berater der MDG-Bewegung, Jeffrey Sachs. In zahlreichen Publikationen, allen voran in seinem Manifest „The End of Poverty“, ruft er zu mehr Hilfszahlungen auf – in Form von direkten Subventionen für Infrastruktur, Gesundheitsversorgung, Bildung und bedingten Grundeinkommen (Conditional Cash Transfer). Sachs argumentiert, sowohl Staaten als auch arme Haushalte in den Entwicklungsländern befänden sich in der Armutsfalle, aus der sie sich nicht ohne exogenen Schock befreien können. In seiner Erwartung löst Entwicklungshilfe, wenn sie denn massiv genug ist, sozio-ökonomische Entwicklung aus, die dann wiederum zu guter Regierungsführung und funktionierenden Institutionen führt.

William Easterly führt die Debatte seitens der Supply Wallahs. Für ihn unterliegt Sachs dem Trugschluss, man könne eine gute Regierungsführung und Institutionen durch staatlich gelenkte Hilfszahlungen herbeiführen. In Easterlys Augen ist das Fehlen dieser Institutionen der Grund dafür, dass Entwicklungshilfe seit Jahrzehnten unwirksam bleibt (Easterly hält die Empirie zur Unwirksamkeit von Entwicklungshilfe für eindeutiger als im vorangegangenen Kapitel beschrieben). Es sei ein Irrglaube, die Entwicklung eines Landes den „Planern“ zu überlassen. Vielmehr müsse man den Weg ebnen für die „Suchenden“ (Easterly 2008). Easterly argumentiert damit figurativ eindeutig im Rahmen einer angebotsseitigen Entwicklungspolitik. Es sollten die Rahmenbedingungen geschaffen werden, innerhalb derer die Suchenden – tendenziell privatwirtschaftliche Akteure – durch Innovation im Kleinen die

Entwicklungsprozesse auslösen. Massive Subventionen, wie sie Sachs fordert, verhindern dieses Suchen. Er wirft Sachs und der MDG-Bewegung vor, privatwirtschaftliche Akteure (die Suchenden), als Beiwerk eines staatlichen Handelns (mit dem Ziel der Armutsbekämpfung) durch die Planer zu degradieren (Easterly 2008).

Obgleich sowohl Sachs als auch Easterly ihre Argumente auf Evidenz basieren, wirken ihre Standpunkte politisch und ideologisch. Sachs fordert immer mehr Geld für ein Politikfeld, in dem offenkundig Aufwand (Investition öffentlicher Mittel) und Ertrag (Armutswirkung) nicht immer im richtigen Verhältnis sind. Easterly und sein bisweilen zynisch anmutender Skeptizismus wirkt hingegen ebenfalls vereinfacht und scheint zu verkennen, dass es in manchen Ländern wahrscheinlich auch dank der Entwicklungshilfe aufwärts geht beziehungsweise es ohne Entwicklungshilfe sogar bergab gehen würde. Der Ruf nach Aufbau von Institutionen wirkt wohlfeil: Es sind gerade die entwicklungspolitischen Programme, die auf gute Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung ausgerichtet sind, deren Kosteneffizienz häufig in Frage gestellt wird. Institutionen, die in Industrieländern aus einer jahrhundertelangen Entwicklung entstanden sind, innerhalb weniger Jahre aufzubauen, erscheint schwierig. Es ist jedoch erklärtes Ziel der internationalen Gemeinschaft, die Armut in der kurzen und mittleren Frist zu bekämpfen, nicht erst in der langen.

## Scaling-up what works – ein neues Paradigma?

In den letzten Jahren hat sich ein weiterer „Dritter Weg“ herauskristallisiert, der die neuen Datenverarbeitungsmöglichkeiten und Methoden der Wissenschaft mit dem Accountability-Druck der entwicklungspolitischen Organisationen verknüpft: die evidenzbasierte Armutsbekämpfung. Banerjee und Duflo positionieren diesen Ansatz ausdrücklich zwischen den beiden ideologischen Lagern der Supply und Demand Wallahs. Sie unterscheiden zwischen *INSTITUTIONS* und *institutions* – also *INSTITUTIONS*, die in der kurzen Frist als Rahmenbedingung angenommen werden müssen (gute Regierungsführung etc.) und *institutions*, die durch kleine Eingriffe selbst bei schlechten *INSTITUTIONS* auch in der kurzen Frist veränderbar sind (bspw. Vertrauen durch Informationsbereitstellung, Investitionsverhalten durch Finanzierungsmöglichkeiten). Der Vorschlag des Dritten Weges lautet, sich auf die veränderbaren Institutionen zu fokussieren, die *institutions*, dies aber in einer Weise, die sicherstellt, dass die knappen öffentlichen Mittel in erfolgsversprechende Ansätze fließen. Die Identifikation erfolgreicher Ansätze erfolgt evidenzbasiert, d.h. Interventionen der Entwicklungshilfe werden evaluiert und nur dann ausgeweitet, wenn sie erfolgreich sind (siehe auch Banerjee und He 2008, CGD 2006, Ravallion 2008a).

Tatsächlich hat der Evaluationsdruck in Entwicklungshilfeorganisationen stark zugenommen. In den meisten Fällen entsteht dies jedoch eher aus den Anforderungen an die Zurechenbarkeit (Accountability), und weniger, um zukünftige Interventionen zu gestalten. Während insbesondere private Geberorganisationen wie die Bill-Gates-Stiftung das Paradigma der

Evidenzbasierung zur Priorität erklären, verläuft der Trend in etablierten Organisationen etwas langsamer (Ravallion 2008b). Die Anreize für die Organisationen der staatlichen Entwicklungspolitik, ihre Aktivitäten einer Evidenzbasierung und damit einer unabhängigen Evaluation zu unterziehen, sind nicht immer gegeben (siehe hierzu Pritchett 2009).

In einzelnen Fällen jedoch hat sich bereits gezeigt, wie eine rigorose Untersuchung der Wirksamkeit den Erfolg einer Intervention erhöhen kann. Das Lehrbuchbeispiel in diesem Zusammenhang ist stets das mexikanische Conditional Cash Transfer Programm PROGRESA. Kurz gesagt erhielten hier arme Haushalte eine Transferzahlung, doch nur, wenn sie gewisse Bedingungen erfüllten, beispielsweise ihre Kinder die Schule besuchen. Es wurde von Beginn an wissenschaftlich begleitet und in randomisierter Weise im Land eingeführt. Dies ermöglichte eine robuste Evaluierung des Programms, die die positiven Wirkungen wissenschaftlich belastbar belegen konnte<sup>2</sup>. Dadurch wurde PROGRESA auch in der internationalen Öffentlichkeit wahrgenommen. Schließlich haben sich ähnliche Conditional Cash Transfers in ganz Lateinamerika verbreitet (siehe hierzu Perkins et al. 2012).

Auf der anderen Seite gibt es zahlreiche Beispiele in der Armutsbekämpfung, bei denen seit vielen Jahren versucht wird, einen Missstand zu verändern und der Weg zum Erfolg noch nicht entdeckt ist. Saubere oder effizientere Kochherde beispielsweise werden seit den 1980er Jahren als notwendig angesehen, um das Leben von Frauen zu verbessern, die in Entwicklungsländern überwiegend mit Feuerholz kochen (siehe Barnes 1994, Weltbank 2011, Martin et al. 2011). Obwohl für die meisten Regionen einfache Kochherde existieren, die wesentlich effizienter sind, als traditionelle Kochmethoden, hat sich die Technologie bislang nicht flächendeckend und dauerhaft verbreitet. Supply Wallahs würden vermutlich recht deutlich gegen massive staatliche Interventionen und Subventionen argumentieren und sich dabei auf internalisierte Kosten berufen, die Anreize genug für die Haushalte schaffen, in effizientere Kochherde zu investieren. Demand Wallahs hingegen würden auf die Armutsfalle verweisen und staatliche Subventionen verlangen. Robuste Evidenz existiert bisher nur für einzelne Länder und nicht systematisch, doch zeigt sie, dass Wirksamkeit und der richtige Weg zur Verbreitung nach wie vor sehr umstritten sind und keine der beiden stilisierten Herangehensweisen per se die richtige ist<sup>3</sup>. Ähnlich wie im PROGRESA-Fall und anders als bei den großen Fragen zu den *INSTITUTIONS* könnte jedoch eine konzertierte und systematische wissenschaftliche Begleitung der zahlreichen Maßnahmen zur Verbreitung verbesserter Kochherde schnell zu einem Erkenntnisgewinn führen.

Am Ende eines solchen Paradigmenwechsels würde im Idealfall eine neue Form der erfolgsbasierten Konditionalität stehen (performance-based conditionality). Klassische Formen der Konditionalität („policy conditionality“) wurden häufig dafür kritisiert, den Empfängerländern nicht auf Augenhöhe zu

<sup>2</sup> Siehe beispielsweise Behrmann et al. (2005), Gertler (2004) und Schultz (2004)

<sup>3</sup> Siehe Simon et al. (2014) für einen Überblick zum Stand der Diskussion. Bensch und Peters (2015) und Hanna et al. (2012) sind Beispiele für Wirksamkeitsstudien mit unterschiedlichen Ergebnissen.

begegnen und die Verantwortlichen so auch nicht in eine verantwortliche und damit auch rechenschaftspflichtige Rolle zu versetzen. Eine erfolgsbasierte Konditionalität hingegen würde zwar klare Auflagen formulieren, doch würden diese für die Durchführungsorganisationen und multilateralen Geber ebenso gelten, wie für die Empfängerländer. Diese Akteure hätten entsprechend auch die Verantwortung und Rechenschaftspflicht – aber ebenso Anreize, durch erfolgreiche Programme weitere Mittel zu akquirieren.

## Literatur

Arndt, Channing, Sam Jones, and Finn Tarp. 2015. "Assessing Foreign Aid's Long-Run Contribution to Growth and Development." *World Development*, 69: 6-18.

Banerjee, A.V. and R. He, 2008. "Making Aid Work." In: *Reinventing Foreign Aid*, Edited by W. Easterly, MIT Press, Cambridge.

Banerjee, A. and E. Duflo, 2011. *Poor Economics – A Radical Rethinking of the Way to Fight Poverty*. Public Affairs, New York

Barnes, D. F., K. Openshaw, K.R. Smith, and R. van der Plas, 1994. "What makes people cook with improved biomass stoves?" *World Bank Technical Paper*, No. 242.

Bauer, P.T. 1969. "Dissent on Development." *Scottish Journal of Political Economy*, 75-94.

Behrman, J.R., P. Sengupta und P. Todd, 2005. "Progressing through PROGRESA: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment in Rural Mexico." *Economic Development and Cultural Change*, 54 (1): 237-275

Bensch, G. and J. Peters, 2015. "The Intensive Margin of Technology Adoption - Experimental Evidence on Improved Cooking Stoves in Rural Senegal." *Journal of Health Economics*, 42: 44-63.

Burnside, C. and D. Dollar, 2000. "Aid, Policies, and Growth." *American Economic Review*, 90(4): 847-868.

Clemens, M.A., Radelet, S., Bhavnani, R. R. and Bazzi, S. 2012. "Counting Chickens when they Hatch: Timing and the Effects of Aid on Growth." *The Economic Journal*, 122(561): 590-617.

CDG, 2006 "When will we ever learn? Improving Lives Through Impact Evaluation." Center for Global Development, Washington D.C.

Easterly, W., Levine, R. and Roodman, D. 2004. "Aid, Policies, and Growth: Comment" *American Economic Review*, 94 (3): 774-780.

Easterly, W. 2008. "Can't Take It Anymore?" Introduction to *Reinventing Foreign Aid*. Edited by W. Easterly. MIT Press, Cambridge.

Gertler, P. 2004. "Do conditional cash transfers improve child health? Evidence from PROGRESA's control randomized experiment." *American Economic Review*, 94(2): 336-341.

Hanna, R., Duflo, E. and Greenstone, M. 2012. "Up in smoke:

the influence of household behavior on the long-run impact of improved cooking stoves." CEEPR WP 2012-008, MIT Center for Energy and Environmental Policy Research.

Hjertholm, P. and H. White, 2000. "Foreign Aid in Historical Perspective" in: F. Tarp (Herausgeber), *Foreign Aid and Development*, London, Routledge.

Martin Il., W. J., Glass, R. I., Balbus, J.M. and Collins, F.S. 2011. "A Major Environmental Cause of Death" *Science*, 334 (6053): 180-181.

OECD, 2015 „International Development Statistics (IDS) – Online Database“, <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm> (abgerufen am 04.03.2015)

Perkins D.H., S. Radelet, D.L. Lindauer and S. Block, 2012. *Economics of Development*. Norton & Company.

Pritchett, L. 2009. It pays to be ignorant: a simple political economy of rigorous program evaluation, in: William Easterly (Herausgeber), *Reinventing Foreign Aid*. MIT Press, Cambridge.

Ravallion, M., 2008a. "Evaluating Anti-Poverty Programs." *Handbook of Development Economics*, Vol. 4, Amsterdam.

Ravallion, M., 2008b. "Evaluation in the Practice of Development" *World Bank Policy Research Paper*, No. 4547.

Roodman, D. 2007, "Aid, Development, and Cross-Country Empirics." *World Bank Economic Review*, 21(2): 255-277

Roodman, D. 2015, "A Replication of "Counting Chickens When They Hatch (Economic Journal 2012)." *Public Finance Review* March 2015 43: 256-281

Sachs, J.D., J.W. McArthur, G. Schmidt-Traub, M. Kruk, C. Bahadur, M. Faye, and G. McCord. 2004. "Ending Africa's Poverty Trap" *Brookings Papers on Economic Activity*, (1) 2004: 117-240.

Sachs, J.D. 2005. "Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals" *Millennium Project*.

Sachs, Jeffrey D. 2006. *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. Penguin Books.

Schultz, T.P. 2004. "School subsidies for the poor: evaluating the Mexican ProgresA poverty program." *Journal of Development Economics*, 74(1): 199-250.

Simon, G.L., R. Bailis, J. Baumgartner, J. Hyman, and A. Laurent (2014), Current debates and future research needs in the clean cookstove sector. *Energy for Sustainable Development*, 20: 49-57.

Temple, J.R.W. 2010. "Aid and Conditionality" in (P. Schultz and J. Strauss, eds.), *Handbook of Development Economics*: 4417-4511, Amsterdam: North Holland.

UN, 2014 "The Millennium Development Goals Report" United Nations, New York.

Weltbank, 2011 "Household Cookstoves, Environment, Health, and Climate Change – A new Look at and old Problem" World Bank, Washington D.C.

# Die Qualität öffentlicher Institutionen und die sozioökonomische Entwicklung



Prof. Dr. Joachim Betz  
GIGA Institut für  
Asien-Studien  
und Universität Hamburg

## 1. Einführung

In den letzten zehn Jahren beobachten wir eine explosionsartige Zunahme des Schrifttums, das sich mit dem Zusammenhang von öffentlichen Institutionen, genauer ihrer Qualität („Good Governance“), und der wirtschaftlichen bzw. sozialpolitischen Leistungsfähigkeit von Volkswirtschaften befasst. Dieses Schrifttum postuliert nicht nur einen positiven Zusammenhang zwischen guten Institutionen und den üblichen Entwicklungsindikatoren, sondern versucht ihn auch auf der Grundlage aufwändiger makrostatistischer Modelle zu berechnen und – noch waghalsiger – die Ursachen unterschiedlicher institutioneller Qualität zu identifizieren.

Zunächst zur Prominenz des Themas. Ganz zu Recht betonte ein schon älteres Papier der Weltbank, verfasst von ihrem Experten zur Regierungsführung (Kaufmann 2003), dass die Qualität von Institutionen auf der Entwicklungsagenda lange Zeit nahezu vollständig gefehlt hätte. Die Lücke erklärt sich zum Teil daraus, dass Regierungsführung, Korruption und ähnliche politikhafte Themen nicht unter das engere Mandat der Bretton-Woods-Institutionen passten, diese Faktoren überdies schwer messbar sind und man ihnen lange auch keine besondere Bedeutung für die Entwicklung zugemessen hat.

Ein Umdenken brachte die Erkenntnis, dass unterschiedlicher Einsatz von Produktiv- und Humankapital die Varianz bei Wachstum und sozialem Fortschritt kaum erklären können (Easterly 2001). Klassische Entwicklungsansätze hatten unterstellt, dass weniger entwickelte Länder v.a. an Kapitalmangel litten und man diesem durch einen mächtigen Investitionsschub abhelfen könne. Mittlerweile wird der Einfluss der Kapitalinvestitionen auf das wirtschaftliche Wachstum nur noch mit durchschnittlich etwa einem Viertel veranschlagt, Investitionen in das Humankapital mit einem weiteren Viertel; es bleibt also ein großer Rest für die Effizienz des Einsatzes von Produktionsfaktoren und der hat nicht unwesentlich mit der Qualität staatlichen Handelns zu tun.

Wichtig war schließlich auch die Erkenntnis, dass die Ergebnisse von über 20 Jahren wirtschaftlicher Strukturanpassung eher dürrig ausgefallen waren, vor allem in jenen Regionen, die des Erfolges am meisten bedurft hätten (Afrika, Lateinamerika).

Dies, obwohl in diesen Regionen in einem historisch beispiellosen Maße Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse abgebaut, durch Abwertungen Schwarzmarktpremien reduziert und die Finanzmärkte dereguliert worden waren (Lora/Panizza 2002).

Angesichts dieser Tatbestände war die Suche nach Faktoren, welche die tieferliegenden Ursachen von Wachstumsunterschieden zwischen Staaten und die mäßige Nachhaltigkeit von wirtschaftlichen Reformen erklären könnten, nur logisch.

## 2. Institutionen und Regierungsführung

Unter wirtschaftlichen Institutionen kann man in einer sparsamen Definition jene Spielregeln verstehen, die das formelle Recht, informelle Normen und Praktiken sowie organisatorische Strukturen des Wirtschaftslebens setzen (World Bank 2000a; Xii). Sie unterscheiden sich damit von kurz- bis mittelfristiger Wirtschaftspolitik. Natürlich beeinflusst Politik langfristig auch die Qualität der Institutionen, so wie Institutionen wiederum darüber mitentscheiden, welche Politik verfolgt wird oder werden kann. Effektive Institutionen setzen erfolgreich Anreize, verfügen über ausreichende Sanktionsmöglichkeiten und senken damit Transaktionskosten (World Bank 2002). Institutionen beeinflussen die Verteilung von Einkommen und setzen Anreize für Investitionen, Wachstum und Innovationen.

Spannender als die Frage der Definition ist die Suche nach Indikatoren, die Unterschiede in der Regierungsführung relativ zweifels- und überschneidungsfrei widerspiegeln. Gebräuchlich wurden etwa die Mittelabzweigung durch Regierungen (Hall und Jones 1999), damit die Gewährleistung des Eigentums, die Öffnung zum Weltmarkt, weil diese rentenbezogene Aktivitäten (staatlicher Agenturen und von Privaten) vermindere und das Land innovativen Ideen aussetze (Rodrik et al. 2002), die Beschränkung der Exekutive (in Bezug auf andere Gewalten und die Bürger; vgl. Keefer und Knack 1997), das Niveau der Korruption.

Problematisch an diesen Indikatoren ist weniger der subjektive Faktor (bei der Datenermittlung) als ihr hohes Ausmaß an Kollinearität (gemessen wird letztlich immer derselbe Grundfaktor) und die hohe Korrelation mit dem Pro-Kopf-Einkommen. Letzteres legt die Vermutung umgekehrter Kausalität nahe, dass nämlich Entwicklung und weltwirtschaftliche Integration es erst ermöglichen bzw. erleichtern, für gute Institutionen zum Schutze des Eigentums etc. zu sorgen. Dies wird durch geeignete Tests auszuschließen versucht (vgl. Knack/Keefer 1997: 599f.). Im Kern werden gute instrumentelle Variablen benötigt, die *nicht* mit anderen Einflussfaktoren des Wachstums zusammenhängen. Dies ist allerdings gelungen.

## 3. Der empirische Einfluss von Institutionen

Die mangelnde Schaffung von guten staatlichen Institutionen

zur Förderung der Wohlfahrt und die Blockade von Reformen können kaum nur mit gesellschaftlicher/politischer Blindheit erklärt werden, sie muss tieferliegende Ursachen haben. Die neuere wissenschaftliche Literatur gibt dazu im Wesentlichen drei Antworten, die sich unter (a) geographische/klimatische Ursachen, (b) Wirtschaftspolitik und (c) institutionelle Infrastruktur und damit zusammenhängende Faktoren ordnen lassen. Die Antworten a. und b. haben sich statistisch als dann nicht sonderlich signifikant erwiesen, wenn die unterschiedliche Qualität von Institutionen Berücksichtigung fand.

Wachstumsbeschleunigung bedarf also der Existenz effektiver Institutionen, die das Eigentum schützen oder die Vertragsdurchsetzung garantieren, diese setzen soziales Vertrauen voraus, das geringere Transaktionskosten bringt. Diese lassen sich aber nicht über Nacht schaffen (Acemoglu 2003; Easterly 2003). Die bisherigen statistischen Ergebnisse bestätigen die institutionelle These in hohem Maße. Nur zwei Resultate: Kaufmann und Kraay (2003) errechneten in einer Studie, dass eine Standardabweichung bei den Variablen voice/accountability bzw. instability/political violence zu einer theoretischen Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens um das 2,5 bzw. vierfache geführt hätte. Acemoglu et al. (2002) erklären 50% der Varianz im heutigen Pro-Kopf-Einkommen mit der Qualität von Institutionen. Letztere zeigen gleichzeitig, dass die Institutionenqualität hohe zeitliche Persistenz zeigt.

Wenn die Effekte guter wirtschaftlicher Institutionen so eindeutig sind, fragt man sich natürlich, warum gesellschaftliche Gruppen dies nicht früher realisiert und institutionelle Reformen eingeführt haben. Die Ursachen für die Persistenz schlechter Institutionen können nicht kognitiver Art sein, sondern müssen in soziopolitischen Blockaden liegen. In der Literatur wurden dafür mehrere Quellen identifiziert:

#### a. Ethnische Fraktionierung, gesellschaftliches Vertrauen und Wirtschaftsleistung

Ein Theoriestrang behauptet, dass mangelnde gesellschaftliche Kohäsion institutionelle Reformen verhindert hätten. Mangelnde Kohäsion wird auf extreme Spaltung der Gesellschaft nach ethnischen oder klassenbezogenen Konfliktlinien zurückgeführt (Ritzen et al. 2000). Polariserte Gesellschaften würden zum Rent-seeking der unterschiedlichen Gruppen führen und einen Konsens über die Schaffung der nötigen öffentlichen Güter und gesunder makroökonomischer Politik erschweren. Polariserte Gesellschaften, könnten einen Abnutzungskrieg zwischen ethnischen Gruppen über die Verteilung von Anpassungskosten bei nötigen Wirtschaftsreformen führen, die Letztere verzögerten.

Easterly (2000) zeigte allerdings, dass qualitativ gute Institutionen die potentiell negativen wirtschaftlichen Konsequenzen ethnischer Fraktionierung abschwächen können. Gute Institutionen mindern statistisch auch die Wahrscheinlichkeit von Völkermord und die relative Zahl von Bürgerkriegstoten.

Gesellschaften mit vergleichsweise geringem sozialen Vertrauen, weisen als Kompensation eine deutlich höhere staatliche Regelungsdichte auf; Menschen die glauben, in einer zivilen Gesellschaft zu leben, erwarten ein geringeres Maß an

Korruption, verlangen weniger Regulierung und verhalten sich mitbürgerlich. Mangelndes gesellschaftliches Vertrauen beeinflusst also nicht nur das Ausmaß staatlicher Regulierungsdichte, sondern auch die Nachfrage danach.

#### b. Ungleichheit und fehlender Mittelschichtenkonsens

In frühen entwicklungspolitischen Schriften wurde oftmals ein positiver Effekt von Ungleichheit bei Einkommen und Vermögen auf Investitionen und wirtschaftliches Wachstum behauptet. Dieser Glaube ist durch neue Studien nachhaltig erschüttert worden, die alle einen mehr oder weniger ausgeprägt negativen Zusammenhang errechnen, ja zuweilen gar einen positiven Wachstumseffekt von Umverteilung. Die einschlägigen Autoren verweisen dabei auf den Einfluss eines beschränkten Kreditzugangs (für die ärmeren Schichten), die negativen Effekte der Einkommenskonzentration auf die politische Stabilität, oder auf die die Neigung populistischer Regime in ungleichen Gesellschaften zur Mittelverschwendung (Überblick in Aghion et al. 1999).



#### c. Korruption und „state capture“

Über die abträglichen Konsequenzen von Korruption auf die wirtschaftliche Leistung gibt es ein ausgedehntes Schrifttum. Ihm kann man entnehmen, dass Korruption zur Fehlallokation von Talent führt, zum Wachstum der Schattenwirtschaft, zu geringeren Steuereinnahmen, zu verzerrten staatlichen Investitionsentscheidungen (Überblick in World Bank 2000b). Studien zu den Ursachen der Korruption sind allerdings jüngeren Datums. Politische Rechte, wie Wahlfreiheit, Informationsfreiheit, und die Existenz mehrerer konkurrierender Parteien sowie die Bezahlung der öffentlich Bediensteten spielen aber offenbar eine geringere Rolle, als oft geglaubt.

Eine interessante Weiterentwicklung der Korruptionsforschung stellt die Untersuchung der Besitzergreifung des Staates (state capture) durch Unternehmer oder Unternehmensgruppen dar. Ebenso berechtigt wie die Furcht vor einem übermächtigen Staat sei die Furcht vor einer Unternehmeroligarchie von Unternehmen, welche die Politiker manipuliere und die Medien beherrsche, um ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen zu fördern (Kaufmann 2003).

#### d. Reversal of fortune

Man kann die bisher genannten Ursachen nun in einer Masterstory zusammenfassen, was einige Harvard-Ökonomen seit längerem versuchen. Acemoglu, Johnson und Robinson (2002) führen Belege an, die auf eine relative Umkehrung des Entwicklungsstandes zwischen ehemaligen europäischen Kolonien und den Mutterländern zwischen 1500 und der Zeit nach der industriellen Revolution hindeuten. In der kolonialen Epoche wurden die Institutionen von außen verändert und zwar abhängig von den Bedingungen, welche die späteren Kolonien den europäischen Siedlern boten. In Gebieten mit hoher Siedlersterblichkeit und hoher lokaler Bevölkerungsdichte, etablierten die Kolonisatoren extraktive Wirtschaften, die sich auf die Ausbeutung von Rohstoffen gründeten, bearbeitet durch die reichlich vorhandenen Arbeitskräfte vor Ort (oder Immigranten) in sklavenähnlichen Arbeitsverhältnissen. In Kolonien mit geringem Sterberisiko für die Neusiedler, ohne nennenswerte lokale Bevölkerung und mit geringen oder fehlenden Rohstoffvorräten gründeten die Kolonisatoren dagegen Siedlerkolonien mit ähnlicher Wirtschaftsweise und ähnlichen Institutionen wie in der Heimat (Acemoglu et al. 2002). Sie ließen sich dort selbst in großer Zahl nieder, sorgten für eine Ausbreitung des Bildungsangebots, setzten die schrittweise Ausweitung politischer Partizipation, der Beschränkung der Exekutive und der Sicherung des Eigentums durch.

Die Frage ist natürlich (a) warum sich die grundlegenden Institutionen in den heutigen Entwicklungsländern nach Abzug der Kolonialmächte nicht besserten und (b) warum die institutionelle Qualität auch in Nicht-Kolonien so bescheiden war und blieb. Die erstgenannte Frage lässt sich mit den ungleich verteilten gesellschaftlichen Kosten des institutionellen Wandels beantworten. Dieser schafft immer auch Verlierer, weil Institutionen nicht nur das Wachstum, sondern auch die Verteilung der Wachstumsfrüchte bestimmen. Gruppen mit politischer Macht, die durch institutionelle oder technologische Innovationen an relativem Einkommen oder Status zu verlieren drohen, blockieren Reformen. In Bezug auf die früheren Kolonial- und heutigen Entwicklungsstaaten heißt dies schlicht, dass sich die nachkolonialen Eliten an die Stelle der Kolonialherren setzten und institutionellem Wandel, der ihre ökonomischen Renten und ihre politische Macht hätte schmälern können, widersetzten, zumindest solange, wie er ihnen nicht von mächtiger werdenden und veränderungswilligen Gruppen aufgezwungen wurde.

#### e. Kulturelle Einflüsse auf die institutionelle Qualität

In den letzten Jahren gibt es eine interessante wissenschaftliche Debatte, die zu einer partiellen Rehabilitierung kultureller Einflussfaktoren auf die Entwicklung führte und damit die Bedeutung institutioneller Faktoren wieder etwas relativiert hat. Lange Zeit zögerten Wirtschaftswissenschaftler Kultur als Faktor von Entwicklung anzuerkennen, weil Kultur ein so vages Konzept ist. Das hat sich in den letzten Jahren deutlich geändert, beginnend gleichsam mit einer Rückkehr zu Max Weber, der ja in seiner protestantischen Ethik die Bedeutung religiöser Zuordnung zum differierenden Erfolgsstreben herausgestellt hat. Man kann den Einfluss der Kultur auf den wirtschaftlichen Erfolg auch heute noch wahrnehmen, sind doch etwa in der

Bundesrepublik Katholiken im Durchschnitt weniger vermögend als Protestanten und glauben Anhänger christlicher Gemeinschaften in den USA weniger als Andersgläubige an den Sinn staatlicher Umverteilung. Die Forschung zum Einfluss der Kultur auf die Entwicklung beschränkt in den letzten Jahren geradezu abenteuerliche Wege: Spolaore und Wacziarg (2009) bestimmten beispielsweise die genetische Distanz von Bevölkerungsgruppen und ihren relativen Abstand zur technologisch führenden Gesellschaft als wesentlichen Entwicklungsfaktor. Sie erklärten dies damit, dass genetisch nahe verwandte Bevölkerungsgruppen leichter gesellschaftliche Innovationen voneinander übernehmen würden und genetische Distanz auch zu einem höheren Abstand von Werthaltungen dieser Gruppen führe.

## 4. Schlussbemerkungen

In praktischer Hinsicht stellt sich die Frage, was wir nun gewonnen haben, wenn wir wissen, dass gute Institutionen erhebliche Wirkung auf den Wohlstand von Nationen entfalten. Rodrik et al. (2002) behaupten nicht zu Unrecht, dass der diesbezügliche Nutzen eher begrenzt ist. Auch die Weltbank warnt, dass Institutionen, die in Industrieländern funktionierten, das nicht unbedingt in Entwicklungsländern müssten, weil hier oft die nötigen Komplementärinstitutionen fehlten, es an der administrativen und technischen Kapazität fehle, um sie effektiv zu machen oder die Kosten von Institutionen (gemessen am Entwicklungsniveau) einfach zu hoch seien (World Bank 2002). Wirkungsvolle institutionelle Arrangements sind offenbar kontext- und pfadabhängig und müssen den geographischen, wirtschaftlichen und politischen Bedingungen des jeweiligen Landes entsprechen.

## Literatur

Acemoglu, Daron, Simon Johnson und James A Robinson; 2002: The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation, in: AER 91,5; 1369-1401

Acemoglu, Daron; 2003: Root Causes. A historical approach to assessing the role of institutions in economic development, in: F&D June; 27-30

Aghion, Philippe, Eve Caroli und Cecilia Garcia-Penalosa; 1999: Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories, in: Journal of Economic Literature, XXXVII; 1615-1660

Aghion, Philippe et al., 2010: Regulation and Distrust, The Quarterly Journal of Economics, ; 1015-1049

Besley, Timothy und Robin Burgess; 2003: Halving Global Poverty, LSE, London, March, Ms.

Easterly, William; 2000: Can Institutions Resolve Ethnic Conflict? Ms, World Bank, Nov.

Easterly, William; 2001; The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics, Cambridge, Mass.

- Easterly, William; 2003: National policies and Economic Growth: A Reappraisal, Center for Global Development, Working Paper 27, May
- Hall, Robert E. und Charles I. Jones; 1999: Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than others? In: The Quarterly Journal of Economics, February; 83-116
- Kaufmann, Daniel; 2003: Rethinking Governance. Empirical Lessons Challenge Orthodoxy, Ms. World Bank
- Keefer, Philip; 2004: A Review of the political economy of governance: From property rights to voice, World Bank Policy Research Working Paper 3315, May
- Keefer, Philip und Stephen Knack; 1997: Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation, in: Economic Inquiry, XXXV; 590-602
- Lora, Eduardo und Ugo Panizza; 2002: Structural Reforms in Latin America under Scrutiny, Inter-American Development Bank, Research Department Working Paper 470, March
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian und Francesco Trebbi; 2002: Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development, in: Center for International Development at Harvard University No. 97, Oct.
- Spolaore, Enrico and Romain Wacziarg, 2009: The Diffusion of Development, The Quarterly Journal of Economics, 460-529
- World Bank; 2000a: Reforming Public Institutions and Strengthening Governance, Washington, D.C.
- World Bank; 2000b: The Quality of Growth, Washington, D.C.
- World Bank; 2002: World Development Report 2002. Building Institutions for Markets, Washington, D.C.

# Entwicklungspolitik unter der Lupe: Was wirkt, was nicht? Welche Erkenntnisse liefert die Wirkungsevaluation?



Prof. Dr. Markus Frölich  
Universität Mannheim



Adrian Amelung  
Institut für Wirtschaftspolitik an  
der Universität zu Köln

## 1. Einleitung

Kann den Armen dieser Welt durch Entwicklungshilfe aus ihrem Leid geholfen werden? Oder ist Entwicklungshilfe wirkungslos oder sogar kontraproduktiv? Wie kann Entwicklungszusammenarbeit verbessert werden, um die Lebenssituation der Ärmsten in Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas zu verbessern oder zumindest die Not zu lindern? In der öffentlichen Debatte wird die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe häufig kritisch diskutiert und dabei von vielen Seiten angezweifelt. Im Zuge dessen wird nicht selten eine konsequente Reduktion der staatlichen Entwicklungshilfe gefordert.

Beim Einsatz von öffentlichen Mitteln stellt sich in der Tat verstärkt die Frage, ob die erwünschten Wirkungen mit den durchgeführten Maßnahmen erzielt werden: Sind die Steuermittel in Entwicklungshilfe gut investiert, oder sollten öffentliche Ressourcen nicht besser anderweitig investiert werden?

Mit Blick auf die öffentlichen Ausgaben in Deutschland könnte man jedoch auch sarkastisch zurückfragen, ob die eingesetzten Mittel beispielsweise besser in den Berliner Flughafen, den Stuttgarter Bahnhof oder in die Elbphilharmonie in Hamburg investiert werden sollten? Auch wenn diese überspitzte Gegenüberstellung polemische Züge aufweist, kann sie die Diskussion dafür sensibilisieren, dass beim Thema Entwicklungspolitik häufig mit zweierlei Maß gemessen wird. Nicht alle Projekte der Entwicklungshilfe führen zu den erwünschten Erfolgen – jedoch werden auch in Deutschland öffentliche Mittel häufig ineffizient verwendet. Daraufhin würde aber niemand ernsthaft auf die Idee kommen, den umgehenden Baustopp sämtlicher öffentlicher Investitionen zu fordern.

Die Frage der Ziele und der Verwendung von öffentlichen Mitteln sollte gesellschaftlich diskutiert werden – eindeutige Aussagen sind daher nicht zwangsläufig zu erwarten. Die Frage, ob Entwicklungshilfe die gewünschten Wirkungen erzielt, kann hingegen durch empirische Wissenschaften beantwortet werden. Durch Messung und Auswertungen der Wirkungen, kann die *Wirkungsevaluation* von Entwicklungshilfe und

Entwicklungszusammenarbeit Antworten auf die Fragen geben, welche Projekte ihr Ziel erreichen - und welche nicht.

Wie nachfolgend argumentiert wird, sind sicherlich nicht alle Entwicklungshilfeprojekte wirksam und gleichzeitig kosteneffizient ausgestaltet. In diesem Politikbereich wird aber zunehmend angestrebt, Projekte umfassend zu evaluieren und ihre Wirksamkeit durch sequentielles Lernen zu verbessern. Ein wichtiges Korrektiv, welches bei vielen öffentlichen Investitionen in Deutschland meist zu kurz kommt.

In diesem Beitrag soll die Wirkungsevaluation von Entwicklungshilfe näher vorgestellt werden. Der Fokus liegt dabei auf der Evaluierung von Projekten, Interventionen oder Programmen d.h. der Evaluation auf der Mikroebene. Ausgenommen wird die Evaluierung gesamter Entwicklungszusammenarbeitsstrategien,- sektorpolitiken oder globaler Instrumente, die an dieser Stelle nicht weiter betrachtet werden. Der Beitrag konzentriert sich daher nur auf einen Teilbereich der Wirkungsevaluation von Entwicklungszusammenarbeit.

Bevor die Wirkungsanalyse von Entwicklungshilfe näher betrachtet, ein Überblick über Anwendungsfelder gegeben und Erkenntnisse von Entwicklungsprojektevaluationen in unterschiedlichen Bereichen vorgestellt werden, sollen vorab die Ziele der Entwicklungsprojekte kurz skizziert werden. Einschätzungen zu der Wirksamkeit einzelner Maßnahmen können nur gegeben werden, wenn definiert wird, welche Wirkungen durch die Intervention erzielt werden sollen.

## 2. Welche Ziele werden mit Entwicklungsprojekten verfolgt?

Die internationale Entwicklungspolitik verfolgt eine Fülle von unterschiedlichen Zielen, so untergliedern sich beispielsweise die acht Millennium Development Goals der Vereinten Nationen in 21 Unterziele. Voraussichtlich wird die Post-2015-Agenda einen noch breiteren Zielkatalog vorsehen. Über die Ziele der Vereinten Nationen hinaus verfolgen die Geldgeber der Entwicklungsprojekte zumeist noch eigene Absichten. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die einzelnen Entwicklungsprojekte sehr unterschiedliche Primärziele verfolgen.

Zentrales Anliegen vieler Entwicklungsprojekte bleibt die Reduktion der Armut bzw. die Minderung der Vulnerabilität der adressierten Menschen. Zusätzlich wird häufig die Steigerung des Gesundheitsniveaus und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch Entwicklungsmaßnahmen verfolgt. Die ökonomische Entwicklung der adressierten Region, die Anteilnahme der ärmsten Bevölkerung am aufkommenden Wachstum („Shared Prosperity“), das Absenken des Treibhausgasausstoßes oder auch die Anpassung an zunehmende Wetterextreme durch den immer rascheren Klimawandel stellen weitere, häufig verfolgte Zielgrößen von Entwicklungsprojekten dar.

Der Zielkatalog von Entwicklungsprojekten umfasst somit, neben der Steigerung des Wohlstands, auch Verteilungsaspekte.

Weniger stehen makroökonomische Entwicklungen, wie Wirtschaftswachstum einer Region, im Fokus, als vielmehr die Steigerung der Lebensbedingungen der ärmsten Bevölkerungsschichten.

### 3. Theoretische und methodische Vorüberlegungen

Um Entwicklungsprojekte zu evaluieren, bedarf es einiger theoretischer und methodischer Vorüberlegungen. Da sowohl bei der Konzeption von Entwicklungshilfeprojekten, als auch bei ihrer Evaluierung viele unterschiedliche Einflussfaktoren zu beachten sind, ist die Aussagekraft einfacher mikroökonomischer Modelle auf Projektebene stark begrenzt. Viele relevante, verhaltensbeeinflussende Faktoren bleiben in diesen Modellen unberücksichtigt. Um die anreizorientierten Überlegungen des Rational Choice-Ansatzes mikroökonomischer Modelle zu erweitern, werden im Folgenden beispielhaft Grundlagen von verhaltensökonomischen Ansätzen (Behavioural economics) in Grundzügen vorgestellt, die für die Planung, Durchführung und Evaluierung von Entwicklungsprojekten von hoher Relevanz sind. Anschließend werden randomisierte kontrollierte Studien (RCT), als wichtiges Instrument innerhalb der Wirkungsevaluation, und ihre Anwendungsgebiete näher erörtert.

#### 3.1 Verhaltensökonomik (Behavioural economics) – Psychologie

Im Kontrast zu mikroökonomischen Modellen, in denen rationales Verhalten der Menschen unterstellt wird, setzt sich die Verhaltensökonomik mit systematischen Abweichungen von rein rationalem Verhalten auseinander. Daumenregeln (Heuristiken) und die Darstellungsform von Informationen (Framing) sind zentrale Untersuchungsgegenstände in diesem Wissenschaftsbereich. Durch eine Vielzahl von empirischen Analysen wurde die große Bedeutung des verhaltensökonomischen Erklärungsansatzes für das menschliche Verhalten bestätigt. Die aktuelle psychologische Forschung weist darauf hin, dass rationales Verhalten eher die Ausnahme darstellt und Menschen sich die meiste Zeit nicht vollkommen rational verhalten. Während die klassische mikroökonomische Theorie das Verhalten von Unternehmen oft sehr gut beschreiben kann, weicht das Verhalten von Haushalten, insbesondere von Haushalten der armen Bevölkerung, oft weit vom Rational-Choice-Ansatz ab. Häufig werden Entscheidungen automatisch getroffen und unterliegen somit vielen unterbewussten Einflüssen.

In der Kognitionspsychologie wird menschliches Verhalten durch die Unterscheidung zwischen zwei unterschiedlichen Arbeitsweisen des menschlichen Gehirns – „System 1“ und „System 2“ – charakterisiert (siehe z.B. auch die Forschungen von Nobelpreisträger Daniel Kahneman). Während das rationale „System 2“ Entscheidungen nach Abwägung aller Handlungsoptionen und Wahrscheinlichkeiten trifft, werden durch das unwillkürliche „System 1“ Handlungsanweisungen automatisch und systematisch vorgegeben. Während dieser Erklärungsansatz der Kognitionspsychologie generell für

menschliches Handeln gilt, ist für die Entwicklungspolitik insbesondere die Erkenntnis wichtig, dass Hunger, Schlafmangel, Sorgen und Stress die kognitive Aufmerksamkeit und das deliberative Handeln noch weiter reduzieren. „System 2“ benötigt Energie, um die Kontrolle über das Handeln zu übernehmen. Arme Haushalte, die sich stets Sorgen über das tägliche Brot, das Überleben ihrer Kinder, Gewalt und gesundheitliche Probleme machen müssen, sind in ihrer kognitiven Energie und Aufmerksamkeit stark eingeschränkt. Man könnte daher auch provokant fragen: Führt der mangelnde Intellekt der Menschen zu ihrer Armut oder ist es genau andersherum, d.h. bedingt die Armut ihre schwächeren kognitiven Fähigkeiten? Es gibt Evidenz, die darauf hinweist, dass beide Wirkungszusammenhänge relevant sind: Menschen mit höherer angeborener Intelligenz haben es im Leben einfacher, sozial oder beruflich aufzusteigen. Untersuchungen zeigen aber auch deutlich, dass die gleichen Menschen bei kognitiven Leistungstests (wie Intelligenz-, Mathematik- und Deduktionstests) schlechtere Ergebnisse erzielen, wenn sie zuvor Hunger, Stress, Sorgen oder Schlafmangel ausgesetzt waren.

Bei der Ausgestaltung von Entwicklungshilfeprojekten sollte daher nicht von stetig rational agierenden Menschen ausgegangen werden. Interventionen müssen deswegen so konzipiert werden, dass sie systematische Abweichungen von rationalem Handeln berücksichtigen. Die Entscheidungsfindung der adressierten Menschen wird zumeist durch mentale Modelle und Heuristiken geleitet und hängt stark vom sozialen Kontext der Menschen ab.

Ein typisches Beispiel für den Einsatz verhaltensökonomischer Elemente in der Entwicklungspolitik findet sich bei Bildungsprogrammen zur Finanzbildung (Financial Literacy). Armen Haushalten und Kleinstunternehmen im informellen Sektor werden einfache Buchhaltungsregeln, Kapital- und Investitionsberechnungen sowie weitere Grundbildung zu Finanzprodukten und Unternehmensführung vermittelt. Die Erfolge solcher Bildungsprogramme für arme Bevölkerungsschichten sind häufig sehr bescheiden. Ein vielversprechender neuerer Ansatz zur Vermittlung dieser Kenntnisse stellen Rollenmodelle und Fernsehserien dar, in denen spielerisch (durch bekannte Schauspieler) bestimmte Verhaltensmuster eingebaut werden. Dadurch wird das (Finanz-)Wissen nicht direkt gelehrt, sondern durch das Vorleben von Handlungsnormen und Rollenmodellen unterschwellig an die Adressaten vermittelt. Das vorgelebte Verhalten kann für die Zuschauer zu einer akzeptierten sozialen Handlungsnorm werden, die vorgibt, wie man sich in der betreffenden Situation zu verhalten hat. In der Literatur wird dies unter dem Stichwort „Edutainment statt Education“ diskutiert.

Ein anderes Beispiel sind mentale Sparkonten: Oftmals legen Haushalte verschiedene virtuelle Sparkonten an, in denen sie z.B. Gelder für die Schulbildung ihrer Kinder zurücklegen. Gleichzeitig nehmen sie aber Kredite für Investitionen - wie Dünger oder Saatgut - auf. Während sie hohe Zinsen für die aufgenommenen Kredite zahlen, erhalten sie gleichzeitig keine (oder nur geringe) Zinsen für ihre getrennt verwalteten Ersparnisse, die sie für die Schulbildung ihrer Kinder einsetzen wollen. Es ist offensichtlich, dass dieses Verhalten nicht optimal

ist. Die Haushalte müssen durch die Separierung ihres Geldes wesentlich höhere Zinsen zahlen als es nötig wäre. Würden sie ihre Finanzmittel allumfassend planen, könnten sie erheblich Gelder einsparen. Geschickt eingesetzte entwicklungspolitische Interventionen können den Haushalten in diesen Fällen helfen, ihre Sparziele günstiger zu erreichen.

Für die Konzipierung von Entwicklungsprojekten sind klassische ökonomische Verhaltensmodelle wichtig, diese müssen aber um psychologische und verhaltensökonomische Modelle ergänzt werden. Es ist dabei jedoch zu beachten, dass der Großteil der psychologischen und insbesondere der verhaltensökonomischen Erkenntnisse auf Studien in westlichen Kulturen beruht - die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf afrikanische oder asiatische Kulturkreise ist häufig begrenzt.

Auch wenn die konkrete Anwendung des verhaltensökonomischen Wissens mit Schwierigkeiten verbunden ist, müssen bei der Konzipierung von Entwicklungsprojekten sozialwissenschaftliche, kulturelle und psychologische Faktoren grundlegend beachtet werden. Der Bau von Brunnen durch Ingenieure oder die medizinische Unterstützung von Gesundheitseinrichtungen durch Ärzte sind alleine für den Erfolg der Projekte nicht ausreichend. Die Nutzung der bereitgestellten Infrastruktur hängt stark von den Verhaltensnormen der Bevölkerung ab. Ansätze zur Konzeption von entwicklungspolitischen Projekten berücksichtigen daher idealerweise neben ökonomischen auch psychologische und kulturelle Aspekte der Verhaltensökonomik.



### 3.2 Randomisierte kontrollierte Studien (RCT)

Eine methodisch wichtige Weiterentwicklung für die Wirkungsevaluation ist die Verwendung von kontrollierten randomisierten Studien (RCT), die zunehmend seit dem Jahr 2000 für den Nachweis von Wirksamkeit bei Entwicklungsprojekten eingesetzt werden. Sie können zuverlässig Aufschlüsse darüber geben, welchen konkreten Einfluss die Interventionen haben und ob die anvisierten Ziele durch die Instrumente erreicht wurden. Sie liefern zudem Erkenntnisse darüber, an welchen Stellschrauben die Projekte verbessert werden könnten.

Die Grundidee von RCT besteht darin, dass mit Einführung eines neuen entwicklungspolitischen Programms, die betroffenen Akteure zufällig verschiedenen Untersuchungsgruppen zugeordnet werden. In einigen Gruppen wird das zu testende Entwicklungsprojekt durchgeführt. Die anderen Gruppen dienen als Kontrollgruppe, in denen die Intervention (vorerst)

unterbleibt. Sowohl vor Einführung des Projekts als auch während des Untersuchungszeitraums werden Evaluationsdaten von den Akteuren erhoben. Damit ähneln RCT in ihrem Vorgehen placebokontrollierten Studien in der Medizin.

Durch die zufällige Verteilung der Akteure auf Untersuchungs- und Kontrollgruppe zu Beginn des Projekts sinken Selektionsprobleme der Unterteilung. Beispielsweise könnten solche Probleme durch die unbewusste (oder bewusste) Einflussnahme der Implementierung oder Planung auf die Studienergebnisse oder durch ungleichmäßige Verteilung von bekannten als auch unbekanntem Einflussfaktoren auf die Kontrollgruppen auftreten. Daher gilt die Randomisierung der Auswahlgruppen als wichtiger Vorteil der RCT gegenüber anderen Evaluierungsmethoden. Voraussetzung für RCT ist aber eine ausreichend große Anzahl an teilnehmenden Akteuren/Probanden (Dörfern, Schulen etc.). Die Stichprobengröße sollte deutlich mehr als einhundert Einheiten umfassen. Ist die Anzahl kleiner, werden die ökonomischen Schätzergebnisse im Allgemeinen zu ungenau bzw. statistisch insignifikant.

Als Erfolgsmodell einer RCT gilt das mexikanische Sozialhilfeprogramm „Progresá“ (1998), bei dem an Bedingungen geknüpfte Sozialhilfe (Conditional Cash Transfers, CCT) an arme Familien gezahlt wurden. Familien erhielten unter der Bedingung, dass ihre Kinder regelmäßig die Schule besuchten und sich regelmäßig von Ärzten untersuchen ließen, monetäre Transferzahlungen. Durch das unabhängige (ausländische) International Food Policy Research Institute (IFPRI) wurde die Reform mittels RCT evaluiert – dies war deshalb möglich, weil die Reform sequentiell eingeführt wurde. Die 506 Kommunen wurden zufällig in 320 Untersuchungsgruppen mit Transferleistung und 186 Kontrollgruppen, in denen die Reform zunächst nicht durchgeführt wurde, unterteilt. Insgesamt wurden in dieser Projektevaluierung von 24.000 Haushalten Daten erhoben - sowohl 1997 vor als auch 1999 nach Einführung des Programms. Durch die Evaluation konnten signifikante Effekte der Conditional Cash Transfers auf das Humankapital, bzw. den Gesundheitsstatus sowohl der Kinder als auch der Eltern sowie die ansteigende Nutzung von präventiven Gesundheitsleistungen von armen Familien nachgewiesen werden.

„Progresá“ gilt seitdem als Erfolgsfall einer Sozialhilfereform. So wurde das Programm sogar nach dem historischen Machtwechsel in Mexiko im Jahr 2000 durch den neuen Präsidenten Fox fortgeführt. Zwar wurde das Programm von der neuen Regierung in „Oportunidades“ umbenannt, im Wesentlichen wurden die Projektinhalte aber fortgeführt und auch auf den städtischen Bereich ausgedehnt. Darüber hinaus wurden ähnliche CCT-Programme in vielen südamerikanischen Ländern neu implementiert und mittels RCT evaluiert.

Sicherlich existieren unterschiedliche Gründe für den Erfolg und die Fortsetzung des Programms. Ein wichtiger Punkt ist die hohe Glaubwürdigkeit der Evaluationsergebnisse. Aufgrund der Evaluation mittels Paneldaten und RCT konnte eine hohe Qualität der Analyse sichergestellt werden. RCT bietet den Evaluatoren unter anderem nur einen relativ geringen „Manipulationsspielraum“. Die transparente Evaluation durch ein renommiertes Forschungsinstitut hat zudem maßgeblich dazu

beigetragen, dass die Ergebnisse von der neuen Regierung nicht hinterfragt wurden. Wäre die zuvor übliche Eigenevaluation durch das mexikanische Ministerium durchgeführt worden, hätte die neue Regierung das Programm wahrscheinlich aufgrund der geringen Glaubwürdigkeit der Evaluationsergebnisse gestoppt.

Die Durchführung von RCT kann jedoch ebenfalls mit Problemen verbunden sein. So können beispielsweise Antizipationseffekte bei den Betroffenen auftreten, die zu einer Verzerrung der Evaluationsergebnisse führen. Die meisten Studien evaluieren zudem nur kurz- und mittelfristige Ergebnisse - die Vergleichsdaten werden zumeist nach einem Jahr, gegebenenfalls auch nach drei bis maximal fünf Jahren erhoben. Einige Interventionen entfalten ihre Wirkung aber sicherlich erst langfristig. Beispielsweise wird in einigen Projekten versucht, durch die Förderung der Vorbereitung zur Selbstständigkeit (Entrepreneurship) während der Schulzeit, die Berufschancen nach der Schulzeit zu fördern. Die Wirkungen auf die Beschäftigungsquote sind dementsprechend erst nach vielen Jahren zu erwarten. Für die Analyse dieser langfristigen Wirkungen ist ein kontrolliertes Design in der Praxis oft nicht möglich, da es häufig schwierig ist, Haushaltsdaten über einen sehr langen Zeitraum zu erheben sowie ein kontrolliertes Design langfristig aufrecht zu erhalten. Es kann häufig nicht sichergestellt werden, dass die Intervention in den Kontrollgruppen unterbleibt während in den Teilnehmergruppen die Maßnahme möglichst unverändert fortbesteht.

RCT sind zwar keine Universalheilmittel, da sie nicht zur Evaluation aller Entwicklungsprojekte geeignet sind, dort jedoch, wo sie einsetzbar sind, liefern sie sehr valide Ergebnisse über die Wirksamkeit von Projekten. Unterm Strich überwiegen die Vorteile der RCT deren Nachteile erheblich. Daher sollte RCT als Evaluierungsmethode in der Entwicklungspolitik weiter verstärkt eingesetzt werden.

#### **Metastudien und systematische Übersichtsartikel (Systematic Reviews):**

Während einzelne Evaluationsstudien die Wirkungen einer bestimmten Intervention zu einem vordefinierten Zeitraum, in einer speziellen Region (bzw. einem speziellen Land) betrachten, versuchen Metastudien oder systematische Übersichtsstudien die Evaluierungsergebnisse mehrerer Untersuchungen zusammenzufassen und eine übergeordnete Betrachtung zu erreichen: Sind die Wirkungen eines Interventionstypus länderübergreifend gleich oder variieren sie stark zwischen Regionen und sind daher kontextabhängig? Für die Übertragung erfolgreicher Projekte auf andere Regionen sind diese Studien von hoher Bedeutung, da sie die Erkenntnisse einzelner Fallstudien generalisieren. Vielfältige Metastudien zu den unterschiedlichsten Bereichen werden beispielsweise von der Internationalen Initiative für Impact Evaluation (3ie) erstellt.

Bei Metastudien ist besonders die Qualität der einzelnen Evaluationsstudien zu berücksichtigen. Fallstudien, die methodische Qualitätsunterschiede aufweisen, können in einer Metastudie nicht problemlos zusammengefasst werden. Des Weiteren variiert die Interpretation einzelner Kriterien stark – so ist beispielsweise die Bewertung der Kosteneffektivität häufig

zwischen den einzelnen Projekten nicht vergleichbar.

#### **Qualität von Evaluationen (Güte, interne Plausibilität):**

Bei der Bewertung der Qualität von quantitativen Evaluationen sind mehrere Faktoren zu berücksichtigen. Gute Evaluationsstudien enthalten Kontrollgruppen (die also von der Intervention nicht betroffen sind) sowie Datenerhebungen guter Qualität sowohl vor der Einführung des Projektes (Baseline) als auch nach der Einführung (Follow-up). Idealerweise werden Daten nach der Einführung auch mehrmals erhoben (z.B. ein und zwei Jahre später), um mehr über die Dynamik der Effekte lernen zu können.



Von sehr hoher Bedeutung ist der Zuteilungsmechanismus zu Kontroll- und Teilnehmergruppe(n). Idealerweise sollte die Zuteilung zufällig erfolgen (z.B. als RCT), damit vermieden wird, dass sich beide Gruppen in möglicherweise unbeobachtbaren Eigenschaften unterscheiden. Eine sehr gute Alternative ist das Regressions-Diskontinuitäts-Design (RDD) bei dem die Zuteilung zwar nach einer festen Regel erfolgt, aber in der Nähe eines Grenzwertes nahezu zufällig ist. Beispielsweise könnten alle Dörfer einer Region nach ihrem Armutsindikator, wie auch immer erhoben, geordnet werden. Wenn nun, z.B. aus Budgetgründen, lediglich 500 Dörfer an dem Projekt oder der Intervention teilnehmen können, so könnten die 500 ärmsten Dörfer ausgewählt werden, während die anderen Dörfer als Kontrollgruppe dienen. Ein direkter Vergleich der 500 Teilnehmerdörfer mit den übrigen Dörfern wäre mit Sicherheit eine schlechte Herangehensweise, da sich die Dörfer ja per Konstruktion bereits in wichtigen Eigenschaften (Armut) unterscheiden. Würden wir jedoch Dorf 500 mit Dorf 501 vergleichen, so ist anzunehmen, dass ihre ursprüngliche Armut sehr ähnlich war. Da jedoch nur Dorf 500 am Projekt teilnahm, kann Dorf 501 als Vergleichsgruppe verwendet werden. Die beiden Dörfer an der „Armutsgrenze“ (welche über die Projektteilnahme entschied) sind in ihren Eigenschaften sehr ähnlich und direkt an der Armutsgrenze ist es nahezu zufällig, ob ein Dorf unterhalb oder oberhalb dieser Grenze liegt. Aus dieser Beschreibung wird zugleich auch ein wesentlicher Nachteil des Regressions-Diskontinuitäts-Designs (RDD) ersichtlich: Da es sich nur um ein lokales Experiment handelt, können auch nur die Dörfer in der Nähe der Armutsgrenze in der Schätzung verwendet werden. Dadurch werden die Schätzungen im Allgemeinen sehr unpräzise, da die „effektive Stichprobengröße“ (also in der Nähe der Armutsgrenze) oftmals sehr klein ist. Der Vergleich von Dorf 500 zu 501 entspricht einer lokalen Stichprobengröße von 2, welche in jedem Fall für eine präzise Schätzung zu gering ist. Daher müssen weitere Dörfer mit einbezogen werden, die in

ihrer ursprünglichen Armut jedoch ähnlich zu der Armutsgrenze zwischen Dorf 500 und 501 sein müssen. Die effektive Stichprobengröße hängt nun davon ab, ob sich die Dörfer in ihrer Armut sehr stark unterscheiden oder ob viele in der Nähe der Grenze liegen. Der RDD Ansatz kann oftmals nur effektiv verwendet werden, wenn die Gesamtstichprobengröße mehrere Tausend oder Zehntausend Einheiten umfasst - um sicherzustellen, dass die effektive lokale Stichprobengröße auch ausreichend groß wird. Ein weiterer Nachteil des RDD (relativ zu RCT) ist die beschränkte Aussagekraft der Ergebnisse: Zum Einen lassen sich Effekte nur für die Population in der Nähe der Armutsgrenze schätzen, welches geringere externe Validität zur Folge hat. Zum Anderen ist die Analyse oder Implementierung mehrerer Treatment-Arme im Allgemeinen nicht möglich. Es wird also nur der Vergleich „Projekt ja oder nein“ betrachtet, aber die Analyse von Projektvariationen oder Modifikationen der Intervention ist kaum möglich.

Weitere übliche Evaluationsverfahren umfassen Differenzen-in-Differenzen, Matching und Propensitätsscorematching und Instrumentalvariablen-schätzungen. Deren Validität ist jedoch im Allgemeinen deutlich geringer als bei RCT oder RDD, wobei Matching-Studien mit Pseudo-Treatment-Tests sowie IV-Verfahren mit randomisierten Instrumentalvariablen eine intermediäre Position einnehmen.

Ein weiteres wichtiges Merkmal für die Güte von Evaluationsstudien ist die Stichprobengröße. Studien mit kleiner Stichprobengröße führen oftmals zu wenig präzisen Schätzergebnissen, die dann statistisch nicht signifikant sind. Die Aussage „statistisch nicht signifikant von Null verschieden“ wird jedoch oftmals so interpretiert, als ob das Projekt keine Wirkung hätte. Diese Interpretation ist meistens aber falsch, und es wäre vorteilhafter, die Konfidenzintervalle zu präsentieren. Deren Interpretation impliziert in den meisten Studien die korrektere Aussage: „Die Wirkung des Projektes könnte sehr positiv sein, sie könnte aber auch sehr negativ sein, sie könnte aber auch klein sein. Die Stichprobengröße der Evaluation ist zu klein, um eine präzisere Aussage treffen zu können.“ Die Tatsache, dass viele RCTs eine recht geringe Stichprobengröße hatten, führt zu zwei Problemen. Einerseits werden, wie zuvor besprochen, viele Projekte als wirkungslos bezeichnet, da die geschätzten Effekte statistisch nicht signifikant sind. Ein weiteres Problem tritt jedoch im wissenschaftlichen Publikationsprozess auf: Evaluationsstudien mit sehr unpräzisen Schätzergebnissen werden von wissenschaftlichen Zeitschriften oftmals nicht publiziert (da das Ergebnis, dass wir nicht wissen, ob die Wirkung klein oder groß, negativ oder positiv ist, in sich kaum Erkenntnisgewinn mit sich bringt). Dies hat zur Folge, dass in den wissenschaftlichen Zeitschriften tendenziell zu viele Extremwerte publiziert werden, also Studien, die sehr starke positive oder sehr starke negative Effekte gefunden haben.

Betrachten Sie als hypothetisches Beispiel eine Intervention, deren Wirkung Null ist, und stellen Sie sich vor, dass diese Intervention unabhängig voneinander an vielen verschiedenen Orten eingeführt und mit jeweils relativ kleinen Stichproben evaluiert wird. Die geschätzten Wirkungen dieser unabhängigen Evaluierungsstudien werden um den Mittelwert von Null herum streuen, und zwar umso weiter, je kleiner die jeweiligen

Stichprobengrößen sind. Zufälligerweise sehr stark positive Schätzwerte, sowie sehr stark negative Schätzwerte werden als statistisch signifikant entdeckt. Die meisten Evaluationsstudien werden insignifikante Effekte finden, aber in den wissenschaftlichen Publikationen werden extrem große Effekte (sowohl stark positive als auch stark negative Ergebnisse) überwiegen. Mittels Meta-Analysen wird versucht, dieser Publikationsverzerrung Rechnung zu tragen. Zudem erlaubt es der zunehmende Trend, randomisierte Studien bereits im Vorfeld zu registrieren, auch die nicht-publizierten Studien in dieser Analyse zu berücksichtigen.

Um diese Problematik im Vorfeld schon etwas abzuschwächen, wird oftmals ein Minimum von 60 Stichprobeneinheiten pro Treatment Arm empfohlen. Diese Anzahl sollte als Minimum interpretiert werden – mindestens 100 Stichprobeneinheiten pro Treatment Arm sind empfehlenswert. In einer Studie mit nur einer einzigen Projektvariante und einer Kontrollgruppe ergibt sich eine Stichprobe von 120 somit als absolutes Minimum. Bei mehreren Treatment Armen liegt die empfehlenswerte Stichprobengröße eher bei 500 bis 800 (wobei diese Empfehlung stets auch an die erwarteten Effektgrößen angepasst werden muss). Es ist hierbei zu beachten, dass diese Stichprobengröße auf der Ebene der Randomisierung bzw. Projektebene/ Intervention gezählt werden muss. Handelt es sich beispielsweise um ein Projekt, welches die Unterrichtsbedingungen in Schulen verbessern möchte (z.B. Elektrifizierung), sollte die Studie mehrere Hundert Schulen umfassen. Die Anzahl der Kinder, die in jeder dieser Schulen befragt werden, ist weniger wichtig. Von Bedeutung ist die Anzahl der Schulen, da auf dieser Ebene die Intervention bzw. das Projekt stattfindet. Ähnlich ist die Situation bei Projekten, die ganze Dörfer oder beispielsweise Gesundheitszentren umfassen. Hier sind ebenso mehrere Hundert Dörfer empfehlenswert, um ausreichend präzise Schätzergebnisse zu erzielen - insbesondere wenn mehrere Treatment Arme untersucht werden sollen. Die Anzahl der befragten Haushalte pro Dorf hat einen relativ geringen Einfluss auf die Präzision der Schätzung.

Bei diesen Beispielen ist zu beachten, dass diese Stichprobengrößen auch bei qualitativen Verfahren erforderlich wären, um eine ähnliche Belastbarkeit der Aussagen zu erreichen. In der Praxis werden qualitative Befragungen jedoch oftmals nur in wenigen Dörfern durchgeführt. Der zentrale Unterschied ist, dass die Unsicherheit bei qualitativen Studien jedoch nicht quantifizierbar ist und somit unsichtbar bleibt. Qualitative Methoden lösen also das Problem der Notwendigkeit großer Stichproben nicht, sie machen das Problem lediglich unsichtbar.

Ein weiterer wichtiger Faktor der Güte von Evaluationsstudien ist neben der internen Validität ihre externe Validität. Neben vielfachen anderen Aspekten, deren Diskussion hier zu weit gehen würde, ist die Repräsentativität der zugrundeliegenden Datenbasis relevant. Wird eine randomisierte Studie beispielsweise nur in einem einzigen Distrikt durchgeführt, so bleibt unklar, ob sich die gefundenen Resultate auch auf andere Distrikte übertragen ließen. Ein RCT mit einer größeren geographischen Reichweite, die auch ländliche und städtische Regionen umfasst, lässt hingegen repräsentativere Schlussfolgerungen zu und hat demzufolge eine höhere externe Validität.

## 4. Entwicklungsprojekte in unterschiedlichen Politikfeldern

Im Folgenden werden ausgewählte Politikfelder und Sektoren vorgestellt, wobei die nachfolgenden Ergebnisse überwiegend auf Metastudien und Überblicksartikeln basieren.

### 4.1 Konditionale Sozialhilfe – Conditional Cash Transfers

Nach „Progresá“ bzw. „Oportunidades“ in Mexiko wurden mittlerweile in fast 20 Ländern konditionale Sozialhilfen (Conditional Cash Transfers, CCT) eingeführt und evaluiert. Voraussetzung für die Transferzahlung sind zumeist der Besuch von Bildungseinrichtungen und der Nachweis der Inanspruchnahme vordefinierter Gesundheitsvorsorgeleistungen. Damit sollen bei den Zielgruppen zusätzliche Anreize für Arzt- und Schulbesuche entstehen.

Evaluierungsergebnisse zeigen, dass durch bedingte Transferzahlungen die Armut der Betroffenen reduziert wurde. Aufgrund der Konditionalität der Transfers stieg auch die Zahl der Schul- und Arztbesuche merklich an. Neben der individuellen intrinsischen Motivation benötigen viele Familien anscheinend einen zusätzlichen monetären Anreiz für den regelmäßigeren Besuch bei Gesundheits- und Bildungseinrichtungen. Wurden die bedingten Transferzahlungen mit Informationen und gesundheitlicher Aufklärung kombiniert, wurden zudem die Anbieter von Gesundheitsleistungen indirekt dazu gezwungen, den Armen bessere medizinische Leistungen anzubieten.

Jedoch konnten bei den Evaluierungen keine klaren Effekte auf Lernfortschritte und/oder Verbesserungen des Gesundheitsstatus der Armen nachgewiesen werden. Aus der reinen Anwesenheit in Schulen und Gesundheitszentren resultierten nicht zwangsläufig die erwünschten Lern- und Gesundheitseffekte. Solange die Transferzahlungen allein an die Anwesenheitsverpflichtung geknüpft werden, sind Fortschritte im Bildungs- und Gesundheitsniveau kein Selbstläufer.

Insgesamt führten die eingeführten Conditional Cash Transfers zu unterschiedlichen positiven Ergebnissen und erzielten größtenteils auch die beabsichtigten Wirkungen - jedoch bestehen bei der Ausgestaltung der Projekte noch Verbesserungsmöglichkeiten. Es ist davon auszugehen, dass durch Variationen beim Design von CCT-Projekten sequentielle Lernerfolge erzielt werden können. Aktuell werden zum Beispiel mehrere „unkonditionale Grundeinkommen“ in Feldversuchen getestet, wodurch die Notwendigkeit der Konditionalität genauer getestet werden soll. Um valide Erkenntnisse zu gewinnen, bedarf es dauerhafter und rigoroser Evaluierung der Projekte.

### 4.2 Mikrofinanz

Unter Mikrofinanz-Projekten versteht man (Mikro-)Kredite an Kleingruppen zur Finanzierung kleinerer Geschäftsmodelle. Viele Arme haben eigenständig keinen Zugang zu effizienten Kreditmärkten, weswegen ihnen das Startkapital für die Umsetzung eigener Geschäftsideen fehlt. Mehrere Kreditnehmer

werden bei Mikrofinanz-Projekten zu einer Gruppe zusammengefasst, zumeist reine Frauengruppen, um gemeinsam eine Kreditgruppe zu bilden. Damit wird das Ziel verfolgt, dass sich die Frauen gegenseitig bei der Kreditrückzahlung unterstützen, sowohl durch moralischen Druck als auch möglicherweise durch gegenseitige Unterstützung. Die Kreditnehmer werden dazu angehalten ihre Sparquote zu erhöhen, um mittelfristig eigenständig neue Investitionen tätigen zu können. Durch solche Mikrofinanz-Projekte haben vielen Menschen - insbesondere in ländlichen Gegenden - in den letzten Jahren Zugang zu einfachen Finanzprodukten erhalten.



Bei der Ausgestaltung der Mikrokredite bleiben bislang viele Fragen hinsichtlich der Feinjustierung der Kreditvergabe offen: Bedarf es dem Gruppenzusammenschluss zu einer gemeinsam haftenden Kreditgruppe oder würden Mikrokredite auch bei einer individuellen Vergabe gut funktionieren? Wie häufig und in welcher Frequenz sollten die Treffen zwischen Kreditnehmern und –gebern stattfinden? In welcher Kredithöhe und in wie vielen Einheiten sollten die Zahlungen erfolgen?

Durch die regelmäßige Evaluierung der Projekte konnten einige erfolgreiche Ausgestaltungsformen ermittelt werden. So zeigte sich, wie oben beschrieben, dass das notwendige Finanzwissen besser durch Edutainment an die Kreditnehmer vermittelt werden kann, als durch klassische finanzielle Allgemeinbildung. Ebenfalls wurden Erfolge der Instrumentalisierung von mentalen Sparkonten und die Selbstbindung durch angestrebte Sparpläne nachgewiesen. Diese Maßnahmen sollen Spontankäufe und kurzfristiges Handeln der Kreditnehmer unterbinden, indem die kurzfristige mangelnde Selbstkontrolle der Akteure durch langfristige Selbstbindung überwunden wird. Weil es aber bei vielen Akteuren zu phasenweisen hohem Liquiditätsbedarf kommen kann, darf die langfristige Bindung nicht zu rigoros ausgestaltet sein, um den kurzfristigen Handlungsspielraum dieser Akteure nicht zu stark einzuengen. Es zeigte sich beispielsweise, dass Kleinbauern Gutscheine für Düngemittel direkt nach dem Erhalt ihrer Ernteeinnahmen nicht erwerben, weil dies ihre Liquidität zwischen den Erntezeiten zu stark einschränkt. In solchen Fällen bieten sich weichere Selbstbindungsmaßnahmen an. So wurden beispielsweise Effekte von beschrifteten Sparbüchern und klar definierten Sparzielen nachgewiesen, die zur mentalen Bindung beitragen. Die

Ergebnisse dieser Studie unterstreichen die Bedeutung von verhaltensökonomischen Aspekten, wie Framing, Labelling und automatischen Voreinstellungen (Default-Optionen), für den Erfolg entwicklungspolitischer Projekte. Aktuell testen wir in Äthiopien bei Feldversuchen den Einsatz von Sparplänen und Sparzielen, die direkt im Anschluss an die Ernteeinnahmen mit den Bauern vereinbart werden. Die bäuerlichen Familien werden gebeten, sich selbst eigene Sparziele zu setzen. Diese selbstgesetzten Sparziele sind für sich alleine natürlich nicht bindend, aber durch den innerfamiliären Beratungsprozess kann ein moralischer Druck zur Erreichung der Ziele entstehen. Hierbei wird auch die Effektivität mentaler Konzepte getestet, z.B. ob „loss framing“, das Betonen von Verlusten bei zu geringer Sparquote oder „reward framing“, das Herausstellen des Zusatznutzens bei Einhaltung der anvisierten Sparquote, höhere Wirkungen bei den Kleinbauern entfalten.

Neue Technologien könnten den Einsatz von Mikrofinanz-Projekten zukünftig erheblich weiter verändern. So können Bank- und Kreditgeschäfte via Mobiltelefonen (Mobile banking) schneller und, insbesondere in ländlichen Gegenden, erheblich transaktionskostenärmer durchgeführt werden. Zwar liegen in diesem Feld noch keine Metastudien vor, es bestehen aber bereits einige erfolgsversprechende Ideen und erste Evidenz. In Kenia wurde beispielsweise Geld per unkonditionalem Transfer an arme Familien direkt aufs Mobiltelefon überwiesen. Die vorläufigen Ergebnisse dieses Projekts deuten an, dass diese Form des Transfers zu einer deutlichen Erhöhung des Vermögens führt, weil die beziehenden Haushalte einen größeren Anteil sparen. Zudem gibt es erste Hinweise darauf, dass das erhaltene digitale Geld weniger riskant investiert wird als Bargeldauszahlungen. Die betroffenen Familien tätigten auch weitere Investitionen, was wiederum ihr Einkommen um bis zu 33% steigerte. Dies ist ein interessantes Untersuchungsfeld, in dem viel Potenzial steckt aber auch noch Vieles unbekannt ist. So wäre es denkbar, allen Menschen in sehr armen Dörfern ein Mobiltelefon zu schenken und ihnen regelmäßig oder nur in Krisenzeiten einen bestimmten Geldbetrag aufzuladen. Durch die Verwendung von mentalen Sparkonten könnte auch die Verwendung dieser Gelder ansatzweise gelenkt werden, wobei hier noch weiterer Forschungsbedarf besteht. Denkbar ist auch eine Anpassung der Zahlungen an Krisenzeiten. Es wäre beispielsweise leicht möglich, die Zahlungshöhe an den lokalen Regenfall zu koppeln, so dass in Dürrezeiten automatisch höhere Zahlungen getätigt würden (sofern die Mobiltelefonsysteme dann noch funktionsfähig sind).

Während bei Mikrokrediten für Geschäftsinvestitionen erfolgreiche Ausgestaltungformen festgestellt werden konnten, sind Projekte im Versicherungsbereich (mit Ausnahme von Lebensversicherungen) aufgrund geringer Nachfrage bisher oftmals ohne Erfolge geblieben. Anwendungsbereiche waren Kranken-, Unfalls-, Invaliditäts- oder Erwerbsausfallsversicherung. Auch Versicherungen zur Abdeckung von Preisunsicherheiten bei Agrarprodukten – für Bauern bestehen häufig große Ertragsrisiken aufgrund möglicher Witterschwankungen – konnten bisher kaum erfolgreich implementiert werden. Gleichzeitig sind mangelhafte Absicherungen gegen vielfache Risiken eine der zentralen Ursachen von Vulnerabilität und Armut. Neuere

Ansätze könnten Versicherungen sein, die mit Selbstversicherung (Steigerung der eigenen Sparquote) kombiniert werden, über deren Wirkungen jedoch noch nicht viel bekannt ist.

### 4.3 Infrastrukturprojekte

Die klassische Entwicklungstheorie fokussiert sich darauf, Infrastrukturmaßnahmen in Entwicklungsländern zu fördern bzw. umzusetzen. Der Bau von Brunnen, Wasserleitungen, Straßen oder Staudämmen soll einen Investitionsanstoß für private Investoren setzen, wodurch das Wirtschaftswachstum in der Region gefördert werden soll. Viele der durchgeführten Projekte haben aus Ingenieurperspektive sicherlich ein sehr hohes Niveau, jedoch vernachlässigen sie häufig die sozioökonomischen und kulturellen Gegebenheiten im Land, die wiederum das Nutzungsverhalten der Bevölkerung maßgeblich beeinflussen. Viele teure Projekte werden daher mit dem Verweis kritisiert, dass die Bevölkerung nur einen geringen Mehrwert aus der neuen Infrastruktur ziehe.

Wirkungsanalysen könnten die vorgebrachte Kritik überprüfen. Jedoch sind Evaluationen von Infrastrukturprojekten mittels RCT äußerst schwierig. In diesem Bereich bieten sich eher Evaluationen mittels Regression Discontinuity Design (RDD) oder Schätzverfahren per Instrumentenvariablen (IV) an – jedoch sind auch starke IV nur schwierig zu finden. Methodische Probleme können mitbegründen, wieso bisher nur relativ wenige kontrollierte Evaluationsstudien zu Infrastrukturprojekten vorliegen. Wirkungsstudien zum Nutzungsverhalten der Bevölkerung oder zur Korruption beim Bau von Infrastrukturprojekten könnten koordiniertes Lernen bei Projekten ermöglichen, liegen bisher aber ebenfalls nur in sehr geringer Anzahl vor.

Generell besteht in den letzten Jahren international der Trend in der Entwicklungspolitik weniger Projekte auf der Angebotsseite in Form von Infrastrukturmaßnahmen durchzuführen, als vielmehr die Nachfrageseite durch direkte Transfers an die arme Bevölkerung zu stärken und den Aufbau von stabilen Institutionen zu unterstützen.

### 4.4 Landwirtschaft

Die landwirtschaftliche Produktion steht in vielen Entwicklungsländern vor erheblichen Herausforderungen. Während durch ansteigende Bevölkerungszahlen die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten zukünftig weiter zunehmen wird, hat die Zersplitterung der Bauernhöfe durch hohes Bevölkerungswachstum in den letzten Jahrzehnten in vielen Ländern zu ineffizient kleinen Produktionseinheiten geführt. Zudem wird durch den immer rascheren Klimawandel die natürliche Produktivität der Nutzflächen reduziert. Mögliche Aufforstungsmaßnahmen, die den Klimawandel abschwächen könnten, würden die landwirtschaftlich genutzte Gesamtfläche weiter reduzieren. Daher ist die Steigerung der Produktivität des landwirtschaftlichen Ertrags in Entwicklungsländern unabdingbar. Während in Asien zwischen 1970 und 1995, durch die grüne Revolution, die Erträge verdoppelt werden konnten, fehlt ein ähnlicher Entwicklungssprung in Afrika bisher.



Ein wichtiger Ansatz, um die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern, ist die Weiterentwicklung von Saatgut durch Züchtung oder genetische Modifikation. So könnte beispielsweise der Anteil von Vitamin A in Maniok- und Reissorten erheblich gesteigert werden. In vielen afrikanischen Ländern verbreiten sich neue, weiterentwickelte Sorten jedoch nur sehr langsam. Vielerorts fehlen aber auch neue adaptive und lokal angepasste Sorten, da sich beispielsweise die privat finanzierte landwirtschaftliche Forschung vermehrt auf die Entwicklung von neuen Sorten für den kommerziellen Großanbau in den USA und Südamerika konzentriert, die aber für ländliche Kleinbauern nicht sinnvoll nutzbar sind. Notwendig sind weitere Forschungsanstrengungen bezüglich Pflanzen, die Grundnahrungsmittel für die ärmere Bevölkerung darstellen. Verschiedene Projekte deuten an, dass der Vitamin A Mangel der Ärmsten durch weiterentwickelte Pflanzen gemindert werden könnte. Da diese Pflanzen für die kommerzielle Agrarindustrie kaum interessant sind, sind vermehrte öffentlich finanzierte Forschungsprojekte in diesem Bereich notwendig.

Ein weiterer Ansatz könnte darin bestehen, die ländlichen Kleinbauern besser in globale Wertschöpfungsketten zu integrieren. Häufig erhalten Bauern nur einen marginalen Bruchteil der Endkunden-Verkaufspreise, obwohl sie das vollständige Risiko von Ertragsausfällen (beispielsweise wetterbedingt oder durch Pflanzenkrankheiten) und Preisschwankungen tragen. Über die empirische Wirkung von Geschäftsmodellen, die die Bedingungen der Bauern verbessern sollen, wie z.B. Fair Trade, existieren bisher aber kaum quantitative Evaluationsstudien und somit wenig belastbare Aussagen.

Ein alternativer Ansatz ist die Auftrags- bzw. Vertragslandwirtschaft, die auf einer langfristig vertraglich vereinbarten Zusammenarbeit zwischen Bauern und Abnehmern basiert. Während sich der Bauer verpflichtet, eine festgelegte Menge zu einer vorgeschriebenen Qualität und zu einem vorab definierten Termin zu liefern, verpflichtet sich der Auftraggeber zum Kauf der Ware (zu einem im Voraus fixierten Preis). Dadurch könnten für die Kleinbauern einerseits Liquiditätsengpässe bei der Finanzierung von Saatgut und Dünger reduziert werden und zudem die Preisrisiken des Marktes gemindert werden. Bisher existieren auch in diesem Bereich nur wenige neutrale Evaluationen. Daher ist bisher noch unklar, inwiefern Kleinbauern von diesem Geschäftsmodell wirklich profitieren. Zwar können Liquiditätsengpässe aufgrund von Krediten sicherlich

vermindert werden, ob die Preisrisiken durch solche Verträge effektiv gesenkt werden können ist jedoch unklar.

## 4.5 Kinderarbeit und Schulbildung

In einigen Entwicklungsländern ist die Anzahl von Kindern, die regelmäßig arbeiten und dadurch dem Schulbesuch fernbleiben, immer noch sehr hoch. Häufig arbeiten diese Kinder unter prekären Bedingungen – beispielsweise in Steinbrüchen oder in der Landwirtschaft. Ursächlich für Kinderarbeit sind meist Armutsprobleme der Familien. Reichen die Einkommen von armen Familien für ihren Lebensunterhalt nicht aus, ist Kinderarbeit oft der einzige Ausweg.

Um Kinderarbeit zu reduzieren, könnten konditionale oder un-konditionale Geldtransfers geeignete Instrumente sein, wenn das zugrundeliegende Problem in der Armut der Familien liegt. Eine weitere Ursache liegt aber auch in der hohen Vulnerabilität vieler Familien, deren Absicherung gegen existentielle Risiken oft fehlt. In diesem Fall wären aus theoretischer Perspektive nicht Geldtransfers, sondern Versicherungen das geeignete Instrument, um Vulnerabilität und dadurch auch Kinderarbeit zu reduzieren. Derzeit werden RCT-Projekte zu Versicherungen in Pakistan getestet. In einem ersten Pilotprojekt konnte Kinderarbeit durch erweiterte Krankenversicherungen in der untersuchten Region deutlich reduziert werden, wobei ergänzt werden sollte, dass die Untersuchung in einem geographisch sehr eingeschränkten Raum (nur in Hyderabad) durchgeführt wurde. Zudem wurden nur relativ wenige Branchen einbezogen. Diese Evaluierungsergebnisse lassen sich somit nicht zwangsläufig auf andere Gebiete übertragen, aber führen zu der Empfehlung, die potenziell erfolgsversprechenden Instrumente nun in einem größeren RCT zu überprüfen.

Vermutet man das zugrundeliegende Problem weniger in der Kinderarbeit, sondern vielmehr in der beschränkten Schulbildung der Kinder, könnten gezielt gesetzte Anreize, die die betroffenen Familien motivieren, ihre Kinder in die Schule zu schicken, ein möglicher Ansatz sein. Die Abschaffung von Schulgebühren bzw. die Zahlung von Stipendien wären potenzielle Instrumente. Möglich wären auch konditionale Geldtransfers, die an die Bedingung geknüpft sind, dass die eigenen Kinder regelmäßig in die Schule gehen. Wie oben beschrieben, zeigen Wirkungsevaluierungen, dass konditionale Geldtransfers (CCT) den Schulbesuch der Kinder erhöhen, die Wirkung der Transfers auf Lernfortschritte aber unklar bleibt. Neben der möglicherweise fehlenden (intrinsischen) Motivation der Kinder, könnte auch die teilweise mangelnde Qualität des Schulunterrichts die geringen Bildungserfolge erklären. In einigen Ländern bleiben beispielsweise manche Lehrer selbst häufig dem Unterricht fern. Durch weitere Wirkungsanalysen könnten nähere Erkenntnisse über die wichtigsten Ursachen der ausbleibenden Lernerfolge gewonnen werden. Evaluationen haben gezeigt, wie oben unter „Infrastrukturprojekte“ angedeutet, dass allein der Ausbau der Schulinfrastruktur oftmals nur relativ geringen Einfluss auf den Schulbesuch und die Schulbildung der Kinder hat.



Claus Bünningel - pixelio.de

## 4.6 Gesundheit

In vielen Entwicklungsländern fehlen gut funktionierende Krankenversicherungssysteme. Bei der Ausgestaltung von neuen Krankenversicherungssystemen bestehen viele offene Fragen, die vorab beantwortet werden müssen. Zentral ist die Frage, wer die Kosten des Systems tragen soll: Sind staatliche durch Steuermittel finanzierte Systeme (Beveridge-Modell) oder beitragsfinanzierte Systeme (Bismarck-Modell) vorzuziehen, bei denen sich die Beiträge der Versicherten an der Höhe des Arbeitseinkommens bemessen?

In vielen Ländern existieren staatlich bereitgestellte Gesundheitszentren, die den Bürgern kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Häufig ist die Qualität der angebotenen Gesundheitsleistung jedoch auf sehr geringem Niveau. Benötigen die Patienten Leistungen, die die Gesundheitszentren nicht anbieten, müssen sie Privatärzte aufsuchen. Weil es kein Krankenversicherungssystem gibt, müssen die Ärzte dann von den Patienten privat bezahlt werden. Oftmals sind Familien bereit, insbesondere bei gravierenden Krankheiten, diese höheren Kosten zu tragen, um höherwertige oder zuverlässigere Gesundheitsleistungen zu erhalten, allerdings stürzt sie dies oft in tiefe Schulden.

Einige Projekte versuchen dieses Problem mit Hilfe gruppenbasierter Mikrokrankenversicherungen (Community based health insurance) anzugehen. Die Bürger einer Gemeinde bilden zusammen den Versicherungspool, wodurch die Krankheitsrisiken der Gemeindemitglieder ausgeglichen werden. In Ruanda konnte 90% der Landbevölkerung durch diese gruppenbasierten Mikrokrankenversicherungen Zugang zum Gesundheitssystem ermöglicht werden. Evaluierungen legen nahe, dass die privaten Gesundheitsausgaben durch diese Versicherungen gesenkt werden konnten. Weiterhin bleibt aber problematisch, dass die ärmsten Bevölkerungsschichten zumeist nicht Mitglied in den Versicherungen werden. Zudem ist bei den meisten Krankenversicherungen die obere Kappungsgrenze der Versicherungsleistung sehr niedrig. Es gibt zudem nur wenige Studien, die die direkten Gesundheitswirkungen der Versicherungen auf die Bevölkerung evaluieren. Im überwiegenden Anteil der Studien stand die finanzielle Tragfähigkeit der Versicherungen im Vordergrund der Analyse.

Projekte zu Mikroversicherungen können wichtige Hinweise für die Ausgestaltung von Versicherungssystemen in Entwicklungsländern geben. Um die ärmste Bevölkerungsschichten mit

höheren Gesundheitsrisiken aber langfristig mit einzubeziehen, sind „soziale Pflichtversicherungen“ wohl auch in Entwicklungsländern notwendig.

Neben Versicherungssystemen werden auch direkte, insbesondere präventive, Gesundheitsinterventionen in vielen Entwicklungsländern erörtert. Obwohl viele Projekte durchgeführt werden - bekannte Beispiele sind die Verteilung von Moskitonetzen zur Malariavorbereitung, die Ausgabe von Chlorin Tabletten für die Wasseraufbereitung oder HIV-Tests - sind nur relativ wenige Projekte mit RCT evaluiert worden. Die mit RCT evaluierten Projekte sind zudem häufig nur kleine Demonstrationsprojekte.

Einige Evaluierungen weisen darauf hin, dass es für die Bevölkerung einen erheblichen Unterschied ausmacht, ob Präventivmaßnahmen umsonst, d.h. zum Preis von Null, verteilt werden oder zum Preis von fast Null (d.h. einem sehr kleinen Preis) verkauft werden. Werden Vorbeugungsmittel gratis ausgegeben, erhöht sich die Nutzungsbereitschaft der Bevölkerung erheblich. Obwohl die ökonomische (Lehrbuch-)Theorie keinen entscheidenden Unterschied zwischen einem sehr kleinen Preis und einem Preis von Null erwarten lassen würde, stieg die Nutzung von Malaria-netzen bei einer marginalen Preisveränderung auf exakt „Null“ sprunghaft an. Ein solcher Effekt wurde auch oft in psychologischen Studien gefunden, bei denen eine kostenfreie Abgabe eine soziale Norm hervorrufen kann, welche bei einem freiwilligen Kauf nicht aktiviert wird. Dies findet sich beispielsweise auch im Weltentwicklungsbericht 2015 wieder: *“A product that is free triggers emotional response, and it may convey social norm that everyone should be and will be using it”* (World Bank, 2015, p.17). Diese Erkenntnisse können insbesondere bei der Bekämpfung von ansteckenden Krankheiten, wie Diarrhoe etc., äußerst wichtig sein. So können zukünftige Maßnahmen zur Reduktion der Ansteckungsgefahr, wie beispielsweise die kostenlose Bereitstellung von Seife in Kombination mit Händewaschkampagnen, kosteneffizient durchgeführt werden. Die Bereitstellung wäre zwar mit leicht höheren absoluten Kosten verbunden, würde aber eine überproportional höhere Wirkung entfalten im Vergleich zur kostenpflichtigen Abgabe.

## 4.7 Anzahl Jobs – Förderung der Selbstständigkeit

In vielen Entwicklungsländern ist weiterhin mit einem massiven Bevölkerungsanstieg, insbesondere der jungen Bevölkerung, zu rechnen. Viele, teilweise gut ausgebildete Menschen, werden in den Arbeitsmarkt eintreten. Laut Weltbank müssen 600 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze bis zum Jahr 2020 entstehen, um das aktuelle Beschäftigungsniveau zumindest konstant zu halten. Insbesondere in Asien und in Subsahara-Afrika müssen diese Stellen geschaffen werden. Ob und wie dieses Ziel erreichbar ist, bleibt unklar.

Sowohl Grimm und Paffhausen, als auch Cho und Honorati haben die Förderung des Eintritts in die selbständige Erwerbstätigkeit, sowie die Unterstützung von kleineren Firmen (KMUs) in Metastudien evaluiert. Sie kommen zu folgenden fünf zentralen Ergebnissen:

1.) Generell führen Fördermaßnahmen in diesen Bereichen zu eher geringen Beschäftigungseffekten. 2.) Der Einstieg in die Selbstständigkeit lässt sich leichter fördern, als Beschäftigungseffekte durch die Förderung von Firmenwachstum 3.) Der erleichterte Zugang zu Kapital ist ein weniger effektives Förderinstrument für die Steigerung der Beschäftigung als Weiterbildungsmaßnahmen und Dienstleistungen in Form von Business Development Services. 4.) Studien, die mit RCT evaluieren, finden tendenziell kleinere Effekte als quasi-experimentelle Forschungsdesigns. 5.) Es besteht kaum Evidenz zu Langzeiteffekten auf dem Arbeitsmarkt und generell können die wenigsten Programme als kosteneffizient eingestuft werden.

Geeignete und kosteneffiziente Instrumente zur Schaffung von Arbeitsplätzen sind demnach bisher noch nicht ermittelt worden – hier besteht sicherlich weiterer Forschungsbedarf. Zudem ist weiterhin unklar, wie kleine zu mittelständischen Firmen entwickelt werden können, um so Arbeitsplätze zu generieren.

## 5. Zusammenfassung

Dieser kurze und sicherlich unvollständige Überblick über die unterschiedlichen Forschungsbereiche zeigt, dass Wirkungsanalysen entscheidende Anregungen für die Ausgestaltung und Verbesserung von Entwicklungsprojekten geben können. Es zeigte sich in einigen Projekten, dass kleine Interventionen manchmal große Wirkungen entfalten können. Besonders verhaltensökonomische Aspekte müssen bei der Konzipierung genauer beachtet werden, da sie den Erfolg der Projekte mit beeinflussen. Über die Weiterentwicklung und den Einsatz technologischer Neuerungen, wie beispielsweise mobile banking, sollte verstärkt nachgedacht werden, da sie erfolgsversprechende Chancen beim Design von Entwicklungsprojekten bieten können. Bereits bei der Ausgestaltung der Projekte sollte eine umfassende Evaluierung mit eingeplant werden. Projekte sollten zudem flexibel ausgestaltet werden, damit sie zukünftig unter der Berücksichtigung sequentieller Lernerfahrungen variiert werden können.

Rückblickend auf die zu Beginn formulierte Frage, ob öffentliche Gelder weiter in Entwicklungshilfe investiert werden sollen, lässt sich feststellen: Viele Entwicklungsprojekte erzielen, zumindest teilweise, die intendierte Wirkung – auch wenn häufig noch Verbesserungspotenziale in der Ausgestaltung bestehen. Gleichwohl ist der Anteil rigoros evaluierter Projekte immer noch recht gering. Sicherlich kann für einen Großteil der Entwicklungsprojekte festgehalten werden, dass ihre

Effektivität freilich nicht geringer ist als die vieler öffentlicher Projekte in Deutschland.

Daher kommen die Autoren zu ihrer eigenen, normativen Empfehlung (welche also auch die eigene Wertung enthält): Die Bevölkerung in Deutschland lebt auf einem sehr hohen Wohlstandsniveau, trotzdem hat Deutschland die zugesagten ODA-Versprechen (Official Development Assistance) bisher nicht eingehalten. Deutschland hat sich dazu verpflichtet, 0,7% des Bruttonationaleinkommens (BNE) jährlich in öffentliche Entwicklungshilfe auszuschütten – bisher aber niemals mehr als ca. 0,4% des BNEs gezahlt. Daher sprechen wir uns dafür aus, dass Deutschland nicht weniger, sondern mehr Mittel in Entwicklungshilfe investieren sollte. Weiterhin sollte aber auch sichergestellt werden, dass die einzelnen Projekte der Entwicklungszusammenarbeit tatsächlich positive Wirkungen auf die Bevölkerung entfalten. Daher sollte die Entwicklungszusammenarbeit nicht nur erweitert und ausgebaut werden, sondern gleichzeitig die Wirksamkeit der Entwicklungsprojekte durch bessere und systematischere Evaluation überprüft werden. Die Autoren empfehlen, vermehrt Evaluationen mit dem Ziel des „ergebnisoffenen Lernens“ einzusetzen, bei dem nicht im Nachhinein überprüft wird, ob intendierte Ziele erreicht worden sind, sondern bei dem mehrere konkurrierende Varianten gegeneinander getestet werden, mit dem Ziel, die effektivste Variante zu finden und später weiter zu optimieren. Evaluation sollte hierbei weniger als Mittel zur Kontrolle und Bestrafung eingesetzt, sondern in einem frühzeitig geplanten, ergebnisoffenen und sequentiellen Lernprozess eingebettet werden, für den sich kontrollierte Wirkungsstudien mit mehreren Interventionsvarianten (Treatment-Armen) oftmals anbieten können.

## Weiterführende Literatur

Michael Grimm, Anna Luisa Paffhausen (2015): Do interventions targeted at micro-entrepreneurs and small and medium-sized firms create jobs? A systematic review of the evidence for low and middle income countries; *Labour Economics*, Volume 32, January 2015, Pages 67-85

Yoonyoung Cho, Maddalena Honorati (2014): Entrepreneurship programs in developing countries: A meta regression analysis; *Labour Economics*, Volume 28, June 2014, Pages 110-130

World Bank (2015): World development report 2015: Mind, society, and behaviour; <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2015>

# DAS „ENDE DER ARMUT“ . EIN MULTILATERALES GEBERDILEMMA?



*Prof. Dr. Helmut Reisen*

*Assoziierter Wissenschaftler  
am Deutschen Institut für  
Entwicklungspolitik*

*Titularprofessor, Wirtschafts-  
wissenschaftliches Zentrum,  
Universität Basel*

## Stehen wir bald vor einem multilateralen Geberdilemma?

Es heißt oft, dass Länder mittleren Einkommens kaum Entwicklungshilfe bräuchten; andererseits seien Länder, die im Niedrigeinkommensbereich verblieben, in der Regel so fragil und unregierbar, dass Hilfe keinen Sinn mache. Sollte man also die 'konzessionären Fenster' der multilateralen Finanzierungsinstitutionen schließen, wie es die Interamerikanische Entwicklungsbank bereits vorgemacht hat? Die Debatte zielt hier besonders auf die International Development Association (IDA) der Weltbank, den weltgrößten multilateralen Geber von Zuschüssen und subventionierten (weichen) Krediten.

Stehen wir also bald vor einem multilateralen Geberdilemma? Nach anderthalb Jahrzehnten der Konvergenz und Armutsreduktion armer Länder sind vollmundige Proklamationen zu vernehmen, dass in den kommenden fünfzehn Jahren die extreme Armut weltweit besiegt sein werde. Die Weltbank, die Vereinten Nationen, die OECD oder auch die Gates-Stiftung, die sich als Optimisten besonders bemerkbar machen, definieren das 'Ende der Armut' präzise. Im Jahr 2030 sollen nicht mehr als drei Prozent der Weltbevölkerung (das wären noch gut 200 Millionen Menschen) mit einem Tageseinkommen von 1,25\$ (gemessen als Kaufkraftparität) oder weniger auskommen müssen. Gleichzeitig wird prognostiziert, dass immer weniger Staaten berechtigt sein werden, Zuschüsse oder weiche Kredite der Weltbank und anderer multilateraler Finanzierungsinstitutionen zu erhalten. Sie werden 'graduier' (verlieren ihre IDA-Berechtigung), sobald das jährliche Pro-Kopf-Einkommen eines Landes \$1.195 übersteigt.

## Das Armuts- und Graduierungsszenario

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), das auf internationaler Ebene eine Reflektionsgruppe zur Reform der multilateralen konzessionären Finanzierung leitet, hat gerade ein Gutachten zu dieser Debatte veröffentlicht<sup>1</sup>. Die zentralen Aspekte des Gutachtens

<sup>1</sup> Chris Garroway & Helmut Reisen, The Future of Multilateral Concessional Finance, BMZ/GIZ, Berlin 2014 <http://star-www.giz.de/fetch/3dQ00u3Xc0001Qgm0f/giz2014-1668en-mulilateral-concessional-finance.pdf>

werden hier zusammengefasst.

Die zukünftige Nachfrage nach multilateraler Entwicklungsfinanzierung lässt sich – anders als das Finanzierungsangebot aus alternativen privaten oder öffentlichen Quellen – in verschiedenen empirisch gestützten Szenarios quantifizieren. *Prognostizieren* lässt sich die globale Armutsentwicklung und die Nachfrage nach multilateraler Hilfe dagegen nicht verlässlich. Das BMZ-Gutachten identifiziert vier zentrale Determinanten des Bedarfs an Zuschüssen und weichen Krediten aus multilateralen Quellen im kommenden Jahrzehnt:

- das Sozialprodukt und der private Haushaltsverbrauch;
- das Ausmaß der absoluten oder relativen Armut;
- die Fähigkeit, eigene Ressourcen zur Armutsinderung aufzubringen; und
- ihre Anfälligkeit beim Klimawandel und anderen globalen Kollektivübeln.

Das Gutachten nutzt die IWF-Projektionen von April 2014 und weitere globale makroökonomische Indikatoren zur Quantifizierung von Graduierungs- und Armutsszenarien in den Entwicklungs- und Schwellenländern. Es legt dar, dass einflussreiche Vorgängerszenarien zu optimistisch ausgefallen sind, da diese das vergangene Jahrzehnt linear fortgeschrieben haben. Eine lineare Fortschreibung dieser Trends ist aber unzulässig: Die Wachstumserfolge der Entwicklungs- und Schwellenländer im letzten Jahrzehnt beruhten stark auf Chinas nicht nachhaltigen Wachstumsraten und auf der lockeren Geldpolitik der Industrieländer. Diese Impulse stimulierten massive Rohstoffträge und Kapitalzuflüsse.

Auch im Jahr 2025, so das zentrale Szenario auf Grundlage von BIP/Kopf-Simulationen, werden noch rund 26 Länder (heute sind es 39) für multilaterale konzessionäre Finanzierung legitimiert sein. Die Anzahl extrem armer Menschen, heute gut eine Milliarde, wird dann immer noch mehr als eine halbe Milliarde Menschen betragen. Die meisten extrem Armen werden in Indien und Nigeria leben (und auch in der DR Kongo), Länder welche aufgrund ihres Sozialproduktiveaus voraussichtlich nicht mehr für multilaterale Hilfe berechtigt sein werden. Diese Aussicht stellt der Gebergemeinschaft verschärft die Frage, ob sie ihre Gelder am Großteil der Armen vorbei leiten will, weil diese nicht (mehr) in Niedrigeinkommensländern leben.

Die Wachstumserfolge, die hohen Devisenreserven, die Staatsfonds und die bekannten Unternehmen vieler Schwellenländer haben die Bereitschaft der westlichen Geber untergraben, für die Armen der Anderen aufzukommen. Viele OECD-Länder beklagen selbst zunehmend knappe Staatsbudgets und Sozialprobleme. Das rückt die Fähigkeit der Entwicklungsländer in den Blickpunkt, ihre Verteilungs- und Armutsprobleme durch progressive Steuersysteme selbst zu lösen. Das BMZ-Gutachten legt allerdings Berechnungen vor, die hier vor zu großen Illusionen warnen. Es weist auf einige Länder hin, denen höhere Mühen bei der Einkommenssteuer und beim innerstaatlichen Finanzausgleich zuzumuten sind: Ägypten oder

Indien zum Beispiel. Die meisten Länder bräuchten allerdings prohibitiv hohe Steuersätze und einen politisch unrealistischen Finanzausgleich von den reicheren Zentren hin zu den armen Regionen, um ihr Armuts- und Verteilungsproblem zu lösen.

In unserem Zeitalter des *Anthropozän* drohen vermehrte und intensivere Naturkatastrophen die Bekämpfung der extremen Armut zu untergraben. Das BMZ-Gutachten schätzt anhand von Rohdaten der *Université Catholique de Louvain* (Belgien), dass bereits heute die Schadenskosten in Asien die Hilfe von IDA und der Asiatischen Entwicklungsbank übersteigen – Tendenz steigend. Damit steht die wichtige politische Entscheidung im Raum, ob und wie die konzessionären Fenster der multilateralen Finanzierungsinstitutionen zu Klimaanpassung, Schadensminderung und Risikomanagement vermehrt beitragen können. Die Berücksichtigung des Klimawandels in der Vergabe von Zuschüssen und weichen Krediten ruft nach neuen Allokationskriterien, welche von der bisherigen Betonung der Wirtschaftspolitik zu Gunsten einer stärkeren Gewichtung von Anfälligkeitsprofilen abrückt.

## Reflektionen zur Reform der multilateralen konzessionären Finanzierung

Die geschilderten Unsicherheiten hinsichtlich der weiteren globalen Armutsentwicklung sprechen bei der institutionellen Reform der konzessionären Fenster für einen graduellen, vorsichtigen und risikoorientierten Ansatz. Die Alternative - die rasche Rückführung oder gar Schließung dieser Finanzierungsinstitutionen - verbietet sich auch aus der Perspektive des hohen *Optionswertes des Zuwartens* in Anlehnung an *Dixit-Pindyck* (1994)<sup>2</sup> im Falle irreversibler Entscheidungen bei hoher Unsicherheit des zukünftigen Armutsverlaufs. Erstens existiert auch der multilaterale Kredit nur dank ihres Status als vorrangiger Gläubiger und der damit verbundenen Reputationsstrafe: Säumige Schuldner hätten weniger Anreiz, ihre Schulden zu bedienen sobald keine Aussichten auf Refinanzierung bestehen. Zweitens wäre mit ihrer Schließung ein Verlust von in den Entwicklungsbanken etablierten Netzwerkvorteilen und Know-Hows verbunden. Drittens würde die Rückführung der westlich geprägten Finanzierungsfenster zu einer Balkanisierung multilateraler Entwicklungsbanken führen. Diese deutet sich mit der Gründung der BRICS-Bank und der Asian Infrastructure Investment Bank bereits an.

Die BMZ-Studie erörtert Alternativen zum Abbau der bestehenden konzessionären Fenster und zwar vier strategische Optionen der internationalen Finanzierungsinstitutionen für das kommende Jahrzehnt:

- Die Erneuerung der IDA-Bedürftigkeitskriterien: Um zu vermeiden, dass der überwiegende Teil der Ärmsten nicht mehr in den Genuss von multilateralen Zuschüssen und weichen Krediten kommt, kann die heutige Schwelle der IDA-Berechtigung von BIP/Kopf in Höhe von \$1.195 verändert werden. Die gängige Praxis der absoluten Armutsdefinition könnte wie in den OECD-Ländern auch durch eine relative Armutsdefinition ersetzt werden. Wird die

extreme Armut nach Maßgabe der Weltarmut zum Kriterium für die IDA-Berechtigung, lassen sich auch die extrem Ärmsten aus Schwellenländern erfassen.

- Das Abfedern der Übergangsperioden: Die BMZ-Studie greift eine frühere Schwelle der IDA-Berechtigung auf (ca \$2.000), welche einen Übergang von der heutigen IDA-Schwelle für das jährliche Pro-Kopf-Einkommen (\$1.195) definieren kann. Diese Übergangsfinanzierung würde noch abgeschwächte Subventionselemente enthalten aber stärker mit Auflagen verknüpft sein, die auf die eigenen Verteilungspolitiken und Umweltverträglichkeit der geförderten Projekte abzielt. Empirische Unterstützung für diesen Vorschlag kommt auch aus dem Befund, dass ab einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von \$2.000 progressive Einkommenssteuern ohne prohibitiv hohe Grenzsteuersätze die extreme Armut in den jeweiligen Ländern beseitigen kann.

- Die verstärkte subnationale Kredit- und Zuschussallokation: Die rural-urbanen Armutsdifferenzen in vielen Flächenstaaten und die geografisch konzentrierten Natur- und Verarmungsrisiken können durch stärkere Direktvergabe an untergeordnete Gebietskörperschaften und Nichtregierungsorganisationen effizienter angegangen werden. Hier mag auch der Kohäsions- und Konvergenzfonds der EU Lehren vermitteln - positive und negative.

- Die Öffnung der konzessionären Fenster für globale Kollektivgüter: Die Kosten des Klimawandels und die Existenz räumlich konzentrierter Hotspots extremer Armut und Katastrophenanfälligkeit legen nahe, beide Übel gleichzeitig durch die multilateralen Entwicklungsbanken finanzieren zu lassen. Hier bieten sich zwei Wege an: Die Ausstattung der IFIs mit Fazilitäten für globale und regionale Kollektivgüter und das *Greening* der IFI-finanzierten Projekte durch entsprechende Anreize und Auflagen.

Die Neuordnung der multilateralen Fenster der Entwicklungsfinanzierung sollte sich durch einige Leitmotive leiten lassen, damit wenigstens etwas mehr Effizienz ins multilaterale System kommt. Anstatt das *Know How* der existierenden Institutionen durch vorschnellen Abbau zu zerstören, sollte die internationale Gemeinschaft versuchen, den Optionswert des Zuwartens (zu verstehen und) durch geeignetes Timing zu nutzen. Bei der Zuteilung von Finanzmitteln und der Allokation der Mandate sollte das Prinzip der komparativen Kosten gestärkt werden, um die in den internationalen Organisationen grassierende Mandatserschleichung zu unterbinden. Die Arbeitsteilung zwischen den IFIs zu regeln ist auch nötig, um die drohende Überlappung zwischen IDA und AfDB in ihrem zunehmend afrikanischen Schuldnerportfolio zu verhindern. Die wachsende Heterogenität der wirtschaftlichen Entwicklung und der Armutsschwerpunkte verlangt nach stärkerer Beachtung von Subsidiarität und von regionalen Eigenheiten. Schließlich muss dringend die Neuvermessung der Weltwirtschaft - besonders aber nicht ausschließlich zu Gunsten Chinas und Indiens - in den Exekutivräten berücksichtigt werden. Nur so lassen sich die großen Schwellenländer in die internationale Verantwortung einbinden und die weitere Fragmentierung des multilateralen Systems eingrenzen.

<sup>2</sup> Avinash K. Dixit & Robert S. Pindyck, *Investment under Uncertainty* Princeton University Press, Princeton N.J. 1994.

Der folgende Beitrag gibt die persönliche Meinung von Niels Breyer und nicht die der Bundesregierung wieder.



Niels Breyer

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Referatsleiter,  
Sondereinheit Nachhaltige Entwicklungsziele – Post 2015

## Was sind die Herausforderungen des Entwicklungsjahres 2015?

2015 ist ein entscheidendes Jahr für die Zukunft der Entwicklungspolitik. In den anstehenden internationalen Gipfeltreffen in New York zur Post-2015-Agenda, zur Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba, im Rahmen des Klimagipfels in Paris, und nicht zuletzt während des G7-Gipfels in Deutschland selbst, werden die Weichen für die zukünftige Entwicklungspolitik gestellt. Dabei spielt die Post-2015-Agenda für die Zukunft der Entwicklungspolitik eine besondere Rolle: Das ihr zugrunde liegende Verständnis, dass globale Herausforderungen nur gemeinsam im Rahmen eines umfassenden globalen Engagements aller zu lösen sind, hat das Potenzial die Entwicklungspolitik grundsätzlich zu transformieren.

## Wo kommen wir her? Ein Rückblick auf Trends in der Entwicklungspolitik

Die Post-2015-Agenda und ihre Ziele bauen auf den Lernerfahrungen der vergangenen Jahrzehnte der Entwicklungspolitik auf. Neben der langjährigen Fokussierung auf bilaterale Zusammenarbeit zwischen Staaten spielen multilaterale Akteure heute eine verstärkte Rolle für die internationale Entwicklungspolitik. Programmatisch hat sich die Entwicklungspolitik von einem Fokus auf Wirtschaftswachstum in den 1960er Jahren über das Verständnis, dass Entwicklungsprojekte als „Beispiele“ und Impulsgeber dienen sollten, hin zur Förderung ländlicher Entwicklung und der „Hilfe zur Selbsthilfe“ entwickelt. In den 1990er Jahren herrschten Strukturanpassungsprogramme und der Glaube an das Potenzial der Liberalisierung vor, während im neuen Jahrtausend schließlich eine Hinwendung zur Armutsorientierung begann. Nach fünf Jahrzehnten Entwicklungspolitik musste man erkennen, dass das bisherige Engagement zu einseitig war. Globale Herausforderungen müssen in Zukunft holistischer angegangen werden, sie erfordern somit die Abwendung von einem rein sektorbezogenen Engagement.

Auf internationaler Ebene geht die Post-2015-Agenda auf zwei zentrale Stränge in der Debatte um nachhaltige Entwicklung

zurück: zum einen auf die Rio-Konferenz 1992 und zum anderen auf die Millenniumserklärung und die damit verbundenen Ziele.

Auf dem sogenannten „Erdgipfel“, der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung herrschte zum ersten Mal Einigkeit in der Weltgemeinschaft darüber, dass Entwicklung und Nachhaltigkeit zusammen gedacht werden müssen. Die Rio-Erklärung erkannte deshalb das Konzept der nachhaltigen Entwicklung als internationales Leitbild an. Dies fußte auf der Erkenntnis, dass wirtschaftliche Effizienz, soziale Gerechtigkeit und die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen gleichwertige überlebenswichtige Interessen sind, die sich gegenseitig bedingen und ergänzen. Außerdem gingen aus der Rio-Konferenz die völkerrechtlich bindende Klimarahmenkonvention, die Biodiversitätskonvention und die Konvention zur Bekämpfung von Wüstenbildung hervor.

Weiterhin wurde hier die Agenda 21 beschlossen, ein Aktionsprogramm, das das entwicklungspolitische Ziel der Armutsbekämpfung mit nachhaltiger Nutzung der natürlichen Ressourcen vereinte. Seine Handlungsempfehlungen wurden bis zur nationalen und kommunalen Ebene heruntergebrochen. In der konkreten Umsetzung zeigte sich jedoch, dass es mehr braucht als einen Aktionsplan: politischen Willen, die Beteiligung verschiedener Akteure und eine wirksame Überprüfung.

In der Rio-Folgekonferenz im Juni 2012 wurden neue Themenschwerpunkte gesetzt, wie z.B. nachhaltiges Wirtschaften („Green Economy“) und die Schaffung entwicklungsförderlicher Rahmenbedingungen. Es wurde beschlossen, Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals) zu erarbeiten und diese in die Post-2015-Agenda zu integrieren. Außerdem wurde ein 10-Jahresprogramm für nachhaltige Produktions- und Konsummuster, die Stärkung der Umweltorganisation der Vereinten Nationen (UNEP) und die Aufstellung des High-level Political Forum als Plattform für die Überprüfung der Zielerreichung beschlossen.

Der zweite zentrale Prozess für die Entstehung der Post-2015-Agenda sind die Millenniumserklärung und die darin angelegten Millenniumsentwicklungsziele (MDGs). Zum ersten Mal in der Geschichte waren sich im Jahr 2000 alle Staaten einig: Armut, Frieden und Abrüstung, Umweltschutz, sowie Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung sind Herausforderungen für die ganze Welt. Die MDGs fassten die Zielsetzungen der Entwicklungskonferenzen der 90er Jahre zu acht Zielen zusammen<sup>1</sup>:

MDG 1 Beseitigung von extremer Armut und Hunger

MDG 2 Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung

MDG 3 Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen

MDG 4 Senkung der Kindersterblichkeit

MDG 5 Verbesserung der Gesundheit von Müttern

<sup>1</sup> <http://www.un.org/depts/german/millennium/MDG-Indikatoren.pdf>

MDG 6 Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten

MDG 7 Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit

MDG 8 Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft

Große Erfolge bei der Umsetzung verzeichneten die MDGs im Bereich der Armutsreduzierung, v.a. aufgrund großer Fortschritte in China und Ostasien. Auch im Bereich von Grundschulbildung, Trinkwasserversorgung und Hungerbekämpfung gab es große Erfolge. Zu wenig erreicht wurde bei der Reduzierung von Kinder- und Müttersterblichkeit, der Verbesserung von Sanitätsversorgung und einer Reihe von Umweltzielen. Die Zielerreichung ist zudem regional sehr unterschiedlich.

Die MDGs sind einfach, verständlich und messbar und konnten so eine enorme politische Mobilisierungswirkung entwickeln. Sie sind damit zu dem internationalen Referenzrahmen für Entwicklungspolitik geworden. Es haben sich jedoch auch Defizite gezeigt: so etwa der auf einzelne Sektoren fokussierte ‚Silo‘-Ansatz, die Vernachlässigung von Qualität gegenüber Quantität, oder die Nichtberücksichtigung wichtiger Querschnittsthemen, wie gute Regierungsführung oder Ungleichheiten in und zwischen Ländern. Zudem ist deutlich geworden, dass die großen Herausforderungen der heutigen Welt nicht allein durch nationale Politiken in Entwicklungsländern zu lösen sind, sondern vielmehr im Schutz globaler öffentlicher Güter und der Gestaltung globaler Rahmenbedingungen liegen.

Parallel zu diesen beiden Strängen hat sich auch die Entwicklungszusammenarbeit selbst gewandelt. Seit den frühen 2000er Jahren wird über die Steigerung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit diskutiert. Mit wichtigen Konferenzen in Paris (2005) und Accra (2008) wurde zunächst der Weg geebnet für mehr Eigenverantwortung der Partner, bessere Arbeitsteilung zwischen den Gebern, mehr Transparenz und Rechenschaftslegung und einen größeren Fokus auf die Wirkung der Zusammenarbeit. 2011 kam es auf der Konferenz von Busan dann zu einem Perspektivwechsel, weg von der ‚aid effectiveness‘ hin zu ‚development effectiveness‘, bei der der gesamte Entwicklungserfolg eines Landes auch unter Einbeziehung anderer Faktoren als der Entwicklungszusammenarbeit zu betrachten ist. Diese ‚Global Partnership on Development Effectiveness‘ bezieht zum ersten Mal neben den traditionellen Gebern auch andere Akteure, wie Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und zum ersten Mal auch die Schwellenländer und andere so genannte ‚neue Geber‘ mit ein.

## Wo wollen wir hin? Die Entstehung Post-2015-Agenda

Der Startschuss für die Erarbeitung der Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung waren der MDG-Gipfel 2010 und der Rio+20-Gipfel 2012. Zahlreiche Organisationen der Vereinten Nationen (VN) und der Mitgliedsstaaten führten Konsultationen und Konferenzen, Studien und Debatten durch, um ein umfassendes Bild zu erhalten, ob und wie ein Zielsystem als Folge der MDGs gestaltet sein sollte. Der VN-Generalsekretär berief ein unabhängiges Gremium herausragender Persönlichkeiten

(High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda) ein, das eine Vision und Rahmen setzende Ideen für eine Post-2015-Agenda entwickeln sollte. Eines der 26 Mitglieder war der ehemalige deutsche Bundespräsident Horst Köhler. Er war es, der in dem Gremium die Idee einer neuen globalen Partnerschaft als grundlegendes Prinzip für die Gestaltung internationaler Politik und damit für die Post-2015-Agenda prägte.

Die zwischenstaatlichen Verhandlungen wurden im Januar 2013 von der VN-Arbeitsgruppe, der Open Working Group on Sustainable Development Goals (OWG) aufgenommen. Im Juli 2014 schlug diese Gruppe 17 Ziele und 169 Unterziele für nachhaltige Entwicklung vor, die nun die Hauptgrundlage für die zwischenstaatlichen Verhandlungen zur Post-2015-Agenda sind. Im September 2015 soll die Agenda auf einem Gipfel von der Generalversammlung der VN verabschiedet werden.



Die Ziele der Open Working Group<sup>2</sup>:

1. Armut in jeder Form und überall beenden
2. Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern
3. Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern
4. Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle fördern
5. Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen erreichen
6. Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten
7. Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern
8. Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern
9. Eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen

<sup>2</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/owg.html>; deutsch aus Bericht der Bundesregierung

10. Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern

11. Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen

12. Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen

13. Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen<sup>3</sup>

14. Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen

15. Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodenverschlechterung stoppen und umkehren und den Biodiversitätsverlust stoppen

16. Friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen

17. Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wiederbeleben

Die deutsche Bundesregierung hat sich im Dezember 2014 für eine Beibehaltung dieser Ziele ausgesprochen<sup>4</sup>. Zwar hätte der Text der Ziele schlanker und prägnanter sein können, dafür sind jedoch auch international kontrovers diskutierte Themen, wie etwa gute Regierungsführung, Ungleichheit, oder sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte verankert worden. Außerdem konnten mit dem Leitmotiv der globalen Partnerschaft und dem Prinzip der Universalität Prioritäten der deutschen Bundesregierung in den OWG-Vorschlag eingebracht werden. In Anbetracht der Diversität der Interessen sind 17 Ziele lediglich eine umfassende Abbildung der komplexen Herausforderungen für nachhaltige Entwicklung. Die Einigung der Weltgemeinschaft auf diese Herausforderungen ist an sich schon ein Erfolg.

Der Synthesebericht des Generalsekretärs der VN<sup>5</sup> vom Dezember 2014 fasst die Ergebnisse der bisherigen Verhandlungen zusammen und stellt sich explizit hinter den Vorschlag der 17 Ziele der OWG. Zur besseren Kommunizierbarkeit der Ziele schlägt der Bericht sechs überwölbende Kernelemente vor:

- Würde
- Menschen
- Wohlstand
- Planet
- Gerechtigkeit
- Partnerschaft

<sup>3</sup> in Anerkennung der Tatsache, dass die UNFCCC das zentrale internationale, zwischenstaatliche Forum zur Verhandlung der globalen Reaktion auf den Klimawandel ist

<sup>4</sup> [http://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/grundsaeetze\\_und\\_ziele/2014\\_12\\_03\\_Bericht\\_Post\\_2015-Agenda\\_komplett.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/grundsaeetze_und_ziele/2014_12_03_Bericht_Post_2015-Agenda_komplett.pdf)

<sup>5</sup> [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/700&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&Lang=E)

## Was macht die Post-2015-Agenda aus? Eine neue globale Partnerschaft

Die Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung geht über die klassische Entwicklungspolitik hinaus. Sie verbindet alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – die ökologische, soziale und wirtschaftliche – und sie gilt für alle Länder der Welt. Die Agenda ist Ausdruck einer neuen Qualität der internationalen Zusammenarbeit: die einer echten globalen Partnerschaft. Dieser Partnerschaftsgedanke soll helfen, die Einteilung der Welt in eine ‚erste, zweite und dritte‘ zu überwinden.

Besonders von den Gesellschaften der Industrieländer fordert diese globale Partnerschaft ein Umdenken in Richtung mehr Politikkohärenz und einen Wandel der Lebensstile. Sie erfordert eine Orientierung auf ein allen Menschen der Welt gemeinsames Interesse: eine gemeinsame Verantwortung für das globale Gemeinwohl. Für die erfolgreiche Umsetzung sind die Einbindung aller gesellschaftlichen Akteure sowie eine wirkungsvolle Überprüfung notwendig.

Aus Sicht der Bundesregierung drückt sich die globale Partnerschaft in vier Prinzipien aus:

- Universalität der Agenda
- gemeinsame Verantwortung für globale öffentliche Güter und strukturelle internationale Rahmenbedingungen
- Wirksamkeit, Transparenz und Monitoring
- Multi-Stakeholder-Ansatz

Die Agenda ist weltweit gültig und für alle Länder relevant, d.h. sie ist nicht nur eine Agenda für Entwicklungsländer. Auch Industrie- und Schwellenländer haben ihre Beiträge zu leisten, insbesondere etwa bei der nachhaltigen Gestaltung von Produktion und Konsum, beim Schutz globaler öffentlicher Güter oder bei der entwicklungsfreundlichen Gestaltung globaler Rahmenbedingungen, etwa im Handel oder bei den internationalen Finanzmärkten.

Dies beruht auf der Erkenntnis, dass Entwicklungszusammenarbeit und Armutsreduzierung in Entwicklungsländern allein nicht nachhaltig sein können. Auch Politiken, Wirtschaftshandeln und individuelle Lebensstile der Menschen in den entwickelten Ländern und der wachsenden Mittelschichten in den Schwellenländern müssen nachhaltig gestaltet werden. Eine Fortführung oder gar Ausweitung unserer Lebensstile auf die ganze Welt würde unser Planet nicht verkraften. Nachhaltigkeit in all ihren Dimensionen muss das Prinzip allen Handelns werden.

Eine solch umfassende Transformation kann nicht allein von Regierungen gestaltet werden. Die globale Partnerschaft legt deshalb verstärktes Augenmerk auf die Einbeziehung unterschiedlichster Akteure. Besonders die Privatwirtschaft, aber auch Zivilgesellschaft und Wissenschaft werden durch den Multi-Stakeholder-Ansatz der Agenda in die Verantwortung genommen. Gleichzeitig wird auch die Rolle jeder einzelnen Bürgerin und jedes einzelnen Bürgers unterstrichen, der durch die Gestaltung seines Lebensstils zur nachhaltigen Entwicklung beitragen kann.

Die Mitgliedsstaaten der VN verpflichten sich freiwillig auf die Umsetzung der Post-2015-Agenda. Dennoch braucht die Umsetzung einer solchen politischen Verpflichtung ein starkes Monitoring und Rechenschaftslegungsverfahren. Dabei sollen Fortschritte unabhängig überprüft, positive Lernerfahrungen geteilt und Defizite analysiert werden.



## Wie wird die Umsetzung der Agenda finanziert? Die Debatte um Entwicklungsfinanzierung

Im Juli wird in Äthiopien die Dritte Konferenz zur Finanzierung von Entwicklung stattfinden. Hier wird diskutiert, welche Mittel für die Umsetzung der Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung notwendig sind und aus welchen Quellen sie kommen können. Zentral ist hier die Mobilisierung einheimischer Ressourcen, öffentliche Entwicklungsfinanzierung (ODA) sollte nur ergänzend stattfinden. Viel stärker als bisher sollen auch private Quellen eine größere Rolle in der Entwicklungsfinanzierung einnehmen. Ein weiterer wichtiger Punkt bei der zukünftigen Finanzierung von nachhaltiger Entwicklung ist die Bekämpfung illegaler Finanzströme und der Korruption.

## Was tragen wir bei? Deutschlands Beitrag zur Umsetzung der Agenda

Nach Beschluss des Bundeskabinetts vom 3.12.2014 unterstützen alle Ressorts das Ergebnis des OWG-Vorschlages in seiner Gänze. Die nationale Umsetzung der Agenda wird in erster Linie über die Weiterentwicklung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie bis Anfang 2016 erfolgen. Im Rahmen der

Zukunftscharta, die als nationale Dialogplattform dient, soll die gesamte Gesellschaft die Möglichkeit bekommen, sich an der Umsetzung zu beteiligen.

Deutschland wird sich an der Umsetzung auf drei Ebenen beteiligen:

1. In Deutschland: Dies betrifft die Umsetzung der SDG in Deutschland, im Wesentlichen durch die beabsichtigte Fortschreibung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vorgeben
2. Umsetzung in anderen Ländern gefördert durch Deutschland: Hier stehen Beiträge zur Erreichung der SDG in Drittländern im Fokus, insbesondere in Entwicklungsländern, z.B. Maßnahmen der Armutsreduzierung, der Bildungsförderung und des Umweltschutzes
3. Umsetzung in Deutschland für die Welt: Hierunter fallen Beiträge zum Schutz globaler öffentlicher Güter oder zur entwicklungsförderlichen Gestaltung der internationalen Rahmenbedingungen z.B. in der Handelspolitik, der Entwicklungsfinanzierung oder des Technologietransfers.

Wir werden unsere Partner in der Vorbereitung der Umsetzung der Agenda unterstützen und gemeinsam frühzeitig den Anpassungsbedarf der nationalen Entwicklungsstrategien identifizieren. Dabei stehen die Beseitigung von Armut in all ihren Formen und Ernährungssicherung, der Erhalt und die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen, Bildung und Gesundheit, menschenwürdige Arbeit, Menschenrechte und Gleichstellung der Geschlechter im Fokus der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Auch weiterhin wird gute Regierungsführung und die Schaffung stabiler Institutionen zentral bleiben, da sie die Grundlage für nachhaltige Entwicklung darstellt. Daneben wird sich Deutschland für die entwicklungsförderliche Gestaltung internationaler Rahmenbedingungen einsetzen, d.h. für den Abbau von handelsverzerrenden Subventionen, einen erfolgreichen Abschluss der Doha-Verhandlungen und für den Kampf gegen internationale illegale Finanzströme und Steuerhinterziehung. Auch im Bereich des Technologietransfers in Partnerländer wird sich Deutschland engagieren und seine Lösungskompetenz einbringen.

Die Diskussion um die Bedeutung der Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung zeigt, dass Entwicklungspolitik immer auch Zukunftspolitik ist. Durch die Post-2015-Agenda wird Entwicklungspolitik nicht überflüssig, im Gegenteil: Die Post-2015-Agenda schafft den Rahmen dafür, das Interesse am globalen Gemeinwohl und die berechtigten Interessen unserer Partner in den Entwicklungsländern, ebenso wie die berechtigten Interessen Deutschlands, in Einklang zu bringen.

Öffentlichkeit  
Think Tank **Wirtschaftsordnung** unabhängig  
**Konzepte Institutionen** aktuell  
Demografie **regelgebunden** Knappheit  
konkret **Interdependenzen Europa**  
Politikempfehlungen **Arbeitsmarkt** Antworten  
Herausforderungen **Diskussion Alternativen**  
**ganzheitliche Betrachtung** Umsetzung  
kontrovers **Wettbewerb** menschenwürdiges Einkommen  
**Energie Umwelt Mittelstand** systematisch  
Austausch **themenübergreifend**  
problemorientiert **Nachhaltigkeit Infrastruktur**  
**Mindestsicherung** Krankenversicherung  
**Soziale Marktwirtschaft**  
**Pflegeversicherung** Rentenversicherung  
**Immobilienwirtschaft**  
**Wirtschaftspolitik** Gesundheitspolitik  
Reformkonzept **Bürgerprivatversicherung**

[www.iwp.uni-koeln.de](http://www.iwp.uni-koeln.de)

---

IMPRESSUM

**Herausgeber:**  
Institut für Wirtschaftspolitik  
an der Universität zu Köln  
Pohligstr. 1  
50969 Köln  
Tel. 0221/470-5347  
Fax. 0221/470-5350  
[iwp@wiso.uni-koeln.de](mailto:iwp@wiso.uni-koeln.de)  
[www.iwp.uni-koeln.de](http://www.iwp.uni-koeln.de)

**Direktor:**  
Prof. Achim Wambach, Ph. D.

**Geschäftsführer:**  
Dr. Steffen J. Roth

**Stellvertretender  
Geschäftsführer:**  
Dr. Oliver Arentz

**Redaktion, V.i.S.d.P.:**  
Adrian Amelung  
Carina Fugger

**Bilder:**  
Felix Weyrather

**Design:**  
Ulrike Kersting (Dezernat 8  
Kommunikation und Marketing)  
Felix Weyrather

**Layout:**  
Felix Weyrather

**Druck:**  
Zentrale Hausdruckerei der  
Universität zu Köln

[www.iwp.uni-koeln.de](http://www.iwp.uni-koeln.de)