



MOBILISIERUNG EUROPÄISCHER
FORSCHUNG IM DIENST DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT
Dieses Projekt wird finanziert durch die Europäische
Union und vier EU-Mitgliedstaaten (Finnland,
Frankreich, Deutschland und Luxemburg).



EUROPÄISCHER ENTWICKLUNGSBERICHT 2015

FINANZIERUNG UND POLITIKEN FÜR EINE TRANSFORMATIVE POST-2015-ENTWICKLUNGSAGENDA - AUF DIE KOMBINATION KOMMT ES AN

Zusammenfassung

Haftungsausschluss

Die Inhalte dieses Berichts spiegeln nicht zwangsläufig die Meinung der Europäischen Kommission oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union wider. Die Verantwortung für die ausgeführten Informationen und Standpunkte liegt gänzlich bei den Autoren.

Europäischer Entwicklungsbericht (2015), Finanzierung und Politiken für eine transformative Post-2015-Entwicklungsagenda - Auf die Kombination kommt es an. Overseas Development Institute (ODI), in Zusammenarbeit mit dem European Centre for Development Policy Management (ECDPM), dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), der Universität Athen (Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Abteilung für Internationale Wirtschaftswissenschaften und Entwicklung) und dem Southern Voice Network, Brüssel, 2015.

Gebührenfreie Telefonnummer (*)

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

Weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar im Internet unter: <http://europa.eu>.

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

ISBN: 978-92-79-43231-6

DOI: 10.2841/11673

Deckblatt: Global Concept Consulting

Design von Infographiken: Global Concept Consulting

Konzept/Druckvorstufe: Global Concept Consulting

Weitere Illustrationen: Istock

© Europäische Union, 2015

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Gedruckt in Belgien



EUROPÄISCHER ENTWICKLUNGSBERICHT 2015

Wir brauchen ein völlig neues Konzept für Entwicklungsfinanzierung. Diese Forderung folgt aus den Lehren der Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele (*Millennium Development Goals* - MDGs), den Änderungen in der Entwicklungsfinanzierung (*Financing for Development* - FfD) und Analysen der Grundvoraussetzungen (Enabler) für transformative Entwicklung, die ökonomische, soziale und umweltbezogene Dimensionen kombiniert.



Dieser Bericht bezieht sich auf die **erheblichen Veränderungen in der Entwicklungsfinanzierung seit dem Konsens von Monterrey 2002**. Er weist darauf hin, dass sich die Umsetzung des Konsenses vorwiegend auf die Rolle der finanziellen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance* - ODA) konzentrierte und der Bedeutung der Steigerung der inländischen Steuereinnahmen und der Förderung privater Finanzierung nicht ausreichend Beachtung schenkte. Doch in einigen Ländern, die die größten Fortschritte bei der Verringerung der Armut erzielten, lag die Hauptlast auf den inländischen Steuereinnahmen. Dies verlangt nach **einer umfassenderen Sicht auf die Entwicklungsfinanzierung, und diese Perspektive muss die wichtige Rolle der inländischen und internationalen öffentlichen und privaten Finanzierung in vollem Umfang berücksichtigen**. So kann auch internationale öffentliche Finanzierung die Mittel aus anderen Finanzierungsquellen ergänzen und die Entwicklungsfinanzierung unterstützen.

Die Hauptbotschaft des **Europäischen Entwicklungsberichts 2015 lautet, dass Finanzierung allein für eine Umsetzung der Post-2015-Entwicklungsagenda nicht ausreicht. Auch politische Maßnahmen sind von wesentlicher Bedeutung. Tatsächlich sind sie**

zwingend erforderlich. Angemessene und kohärente politische Bestimmungen werden sicherstellen, dass Finanzmittel effizient und ergebnisorientiert eingesetzt werden, nicht verschwendet werden und nicht ungenutzt bleiben. Gute politische Entscheidungen werden sich auch positiv auf weitere und zusätzliche Finanzierung auswirken, da Erfolg weiteren Erfolg bedingt. Der Bericht nennt zahlreiche Beispiele von Regierungen, die mit guter Politik Finanzressourcen mobilisieren und die Mittel für die Finanzierung wichtiger **Wegbereiter für transformative Entwicklung** verwenden. Einige Beispiele dieser Grundvoraussetzungen sind etwa lokale Regierungs- und Verwaltungsführung, Infrastruktur, umweltfreundliche Energietechnologie, Biodiversität, Humankapital und Handel.

Angesichts der Herausforderungen, die sich im Anschluss an die Monterrey-Konferenz gestellt haben, ist es besonders wichtig, ein **geeignetes System zur Überwachung und Rechenschaftspflicht** zu entwickeln; dieses System muss möglichst viele Ströme der Entwicklungsfinanzierung abdecken und auf nationaler und internationaler Ebene die richtigen Handlungen im Finanzierungs- und Politikumfeld anregen. Das Rechenschaftspflichtsystem muss sowohl die Ziele der nachhaltigen Entwicklung (*Sustainable Development Goals* - SDGs) und ihre Vorgaben als auch die notwendigen Finanzierungsarten und Politiken abdecken. So kann die Umsetzung der Post-2015-Agenda in einer Weise gelenkt werden, die Finanzierung, Politiken und Partnerschaften umfasst.

Insgesamt legt unsere Analyse nahe, dass nicht ein allgemeiner Mangel an Mitteln den Erfolg einer transformativen Post-2015-Agenda hindern wird. Vielmehr wird die Art und Weise, wie Finanzierung mobilisiert und eingesetzt wird, darüber bestimmen, ob die in der Agenda festgeschriebenen Ziele erreicht werden. Indem die spezifischen Eigenschaften der Finanzingskategorien bei der Unterstützung bestimmter Entwicklungsvoraussetzungen genutzt werden, wird auch ihre Effektivität verbessert. Mögliche Finanzierungsquellen müssen durch die richtigen politischen Entscheidungen erweitert werden, um unterschiedliche Finanzierungsströme möglichst effizient zu kombinieren. Dies erfordert eine Reform nationaler Finanzierungs- und Politikrahmen sowie konzertierte Bemühungen auf internationaler Ebene.

Einleitung

„Finanzierung und Politiken für eine transformative Post-2015-Entwicklungsagenda - Auf die Kombination kommt es an“ ist das Thema dieses Berichts. Aus den Erfolgen und Misserfolgen von Ländern beim Verfolgen der MDGs wurden Lehren gezogen, die den Einsatz von Finanzierung und politischen Entscheidungen für das Erreichen einer Post-2015-Agenda verbessern können. Der Bericht zeigt einige der Lehren auf, die bei der Gestaltung eines neuen Finanzierungs- und Politikrahmens für Entwicklungszusammenarbeit (*Finance and Policy Framework for Development* – PPFDF) hilfreich sein können. Er unterstreicht die Rolle von politischen Strategien und Finanzierung bei der Unterstützung der langfristigen Grundvoraussetzungen (oder Triebfedern) für nachhaltige Entwicklung.

Politischer Kontext

Die **Vision der globalen Entwicklung ist an einem kritischen Punkt angelangt**, und es ist wichtiger denn je, über das bisherige „*business as usual*“ hinauszugehen. Im September 2015 werden Vertreter der Nationen der Welt zusammenkommen, um sich auf eine neue Post-2015-Agenda zu einigen. Diese Agenda bietet nach den Worten des UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon „eine einzigartige Möglichkeit für führende Nationen und Menschen, Armut zu beenden, die Welt zu verändern, um menschliche Bedürfnisse und die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels besser zu erfüllen, und gleichzeitig die Umwelt zu schützen, Frieden zu sichern und Menschenrechte zu verwirklichen“. Sie wird somit einen transformativen „Paradigmenwechsel für die Menschen und den Planeten“ einleiten (Synthesebericht des UN-Generalsekretärs, 2014).

Die **Post-2015-Entwicklungsagenda** resultiert aus zwei gemeinsam wirkenden Prozessen: Folgemaßnahmen aus dem Millenniumgipfel 2010, der den UN-Generalsekretär beauftragte, einen Prozess für das Erreichen der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) in Gang zu bringen, und Folgemaßnahmen der Konferenz der Vereinten Nationen zur nachhaltigen Entwicklung („Rio+20“) im Jahr 2012, durch die der Prozess zur Ausarbeitung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung (SDG) begonnen wurde. Parallel

dazu, jedoch eng damit verbunden, sind auch zwei weitere Teilbereiche zu FfD zusammengefloßen: Nachfolgemeasures zur Monterrey-Konferenz 2002 zur Entwicklungsfinanzierung und zu Rio+20, die die Vorbereitung von Optionen für eine Strategie für nachhaltige Entwicklung in Auftrag gaben, wie dies im Bericht der Internationalen Expertengruppe für nachhaltige Entwicklungsfinanzierung (*Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing* – ICESDF) dargelegt ist.

Es wird erwartet, dass die Dritte Internationale Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung, die im Juli 2015 in Addis Abeba stattfinden wird, „eine ehrgeizige Vereinbarung über Politiken, Finanzierung, Technologietransfer, Aufbau von Kapazitäten und systembezogene Fragen“ (Elementepapier der Co-Fazilitatoren für Entwicklungsfinanzierung, 2015) erörtert, um die Post-2015-Agenda zu stützen.

Politische Herausforderungen

Die Entwicklungsagenda ist ehrgeizig, und die von ihr gestellten Herausforderungen scheinen enorm. Daher wird es im Post-2015-Kontext nicht ausreichen, nur zusätzliche finanzielle Ressourcen zu mobilisieren, um die Entwicklungsziele zu erreichen. Derartige Bemühungen müssen durch verbesserte nationale und internationale Regelungs- und Politikrahmen zusammen mit Investitionen in Aufnahmekapazität von Finanzierungsmitteln ergänzt werden, um die FfD wirksamer zu nutzen. **Finanzierung und Politik wirken nämlich zusammen:** Es bedarf einer besseren Politik, um Finanzierung möglichst effizient zu nutzen, aber auch, um neue Finanzmittel zu sichern und sie dort einzusetzen, wo sie am dringendsten gebraucht werden.

Die globalen politischen Prozesse für Konzeption und Umsetzung einer ehrgeizigen und transformativen Post-2015-Agenda finden in einem Kontext statt, der sich stark von dem aus der Zeit der Vereinbarung der MDGs unterscheidet. Einige politische Herausforderungen sind bekannt, aber es gibt auch neue im Hinblick auf öffentliche und private Finanzierung.

Nehmen wir folgende Beispiele:

- ▶ Während inländische Steuereinnahmen in allen Ländereinkommensgruppen steigen, sind Systeme für die Mobilisierung inländischer Einnahmen (*Domestic Revenue Mobilisation* – DRM) in

Entwicklungsländern nicht ausgereift. Dies führt zu einer geringen oder ineffizienten Steuereinzahlung, beträchtlicher Steuerhinterziehung und Kapitalflucht. Die wichtigste Herausforderung ist daher die **Anhebung der inländischen Steuereinnahmen in einer Weise, die nachhaltige Entwicklung am besten unterstützt.**

- ▶ Darlehen zu Vorzugsbedingungen und Zuschüsse stagnieren (obwohl die ODA-Mittel 2013 ein Rekordhoch erreichten) und werden auch selektiv vergeben. Sie priorisieren nicht systematisch die ärmsten Volkswirtschaften, können unvorhersehbar sein und sind nicht immer so effektiv, wie sie es sein könnten. Die Herausforderung besteht darin, **einen transformativeren Einsatz der ODA-Mittel zu gewährleisten und zusätzliche Mittel aus Schwellenländern zu erschließen.**

- ▶ Privates Kapital, das häufig im Überfluss vorhanden zu sein scheint, ist hinsichtlich der Aspekte, wohin es fließt, was damit finanziert wird und zu welchen Bedingungen dies geschieht, äußerst selektiv. Investoren favorisieren Finanzmärkte in Industrieländern, rasch wachsende aufstrebende Volkswirtschaften, die Rohstoffsektoren und die formelle Wirtschaft einschließlich größerer, etablierter Unternehmen. Sie verlangen hohe Kreditmargen und umgehen häufig klein- und mittelständische Unternehmen (KMU) in der Produktionswirtschaft und in Armut lebende Menschen, von denen 2,5 Milliarden keine Bankdienstleistungen in Anspruch nehmen. Das Erreichen der SDGs wird die Mobilisierung von Mitteln aus privaten Quellen, darunter ausländische Direktinvestitionen (ADI), Bankdarlehen, Anleiheemissionen, Eigenmittel und anderes Risikokapital und private Übertragungen, sowie den Einsatz von Instrumenten zur Risikominderung erfordern. **Die Mobilisierung und wirksame Kanalisierung von privaten Mitteln bedürfen eines unterstützenden Investitionsklimas und des Einsatzes von staatlichen Politiken und Finanzierung.**

- ▶ Entwicklungsländer und Schwellenländer haben im vergangenen Jahrzehnt globales Wachstum angetrieben. Doch die Weltwirtschaft bleibt weiterhin anfällig für Finanzkrisen mit dem Risiko unbeständiger und unvorhersehbarer Handelsbedingungen und Finanzströme. In den vergangenen Jahren hat es einen bescheidenen Fortschritt bei der Entwicklung von Regeln für Welthandel und Klimaschutz gegeben. Dennoch

besteht weiterhin die Herausforderung eines **globalen und stabilen Finanzsystems, das die Mobilisierung und wirksame Verwendung von globalen Ersparnissen fördert**, um nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Obgleich die weltweite Gemeinschaft internationale Steuervorschriften in den Fokus rückt, sind diese weiterhin schlecht reguliert; es gibt zu viel Spielraum für Steuerumgehung, Steuerhinterziehung und Verrechnungspreisgestaltung, was eine extensive Nutzung von Steuerparadiesen ermöglicht. **Die zentrale Aufgabe ist nach wie vor das Vortreiben eines kollektiven Handelns in Sachen globaler Steuervorschriften.**

Was dieser Bericht beitragen möchte

Für die Konzeption von Maßnahmen zur Bewältigung der politischen Herausforderungen lautet die wichtigste Forschungsfrage: **„Wie lassen sich Finanzmittel effizient mobilisieren und kanalisieren und wie können sie mit ausgewählten politischen Konzepten kombiniert werden, um eine transformative Post-2015-Agenda zu ermöglichen?“** Mehrere wissenschaftliche Studien und Politikdokumente haben die Rolle der Finanzierung in verschiedenen Bereichen der nachhaltigen Entwicklung erörtert. Die meisten untersuchen diese Frage ausgehend von der Finanzierung. Dieser Bericht hingegen bezieht sich auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung (mit Schwerpunkt auf den Grundvoraussetzungen oder langfristigen Triebfedern für nachhaltige Entwicklung) und stellt dann einen Rahmen vor, wie Finanzierung und Politiken zum Erreichen dieser Ziele beitragen können. Der Bericht konzentriert sich speziell auf die Wechselwirkungen von Finanzierung und Politiken und möchte dazu anregen, dass diese gemeinsam erörtert werden. **Dieser Ansatz führt zu drei Beiträgen zur Literatur:**

- ▶ Zunächst betrachtet der Bericht eine Palette von Finanzströmen, statt sich nur auf die ODA zu konzentrieren.
- ▶ Zweitens untersucht er die Rolle ausgewählter Grundvoraussetzungen oder langfristiger Triebfedern für nachhaltige Entwicklung.
- ▶ Drittens liefert er weitere Belege, wie Finanzierung und Politik beim Beitragen zu nachhaltiger Entwicklung miteinander verknüpft sind.



Für den Bericht herangezogene Nachweise

Zur Untersuchung der Forschungsfragen verwendet der Bericht eine **breites Spektrum an Nachweisen**. Er analysiert (a) die Lehren aus den MDGs hinsichtlich der FfD einschließlich der Bedeutung des politischen Kontexts in Verbindung mit einer Reihe von Finanzströmen, (b) Finanzströme zu verschiedenen Ländereinkommensgruppen von 1990 sowie innovative Quellen für FfD, wobei er die Notwendigkeit der Betrachtung einer breiten Palette von Strömen betont, und (c) die Rolle der inländischen und internationalen Politik für die Mobilisierung und effizientere Nutzung der Finanzierung in den sechs Bereichen lokale Regierungs- und Verwaltungsführung, Infrastruktur, umweltfreundliche Energietechnologie, Biodiversität, Humankapital und Handel, die wir in dem Bericht als Grundvoraussetzungen einer transformativen Post-2015-Agenda untersuchen.

Eine Reihe **Hintergrundstudien, die für den Europäischen Entwicklungsbericht in Auftrag gegeben wurden**, bildet einen wichtigen Bestandteil für die Nachweise dieses Berichts: **Länderfallstudien** (*Country Illustrations – CIs*), **Hintergrunddokumente** und **Modellstudien**.

Länderfallstudien wurden für Bangladesch, Ecuador, Indonesien, Mauritius, die Republik Moldau und Tansania in Auftrag gegeben. Diese bieten länderbasierte Quellen zu Verknüpfungen zwischen Finanzierung und Politik für ausgewählte Grundvoraussetzungen für nachhaltige Entwicklung und wie sich diese auf soziale, ökonomische und umweltbezogene Dimensionen in einer transformativen Vision der nachhaltigen Entwicklung auswirken.

Hintergrunddokumente wurden in Auftrag gegeben, um weitere Evidenzen zu Themen wie Steuerwesen und Entwicklung, Rollen von Entwicklungsfinanzierung und Finanzierung für Klimaschutz, Rolle der MDGs in Ländern mit geringem Einkommen (*Low-Income Countries – LIC*), Süd-Süd-Kooperation (*South-South Cooperation – SSC*) und Finanzierung für die Landwirtschaft zu liefern.

Es wurden zwei Arten von Modellstudien erstellt, um einige der Beziehungen zwischen Finanzierung und Politiken für ausgewählte Grundvoraussetzungen (z. B. Infrastruktur) eingehender zu untersuchen: Modelle zu Bangladesch, Republik Moldau und Tansania sowie weitere Modellierungsstudien auf der Grundlage globaler Makro-Modelle.

Der Ansatz des Berichts für Entwicklungsfinanzierung

Sowohl die Lehren aus der Umsetzung der MDGs als auch die Veränderungen in der Entwicklungsfinanzierung legen nahe, dass wir **ein völlig neues Konzept für Entwicklungsfinanzierung brauchen**:

- ▶ Eine Reihe von Studien zu Finanzierungsbedürfnissen unterstützte die Umsetzung der MDGs. Sie betonten Finanzlücken, die mit der ODA gefüllt wurden. Dies stellte jedoch nur zum Teil dar, wie die Bedürfnisse am besten erfüllt werden könnten. Darüber hinaus hat sich der Kontext verändert. Der neue Kontext zeigt, dass wir **finanzielle Entwicklungszusammenarbeit nicht als „Wunderwaffe“ ansehen dürfen und alle verfügbaren Finanzierungsquellen betrachten müssen**.
- ▶ Der Schwerpunkt auf den Finanzierungsbedürfnissen in Verbindung mit den MDGs vernachlässigte oft die wichtige Rolle der *Politik*. Somit ist über Politiken und Finanzierung hinauszudenken, und es sind **Diskurse zu fördern, die begünstigen können, dass über geeignete Politiken und Finanzierung gemeinsam nachgedacht wird**.
- ▶ Die MDGs zogen erfolgreich ODA-Mittel für bestimmte soziale Sektoren an, aber in einem Post-2015-Kontext mit vorgeschlagenen SDGs, die umfassender und transformativer sein wollen, ist es wichtig, langfristige **Grundvoraussetzungen** für eine derartige Entwicklungsagenda zu betrachten. Dies erfordert eine neue Sichtweise der Rolle der verschiedenen Finanzierungsquellen und ein **besseres Verständnis des strukturellen Wandels und der Beseitigung der Armut**.

Dieser Bericht schlägt auf der Basis von vier Elementen **eine andere Denkweise über Finanzierung und Politiken** vor:



Dieser Rahmen steht in deutlichem Gegensatz zu der Ansicht, dass es möglich sei, allein mit Finanzierung und insbesondere der ODA eine transformative Post-2015-Agenda zu erreichen. Er stellt auch das Ziel der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung in den Mittelpunkt, wobei die Finanzierungsströme eine unterstützende Rolle spielen.

1 Betrachtung aller finanziellen Ressourcen

Finanzierungsoptionen haben sich geändert

Die FfD-Optionen haben sich nach Ländereinkommensgruppen, Einkommensstufen und im Zeitverlauf drastisch **geändert**. Betrachten wir beispielsweise die nachstehenden Beträge aus dem Jahr 2011:

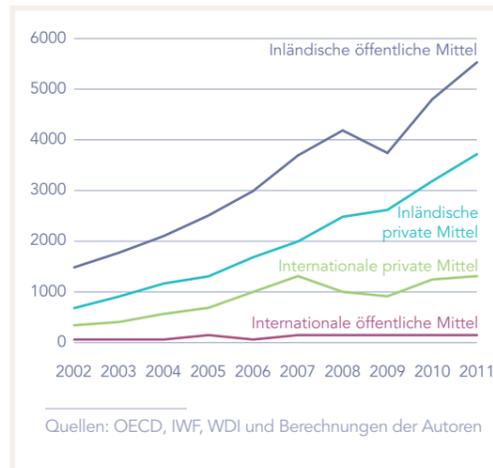
- ▶ Die inländischen öffentlichen Einnahmen (steuerliche und nichtfiskalische Einnahmen) stiegen um 272 % von 1 484 Mrd. USD im Jahr 2002 auf 5 523 Mrd. USD im Jahr 2011.
- ▶ Die internationale öffentliche Finanzierung (Nettobetrag ODA und andere öffentliche Mittel (AÖM)) stiegen um 114 % von 75 Mrd. USD im Jahr 2002 auf 161 Mrd. USD im Jahr 2011.
- ▶ Die private inländische Finanzierung (gemessen als Bruttoanlageinvestitionen des privaten Sektors abzüglich ADI) stieg um 415 % von 725 Mrd. USD im Jahr 2002 auf 3 734 Mrd. USD im Jahr 2011.
- ▶ Die privaten internationalen Finanzierungszuflüsse (Netto-ADI-Ströme, Portfolio-Aktien und Anleihen, marktübliche Kredite und Rücküberweisungen) stiegen um 297 % von 320 Mrd. USD im Jahr 2002 auf 1 269 Mrd. USD im Jahr 2011.

Somit **hatten die Entwicklungsländer seit dem Konsens von Monterrey 2002 real (USD-Kurs 2011) Zugang zu zusätzlichen 0,9 Bio. USD bei privater internationaler Finanzierung, 3 Bio. USD bei privater inländischer Finanzierung und 4 Bio. USD bei öffentlichen inländischen Einnahmen. Die öffentliche internationale Finanzierung stieg um knapp 0,1 Bio. USD** (und der Gesamtbetrag macht nun weniger als 1,5 % der verfügbaren Gesamtmittel aus).

Abbildung 1 stellt die Entwicklung der Finanzierungsströme in die Entwicklungsländer dar.

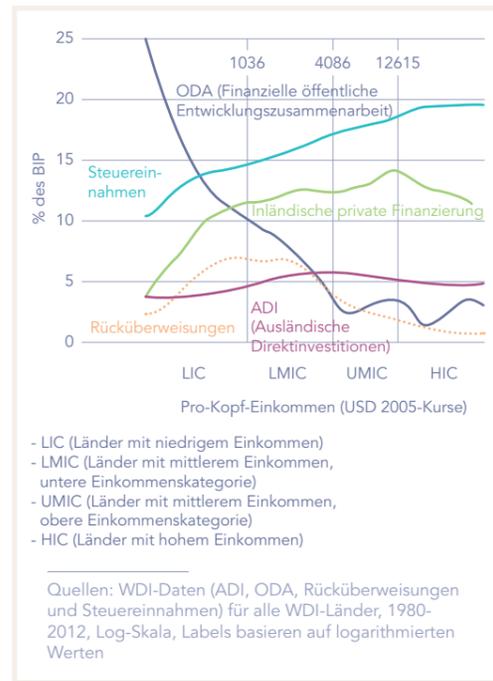


Abbildung 1 | Trends in der Finanzierung (MRD. USD, Kurse 2011)



Die Daten zeigen, dass die **inländischen staatlichen Mittel rasch gestiegen und für alle Ländereinkommensgruppen die größte Finanzierungsquelle sind**. Auch die internationale öffentliche Finanzierung hat zugenommen, verliert jedoch an relativer Bedeutung. Die inländische private Finanzierung wies das schnellste Wachstum auf. Jedoch ist sie (gemessen in Prozent des BIP) in den LIC immer noch viel geringer als in den Ländern mit mittlerem Einkommen der unteren Einkommenskategorie (*Lower Middle-Income Countries* – LMIC) und in den Ländern mit mittlerem Einkommen der oberen Einkommenskategorie (*Upper Middle-Income Countries* – UMIC), wobei sich diese Relationen im Zeitablauf weiterhin rasch verändern. Die internationale private Finanzierung war im Vergleich zu den anderen Strömen sehr instabil. Innovative Finanzierung ist vielversprechend, muss jedoch erst in großem Maßstab anlaufen. Diese Trends bestimmen den Kontext und stellen auch vor eine Reihe wichtiger Herausforderungen, die in der Post-2015-Agenda und im FPF in Angriff genommen werden müssen. So ist beispielsweise klar, dass sowohl mehr über öffentliche Mittel „über finanzielle Entwicklungszusammenarbeit hinaus“ nachgedacht werden muss als auch neue Konzepte für die ODA zu betrachten sind.

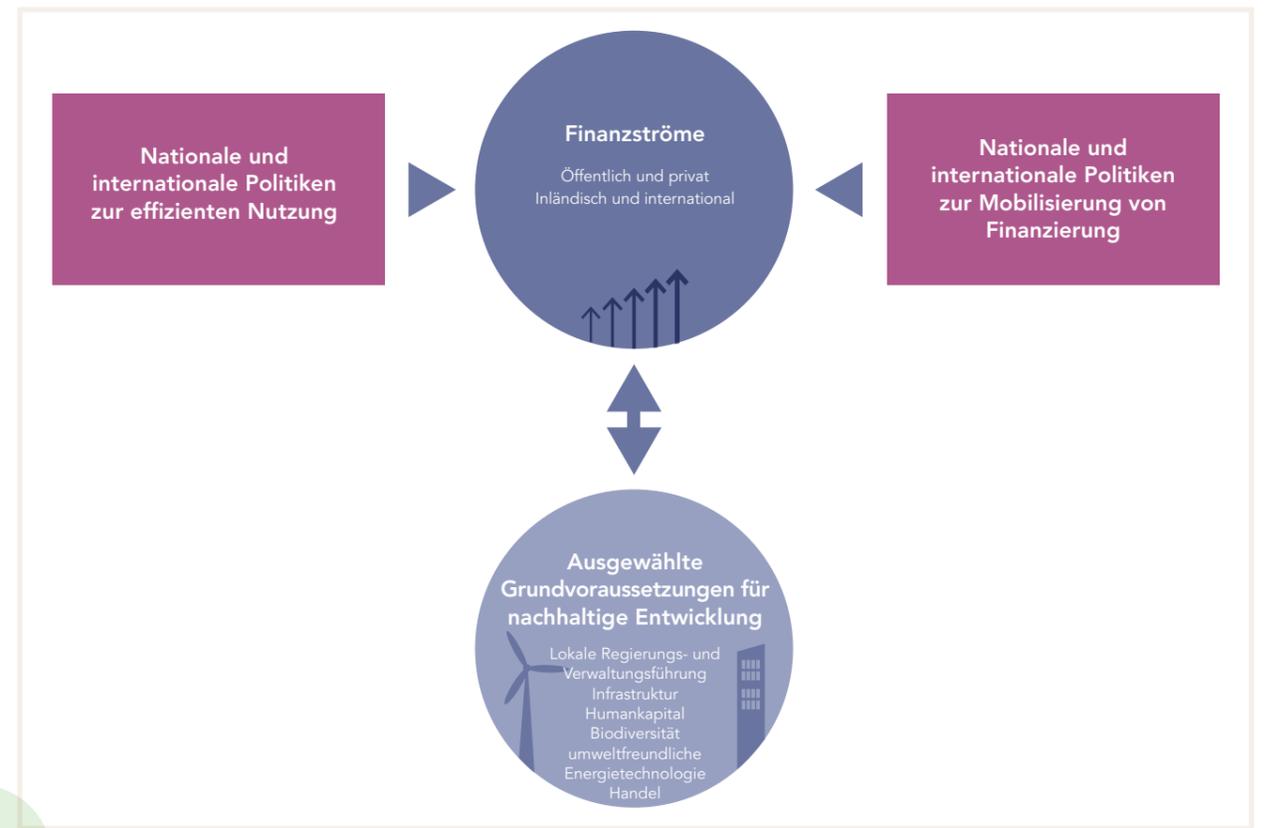
Abbildung 2 | Finanzströme (in % des BIP) nach Einkommensstufe



Die Zusammensetzung der Finanzierung entwickelt sich auf verschiedenen Einkommensebenen

Abbildung 2 zeigt, dass in Ländern, wenn sie sich zu höheren Einkommen hinbewegen, Folgendes eintritt: (a) rückläufige ODA-Mittel im Verhältnis zum (BIP), (b) steigende Steuereinnahmen im Verhältnis zum BIP (die sich stabilisieren, wenn sich die Länder den LMIC-Stufen nähern) und dabei zunehmende Anteile von Steuern aus Einkommen und Gewinnen und vor allem Waren und Dienstleistungen, aber rückläufige Anteile von Steuereinnahmen aus internationalem Handel, und (c) steigende private Investitionen im Verhältnis zum BIP.

Abbildung 3 | Integrierter konzeptueller Rahmen für Finanzierung und Politiken einer transformativen Post-2015-Agenda



2 Politik und Finanzierung gemeinsam betrachten

Konzeptioneller Rahmen des Berichts, um die Rolle von Finanzierung und Politiken gemeinsam zu beurteilen

Abbildung 3 unten stellt **den integrierten konzeptionellen Rahmen, der für diesen Bericht von zentraler Bedeutung ist**, dar. Sie beschreibt die Rolle von Finanzströmen (öffentlich und privat, inländisch und international) bei der Förderung nachhaltiger Entwicklung. Sie veranschaulicht, wie Finanzierungsströme, die mithilfe von politischen

Strategien mobilisiert werden, die Grundvoraussetzungen nachhaltiger Entwicklung unterstützen. Eine der Schlüsselbotschaften lautet: Die Rolle der Finanzierung bei der Förderung nachhaltiger Entwicklung muss im politischen Kontext gesehen werden. Dieser Rahmen soll dabei unterstützen, dass Politiken und Finanzierung gemeinsam erörtert werden (und zwar durch illustrative Beispiele von Grundvoraussetzungen für nachhaltige Entwicklung, deren Auswahl nachstehend erläutert wird).

Politiken sind für die Mobilisierung und den effizienten Einsatz von Finanzierung wesentlich

Der Bericht zeigt, dass **Politiken bei der Entwicklungsfinanzierung eine wichtige Rolle spielen**. Obwohl weltweit beträchtliche Finanzierungsmittel für die Entwicklung zur Verfügung stehen, bedeutet dies nicht zwingend, dass sie angemessen verwendet werden. Die ADI erreichen die am stärksten gefährdeten und ärmeren Teile der Gesellschaft nicht, die Steuern im Verhältnis zum BIP haben sich in vielen LIC nur geringfügig geändert, KMU und Infrastruktur mangelt es an Kapital, und ein zu großer Anteil internationaler öffentlicher Finanzierung fließt nicht in die ärmsten Länder. Es besteht in der Tat die Notwendigkeit, eine Reihe von markt-, regierungsführungs- und koordinierungsbedingten Problemen zu bewältigen, um finanzielle Mittel zu mobilisieren und ihrer effizientesten Verwendung zuzuführen. Doch geeignete Maßnahmen können diese Herausforderungen wirksam meistern, indem sie sich mit markt-, regierungsführungs- und koordinierungsbedingten Versäumnissen befassen.

Der Bericht nennt einige **spezifische politische Maßnahmen, die für die Mobilisierung von Finanzierung hilfreich sind**. So sind beispielsweise Reformen von Rechtsvorschriften (z. B. klare Eigentumsrechte, Grundeigentumstitel oder Bürokratieabbau bei Lizenzvergaben) hilfreich, um Ressourcen aus dem privaten Sektor sowie Investitionen in Infrastruktur, Humankapital, Handel oder Technologie zu mobilisieren. Die CIs zeigen, dass **einige Länder erfolgreich mehr Steuereinnahmen (im Verhältnis zu ihrem BIP) mobilisiert haben**, indem sie Verwaltungen eingerichtet haben, die *Rent-Seeking* begrenzen und die Geltendmachung von Steuerbefreiungen eingrenzen, Einhaltung von Regeln und Gesetzen verstärken, Verträge mit großen ausländischen Unternehmen neu aushandeln, die zollrechtliche Abfertigung auf EDV umstellen und eine auf breite Basis gestellte Mehrwertsteuer (MwSt.) mit einem vernünftigen Schwellenwert anwenden. Auf diese Weise können Länder politische Rahmenvorgaben nutzen, um inländische Finanzierung zu steigern und ansonsten geringe und stagnierende Steuern im Verhältnis zum BIP in Angriff zu nehmen. Ein geringes Maß an inländischer öffentlicher Finanzierung ist weder vorbestimmt noch unüberwindlich und ist weitgehend eine Frage der staatlichen Politik. **Länder können Politik auch nutzen, um ADI anzuziehen und sie für Entwicklungsziele zu verwenden**. Die CIs zeigen, dass die Un-

beständigkeit in ausländischen Investitionsströmen beträchtlich abnimmt, wenn Länder bessere makrofinanzpolitische Maßnahmen verfolgen, und dass sehr kleine regulatorische Veränderungen viel bewirken können, um ausländische Investitionen anzuziehen.

Abbildung 4 unterscheidet zwischen politischen Entscheidungen für die Mobilisierung und Politikmaßnahmen für die effiziente Verwendung der Finanzierung. Wir fassen die allgemeinen **Grundsätze für die Mobilisierung der Finanzierung** wie folgt zusammen:

- 1 Finanzierung kann Grundvoraussetzungen (beispielsweise **lokale Regierungs- und Verwaltungsführung, Humankapital, Infrastruktur, umweltfreundliche Energietechnologie und Handel**) begünstigen, was wiederum auch mehr öffentliche und private Mittel anziehen kann. Dadurch entsteht ein positiver Kreislauf zwischen den Grundvoraussetzungen nachhaltiger Entwicklung und der Finanzierung an sich: Zu Beispielen gehören Mobiltelefon-Technologie für mobile Bankdienstleistungen und Humankapital für ADI.
- 2 Ein **angemessener regulatorischer Rahmen ist für private Finanzierung entscheidend**. Zum Beispiel helfen klare Eigentumsrechte oder Grundeigentumstitel, um private inländische Finanzierung zu mobilisieren, indem sie Sicherheit bieten, und ein verbessertes, transparenteres und effizienteres Investitionsklima kann mehr Finanzierung freisetzen. Verstärkter Wettbewerb bei Transportdienstleistungen und Benchmarks bei Vertragsbestimmungen fördern Finanzierung für und Investitionen in die Infrastruktur. Regeln, die Anreize für institutionelle Investoren schaffen, in Entwicklungsländern Infrastruktur oder umweltfreundliche Technologie zu finanzieren statt in liquide Mittel zu investieren, helfen, internationale private Finanzierung zu Zwecken nachhaltiger Entwicklung zu kanalisieren.
- 3 Die Entwicklung von **Instrumenten des Finanzbereichs** und die Fähigkeit, diese anzuwenden, können private Mittel mobilisieren. Beispielsweise können ein Mix aus Instrumenten oder öffentliche Garantien die Verfügbarkeit von Krediten steigern, was wiederum die Finanzierung aus dem privaten Sektor fördert.
- 4 Ein **positives internationales politisches Umfeld** kann für die Schaffung der richtigen Bedingun-

gen äußerst wichtig sein. Dazu gehören etwa transparente globale Finanzregeln und Standards für globale Finanzierung, angemessene Handelspolitiken für Investitionen in die Landwirtschaft in Entwicklungsländern (Abschaffung von schädlichen, den Handel verzerrenden Subventionen), und Steuervorschriften für Steuerparadiese, daneben angemessene Klimaschutzvereinbarungen zur Festsetzung eines Kohlenstoffpreises, der Finanzierung für den Klimaschutz mobilisieren wird.

Dieser Bericht nennt darüber hinaus fünf allgemeine **Grundsätze für die effiziente Verwendung finanzieller Mittel**:

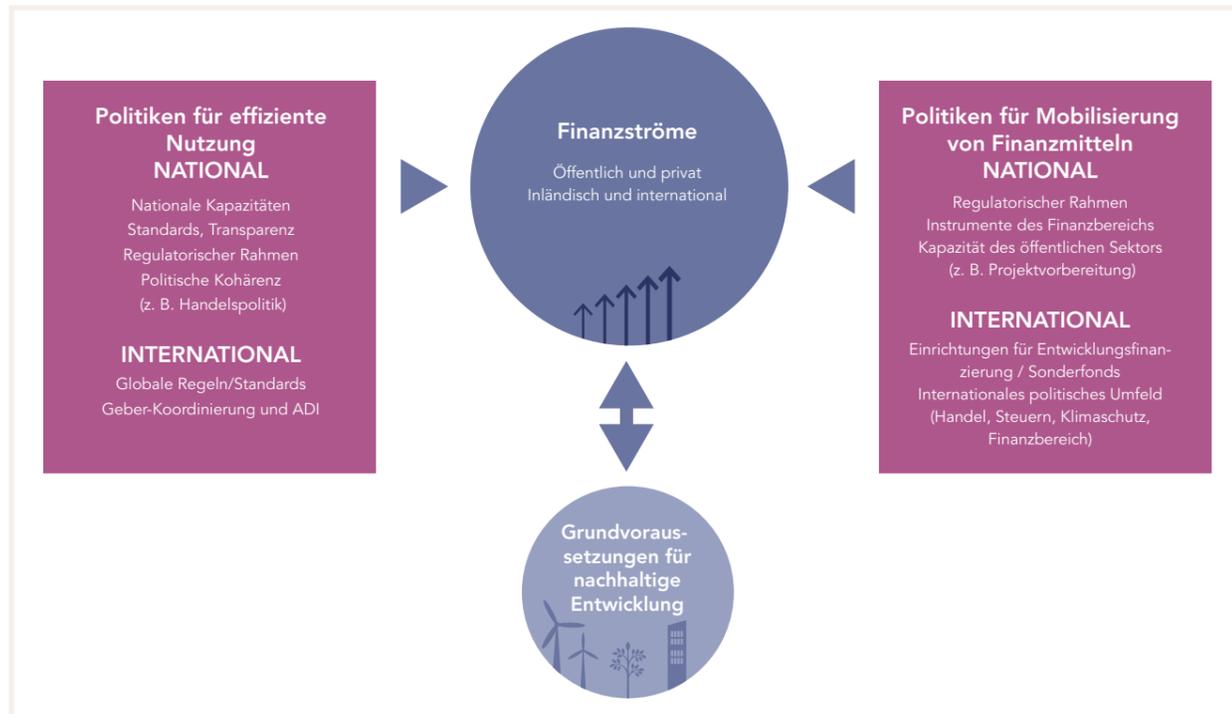
- 1 Um Finanzierung effizient umzusetzen, zu betreiben oder zu erleichtern, bedarf es **ausreichender nationaler und lokaler öffentlicher Kapazitäten**. Bei der inländischen öffentlichen Finanzierung bezieht dies auf die Ermittlung und Umsetzung solider Investitionsvorhaben (einschließlich derer mit Zusatznutzen in den ökonomischen, sozialen und umweltbezogenen Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung) und auf die Sicherstellung, dass gute Sozialsysteme (z. B. Gesundheitswesen und Bildung) vorhanden sind, die durch maßgebliche Ausgaben unterstützt werden.
- 2 **Konzeption und Umsetzung öffentlicher und privater Standards** erleichtern eine effiziente Nutzung der Finanzierung. Obgleich Standards auf nationaler Ebene definiert werden müssen, können globale Koordinierung und Benchmarking hilfreich sein. Standards können sich auf die Vergabe öffentlicher Aufträge, Rechenschaftspflicht bei staatlichen Einnahmen aus natürlichen Ressourcen, Verwaltung öffentlicher Finanzen, ÖPP-Verträge und Standards für umweltfreundliche Technologien oder Resilienz bezüglich des Klimawandels beziehen. Globale Standards können zur Anhebung von Standards auf Länderebene beitragen.
- 3 Ein angemessener und **eindeutiger regulatorischer Rahmen** ermöglicht Wettbewerb und bietet bessere Anreize für die Verbreitung von Technologie zusätzlich zu gelenkter Finanzierung. Es ist eine Finanz- und Aufsichtsregelung erforderlich, um auf globaler Ebene und insbesondere in Industrieländern Finanzkrisen zu vermeiden. Darüber hinaus besteht auch ein Bedarf an besseren regulatorischen Rahmen und besserer Aufsicht

über Banken, mehr Innovation und Wettbewerb im Bankensektor und besserer Regulierung des Nichtbankensektors – wie Unternehmensanleihen, Börsen und Pensionsfonds – um die Bedingungen zu verbessern, zu denen Finanzierung zur Verfügung gestellt wird.

- 4 Das Verbessern von **Transparenz, Bereitstellung von Information und Rechenschaftspflicht** trägt zu einer effizienten Nutzung der Finanzierung bei. Mangelnde Transparenz hinsichtlich der von Investoren gezahlten staatlichen Abgaben beeinträchtigt beispielsweise die Qualität öffentlicher Investitionen. Transparenz bezüglich eines großangelegten Erwerbs von Land durch ausländische Interessenten könnte die Kontrolle des Naturkapitals verbessern.
- 5 Schließlich ist die **politische Kohärenz** im Hinblick auf spezielle Entwicklungsziele für einen effizienten Einsatz der Finanzierung wesentlich. Es ist wichtig, sicherzustellen, dass politische Maßnahmen in verschiedenen Sektoren keine Politiken zur Förderung nachhaltiger Entwicklung unterminieren, und einen ganzheitlichen Ansatz zu verfolgen. Mangelnde politische Kohärenz wird zu einer Verschwendung von Finanzierungsmitteln führen. Investitionen in „unüberschaubare und unrentable Projekte“ oder ineffiziente Produktionskapazitäten hinter geschlossenen Grenzen werden den Wandel auf Dauer nicht fördern. Die Finanzierung des technologischen Fortschritts macht nur dann Sinn, wenn auch Menschen ausgebildet werden, die diese Technologien nutzen können. Die Bereitstellung von mehr Kapital für Einrichtungen für Entwicklungsfinanzierung (DFI) oder das Aufnehmen von Krediten ohne Aussicht auf Projekte, in die investiert werden kann, können zu übermäßiger „Finanzialisierung“ und Verschuldung führen. Verbesserter Zugang zu Krediten ohne eine Verbesserung der Kreditbedingungen kann für Unternehmen immer noch abhaltend wirken. Politische Kohärenz gilt auch auf globaler Ebene, etwa durch globale Regeln für Handel, Finanzierung, Klimaschutz, Migration und Technologie.



Abbildung 4 | Übersicht über Politiken für die Mobilisierung und Politiken für die effiziente Verwendung von Finanzmitteln



Finanzierung kann nicht losgelöst von Politik behandelt werden

Politikmaßnahmen sind neben der Finanzierung für die Umsetzung einer transformativen Post-2015-Agenda wichtig. Schlecht umgesetzte oder schädliche Politik kann das Potenzial der Finanzierung hemmen, **angemessene Politik kann hingegen:**

- ▶ **Finanzierung generieren, anziehen und lenken** – die Konzeption klarer politischer Rahmen für Wandel haben Mauritius geholfen, öffentliche und private Finanzierung anzuziehen und zu lenken (CI Mauritius).
- ▶ **mehr öffentliche und private Finanzierung freisetzen** – Kürzungen bei Steuerbefreiungen haben in Tansania zu mehr öffentlicher Finanzierung verholfen, aber Unzulänglichkeiten im regulatorischen Rahmen für Energie haben Investitionen aus privater Finanzierung für erneuerbare Energie beschränkt (CI Tansania).
- ▶ **die Stabilität der internationalen öffentlichen Finanzierung erhöhen** – eine ERD-Modellstudie (Fic, 2015) zeigt, dass globale Bankenvorschriften

(Basel III) Vorteile für die Länder Sub-Sahara Afrikas (SSA) erbracht haben, die die Kosten um das Zehnfache überwiegen.

- ▶ **Finanzierung von weniger produktiven zu produktiveren Verwendungen verlagern** – bessere Fiskalpolitiken wie die Eindämmung von schlechter Verrechnungspreisgestaltung und Steuerhinterziehungspraktiken können großen Nutzen bringen. Die ERD-Modellstudie (Fic, 2015) legt nahe, dass dies in Afrika 3,5 Mrd. USD freisetzen könnte; ähnlich kann eine Lockerung der Beschränkungen für Staatsfonds-Investitionen (*Sovereign Wealth Fund* – SWF) in Entwicklungsländern zu mehr Finanzierung der Infrastruktur führen.
- ▶ **mit derselben Menge an Finanzierung zu mehr Ergebnissen führen** – beispielsweise könnten Maßnahmen, die die Produktivität der Infrastruktur durch Stärkung vorbildlicher Praktiken und bessere Nutzung der vorhandenen Infrastruktur ankurbeln, Ländern helfen, die Produktivität der Infrastruktur um 60 % zu steigern, was schätzungsweise jährliche Einsparungen von 1 Bio. USD bringen würde.

Zudem führen beispielsweise bessere Wettbewerbspolitiken zu günstigeren Bedingungen, zu denen Finanzierung von Banken verfügbar ist. Schätzungen zufolge sind private Investoren in ganz Afrika allein für den Erhalt von Finanzierung mit zusätzlichen Kosten von etwa 15 Mrd. USD (2 % der gewährten Kredite) im Vergleich zum durchschnittlichen Zinsabstand konfrontiert. Mehr Wettbewerb und Innovation mit dem Ziel der Verringerung des Zinsabstands in den Ländern Sub-Sahara Afrikas auf den Durchschnitt in den Ländern mit niedrigem Einkommen und Ländern mit mittlerem Einkommen würde die Verfügbarkeit von Finanzierung um mehr als 1,2 % des BIP und die Investitionen um 6 % steigern.

- ▶ **den Finanzierungsbedarf verringern** – die Finanzlücke für erneuerbare Energie wird auf 400 bis 900 Mrd. USD geschätzt. Dies entspricht dem gegenwärtigen Stand der Subventionen für fossile Brennstoffe (2010 über 500 Mrd. USD), was bedeutet, dass eine Kürzung dieser Subventionen Finanzmittel für andere Zwecke freisetzen würde. Geringere Subventionen verringern wahrscheinlich auch den Bedarf an zusätzlichen Investitionen in umweltfreundliche Lösungen, da weniger Anreize für die Verwendung fossiler Brennstoffe bestünden. Als ein weiteres Beispiel könnte ein zoll- und kontingentfreier Zugang (*Duty-Free Quota-Free* – DFQF) zu den Märkten der G20-Länder (über die Europäische Union hinaus, die bereits einen solchen Zugang gewährt) die Nationaleinkommen der am wenigsten entwickelten Länder (*Least Developed Countries* – LDC) durchschnittlich um 0,5 % des BIP steigern (Weltbank, 2013). Dies entspricht den 30 bis 40 Mrd. USD, die jährlich in der Handelshilfe (*Aid for Trade* - Aft) bereitgestellt werden.

3 Finanzierung auf die Grundvoraussetzungen für nachhaltige Entwicklung konzentrieren

Sechs ausgewählte Grundvoraussetzungen für nachhaltige Entwicklung

Der Bericht besagt, dass sich Maßnahmen zum Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung auf Grundvoraussetzungen oder Wegbereiter für Wandel konzentrieren sollten. Nachhaltige Entwicklung lässt sich nicht ohne

Verbesserung oder Finanzierung von **sechs Schlüsselbereichen** erzielen:

Lokale Regierungsführung. Regierungsführung ist in der Regel die wichtigste Grundvoraussetzung für Entwicklung. Aufgrund ihrer Bereitstellung von vielen wichtigen Funktionen und da wenige andere Berichte den Schwerpunkt auf die Finanzierungsaspekte auf dieser Ebene legen, konzentrieren wir uns auf lokale Regierungsführung.



Infrastruktur, ist, wie aus vielen ökonometrischen Studien hervorgeht, für alle Dimensionen nachhaltiger Entwicklung entscheidend - eine Schlussfolgerung, die von einer für den Europäischen Entwicklungsbericht in Auftrag gegebenen Studie zur Modellierung für Infrastrukturszenarien und durch die CIs gestützt wird.



Humankapital, dessen Bedeutung in der Entwicklung durch eine Reihe von empirischen Studien belegt wird, steht auch in direktem Zusammenhang mit der Beseitigung der Armut.



Biodiversität ist für alle Dimensionen und am direktesten für Fortschritt beim Umweltschutz wichtig. Der Bericht liefert neue Erkenntnisse hinsichtlich der Finanzierung, da Biodiversität häufig als ein öffentliches Gut bezeichnet wird.



Umweltfreundliche Energietechnologie und ihre Verbreitung stehen im Mittelpunkt eines Umschwungs von einer Wirtschaft mit hohem hin zu einer Wirtschaft mit niedrigem Kohlenstoffverbrauch.



Handel, dessen Bedeutung als Grundvoraussetzung sehr stark aus den CIs hervorgeht und unterschiedliche Erkenntnisse liefert, vor allem bezüglich der Rolle der Finanzierung aus dem privaten Sektor.



Die Schwerpunktlegung des Berichts auf Grundvoraussetzungen steht in deutlichem Kontrast zu überholten Ansichten, laut denen ODA oder Finanzierung allein Ergebnisse im Bereich der nachhaltigen Entwicklung erzielen kann.

Abbildung 5 | Sechs ausgewählte Grundvoraussetzungen für nachhaltige Entwicklung



Die Zusammensetzung der Finanzierung unterscheidet sich je nach Grundvoraussetzung

Die Zusammensetzung der Finanzierung unterscheidet sich je nach Grundvoraussetzung deutlich. Finanzierung für **Institutionen und Regierungsführung** ist wohl vorwiegend öffentlich und wird hauptsächlich aus Steuereinnahmen bereitgestellt. Die internationale öffentliche Finanzierung kann, wie in den für den Europäischen Entwicklungsbericht in Auftrag gegebenen CIs gezeigt, vor allem in den LIC einen Beitrag leisten.

Finanzierungsmuster für **Humankapital** variieren bei Bildung, Gesundheitswesen und Sozialschutz, obwohl alle stark von inländischer öffentlicher Finanzierung abhängen. Im Bildungssektor variiert die Finanzierung nach Bildungsstufe, wobei der Großteil aus öffentlichen Quellen einschließlich der ODA für Primär- und weiterführende Schulen stammt. Auch private Ausgaben aus reicheren Haushalten und Rücküberweisungen von Migranten sind wichtig. Formale Ausbildung wie Programme für technische und berufliche Aus- und Weiterbildung (*Technical and Vocational Education and Training* - TVET) wird vorwiegend aus privaten Quellen finanziert, obwohl dieser Ansatz rückläufig sein kann. Es gibt auch Beweise für öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) (wie in

Malaysia) oder Steuern für Ausbildung, die gemäß Interessen des privaten Sektors zugewiesen und verwendet werden (wie in Mauritius). Mittel für Gesundheitssysteme stammen vorwiegend aus öffentlichen Quellen, obgleich auch private Barausgaben (*Out-of-Pocket* - OOP) von Bedeutung sein können. Obwohl die Abhängigkeit von OOP-Ausgaben den Zugang zu Gesundheitsversorgung für ärmere Menschen eher erschwert, könnte dies auch Möglichkeiten für Versicherungs- und Mikroversicherungssysteme aus dem privaten Sektor schaffen, die öffentliche Finanzierung zu ergänzen. Gut konzipierte, öffentlich finanzierte Sozialschutzsysteme sind – vor allem in turbulenten Zeiten – wesentlich, um Investitionen in Humankapital zu sichern.

Die Finanzmittel für **Infrastruktur** und **umweltfreundliche Technologie** stammen eher aus einer Mischung aus öffentlichen und privaten Quellen, obwohl nationale öffentliche Ausgaben die Hauptquelle für Infrastruktur sind. Mit steigendem Ländereinkommen besteht eine deutliche Zunahme der Nutzung privater Finanzierung einschließlich der Anleihenfinanzierung. Aufgrund beträchtlicher Anforderungen im Vorfeld hängen große Projekte für Infrastruktur oder erneuerbare Energien meistens von einer Mischung aus privater Finanzierung, ODA-Darlehen, technischer

Hilfe und AÖM ab. Seit der globalen Finanzkrise 2007–2008 und der stärker werdenden Präsenz von Einrichtungen für Entwicklungsfinanzierung (*Development Finance Institutions* - DFI) und multilateralen Entwicklungsbanken (*Multilateral Development Banks* - MDB) hat die Finanzierung aus verschiedenen Finanzströmen zugenommen. Öffentliche Mittel wurden vorwiegend zur Minderung der Risiken zum Ausschöpfen privater Investitionen eingesetzt. MDB aus Schwellenländern verwenden ebenfalls zunehmend verschiedene Finanzströme. Obwohl beträchtliche ODA-gestützte Kredite zu Vorzugsbedingungen und Kredite ohne Vorzugsbedingungen in LIC üblich sind, bleiben öffentliche Zuschüsse die Hauptfinanzierungsquelle.

Während private Ausgaben in Forschung und Entwicklung (FuE) für umweltfreundliche Technologie in LIC selten sind, gibt es häufig private Investitionen in erneuerbare Energie (in der Regel unterstützt durch eine Art öffentlicher Finanzierung). Finanzierung des **Handels** wird weitgehend durch Privatbanken mittels der Verlängerung von Handelskreditbriefen bereitgestellt, obwohl sich dies durch die globale Finanzkrise rasch ändert. In Bangladesch beispielsweise beginnen Exporteure von Konfektionskleidung, insbesondere KMU, das Bankensystem zu umgehen, indem sie den Handel mit ihren Handelspartnern direkt „in Kontokorrentverhältnissen“ entwickeln und aushandeln (CI von Bangladesch), und DFI und MDB schaffen Zweckgesellschaften, um die Entwicklung des privaten Sektors durch Bündelung privater und öffentlicher Mittel zu unterstützen. LIC haben weiterhin nur sehr geringen Zugang zu Handelsfinanzierung und sind für den Aufbau handelsbezogener Kapazitäten auf Aft-Finanzierung angewiesen.

DFI spielen bei der Leitung des Wandels in wichtigen Bereichen wie Infrastruktur, umweltfreundliche Technologie und Handel eine immer stärkere Rolle, indem sie private Finanzierung aufbauen, die Auswahl geeigneter Projekte und politischer Maßnahmen unterstützen, technische Hilfe, Kredit- und Risikominderungsinstrumente sowie verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen.

4 Schritte in Richtung einer Globalen Partnerschaft für die Umsetzung einer transformativen Entwicklungsvision

Der Synthesebericht (2014) des UN-Generalsekretärs erörtert die Schaffung einer neuen Globalen Partnerschaft für die Post-2015-Agenda auf der Dritten Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung (Punkt 24 ff.) im Juli 2015. Diese bestätigte Globale Partnerschaft würde eine gemeinsame Grundlage schaffen und in ähnlicher Weise wie vorherige unverbindliche Vereinbarungen zu neuen Denkweisen über kollektives Handeln beitragen. Das Ergebnis der Konferenz könnte daher eine Reihe gemeinsamer Grundsätze für Art und Wert verschiedener Kombinationen aus Finanzierung und Politik bieten. Außerdem könnten die Schlüsse zeigen, wie diese Kombinationen am besten genutzt werden, um die Grundvoraussetzungen für Wandel zu stärken. Dabei sind vier Schritte zu betrachten.

Entwicklungsfinanzierung als fortlaufender Prozess

Ein Finanzierungs- und Politikrahmen einer solchen Globalen Partnerschaft würde globales kollektives Handeln bis 2030 lenken, indem inländische und internationale Bemühungen aller Länder entsprechend ihren Möglichkeiten angeregt werden. Darüber hinaus gewinnen, wie unsere Analyse zeigt, private Quellen für Finanzierung, die außerhalb der direkten Kontrolle nationaler Regierungen liegen, vor allem bei steigendem Ländereinkommen an Bedeutung. Es ist wichtig, nach einer Formel zu suchen, die ihr Engagement und ihre Einbindung in die Finanzierung und Umsetzung der Post-2015-Agenda fördert.

Kerngrundsätze beachten

Die Post-2015-Agenda soll aufbauend auf den Grundsätzen der Universalität und Differenzierung „universell anwendbar“ sein und gleichzeitig „verschiedene nationale Realitäten, Kapazitäten und Entwicklungsstufen berücksichtigen“ (Synthesebericht 2014 des UN-Generalsekretärs). Beide Grundsätze würden den neuen Rahmen stark von den MDGs unterscheiden und dazu beitragen, die Debatte von dem Geber-Empfänger-Modell wegzubewegen, das die meisten Interessengruppen gerne hinter sich lassen möchten.

► **Universalität** – impliziert, dass der neue Rahmen für alle Länder und Regierungen und nicht nur für Entwicklungsländer gilt. Auf dieser Grundlage wird von jeder Regierung erwartet, dass sie die vereinbarten Ziele in einer für ihr Land geeigneten Weise verfolgt und je nach ihren Möglichkeiten Ressourcen (in Form von Finanzierung oder anderen Umsetzungsmitteln (*Means of Implementation* - MOI)) zur globalen Bemühung beiträgt.

► **Differenzierung** – dieser Gedanke ist eine wichtige Ergänzung zum Begriff der Universalität (UN, 2014, Punkt 84), denn er stellt klar, dass der neue Rahmen zwar für alle Länder gelten sollte, aber angesichts der verschiedenen Möglichkeiten und Bedürfnisse nicht von allen erwartet werden kann oder sollte, dass sie auf gleiche Weise zum Erreichen beitragen. Dies impliziert erstens, dass jeder Beitrag wichtig ist, auch wenn sich die Beiträge unterscheiden. Alle Beiträge müssen daher Wertschätzung erfahren. Zweitens impliziert dies, dass diese Verantwortungsbereiche nicht nur für Regierungen gelten, sondern erfordern, dass alle Interessengruppen ihren Möglichkeiten entsprechend einen Beitrag leisten.

Eine hilfreiche und relativ einfache Weise der Unterscheidung zwischen Rollen und Verantwortungsbereichen im Hinblick auf Finanzierung und Politiken für Entwicklung besteht in der Betrachtung von drei Hauptgruppen von Ländern nach Einkommensstufen: (a) LDC/LIC und fragile Staaten, (b) MIC und (c) HIC (Land mit hohem Einkommen) oder Indus-

trieländer. Es muss auch berücksichtigt werden, dass kleine und krisenanfällige Volkswirtschaften vor besonderen Herausforderungen stehen, was bedeutet, dass sie nicht einfach als LIC oder MIC kategorisiert werden können (so haben beispielsweise manche kleine MIC sehr hohe Schulden). Die groben Unterscheidungen zwischen dem, was jede dieser Gruppierungen hinsichtlich der Mobilisierung und effizienten Nutzung von Finanzierung tun könnte, sind in Textkasten 1 unten genannt. Jedoch sind noch weitere Differenzierungen möglich.

Einbeziehen mehrerer Akteure

Die globale Partnerschaft, die Teil der universellen Post-2015-Agenda sein soll, impliziert, dass sich alle Regierungen explizit dazu verpflichten. Zu maßgeblichen Akteuren, die jeweils eine bestimmte Rolle und Verantwortung haben, zählen nationale Regierungen, ihre verschiedenen Abteilungen, Ländereinkommensgruppierungen, autonome staatliche Körperschaften (d. h. Exportkreditanstalten oder Exportförderungsagenturen), nicht-staatliche Akteure wie Unternehmensorganisationen oder -verbände, Finanz- und Nichtfinanzunternehmen, andere nationale Interessengruppen wie akademische Einrichtungen, Think Tanks, Organisationen der Zivilgesellschaft und Gewerkschaften. Multilaterale Institutionen wie die Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IWF), regionale Entwicklungsbanken (*Regional Development Banks* - RDB) und andere DFI sind ebenfalls wichtige Akteure.



Kasten 1 | Stilisierte Veranschaulichung der Rollen und Verantwortungsbereiche der Ländereinkommensgruppierungen

Für LIC/LDC, fragile, kleine und anfällige Staaten:

- **Mobilisierung** erfordert im Inland Anstrengungen zur Verbesserung des regulatorischen Umfelds und der administrativen Kapazitäten, zum Aufbau des Steuereinnahmesystems, zur Bekämpfung von Steuerflucht und um private Kapitalströme einschließlich Rücküberweisungen zu mobilisieren. Dies ist häufig schwierig. Die Sicherstellung einer effizienten Regulierung und Aufsicht der Finanzmärkte fördert privates Kapital. Gut gesteuerte inländische öffentliche Finanzierung wird in der Regel internationale öffentliche Finanzierung (einschließlich ODA und SSC) zur Schließung von Finanzierungslücken anziehen. Diese können auch eine katalytische Rolle bei der Reformierung des öffentlichen Einnahmesystems spielen.
- **Effiziente Nutzung** bedeutet auch, sich auf inländische Haushaltszuweisungen für transformative Prioritäten und damit verbundene Grundvoraussetzungen zu konzentrieren. Das heißt, internationale öffentliche Mittel zu kanalisieren, um in Humankapital, Aufbau von Kapazitäten und Stärkung der Institutionen zu investieren und um spezialisierte Einrichtungen oder Mittel zu schaffen, um öffentliche und private Ressourcen auf spezielle Grundvoraussetzungen, vor allem Infrastruktur und Netzwerke, auszurichten.

Für MIC:

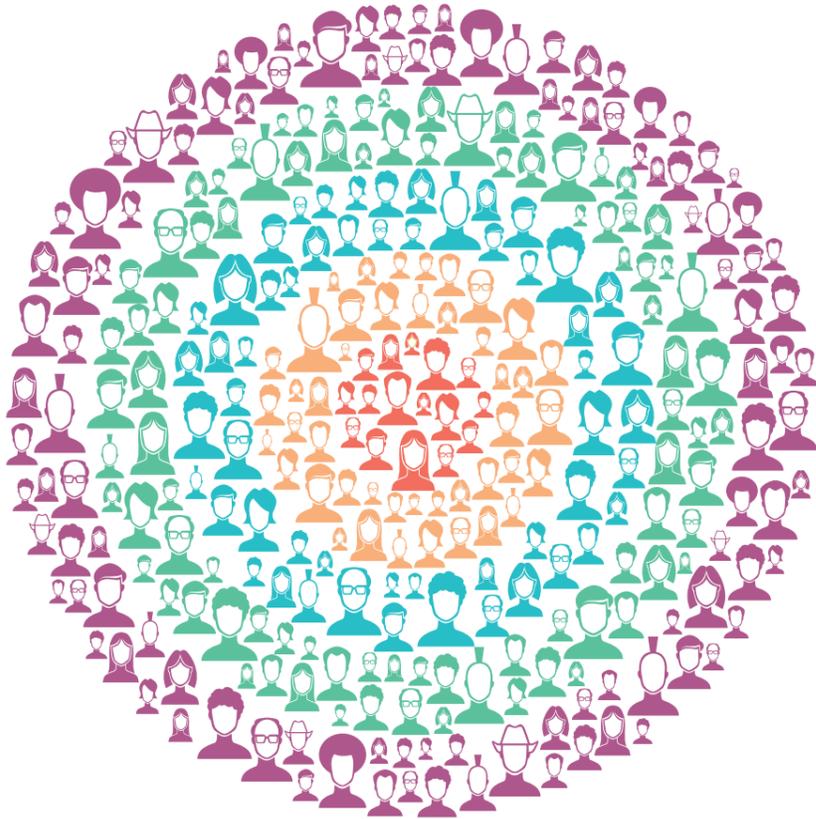
- **Mobilisierung** auf dieser Ebene bringt eine stärkere Schwerpunktlegung auf DRM als Hauptquelle für FfD mit sich. Wichtige Prioritäten sind die Stärkung des Steueraufkommens und die Ausweitung der Bemessungsgrundlage. Von MIC kann erwartet werden, dass sie über einen gut entwickelten inländischen privaten Finanzierungssektor verfügen, und sie sollten auch in der Lage sein, ein höheres Maß an internationaler privater Finanzierung anzuziehen (obwohl kleine und krisenanfällige MIC in diesem Bereich Herausforderungen gegenüberstehen, die mit denjenigen der LIC vergleichbar sind). Kleine Mengen an ODA können immer noch beschleunigend genutzt werden, um andere Finanzierung (einschließlich Steuereinnahmen) anzuregen. Die Entwicklung von Börsen und Anleihemärkten kann zusätzliche private Quellen mobilisieren, und dies gilt auch für ÖPP, was Ressourcen über die Laufzeit eines Projekts hinweg einsparen könnte. Gleichzeitig gelangen Länder, wenn sie sich zum MIC-Status hinbewegen, auch in die Gruppe potenzieller SSC-Anbieter und tragen zu externer Finanzierung (internationale öffentliche und private Finanzierung) oder Darlehensvergabe zu Vorzugsbedingungen für andere Länder und zu globalen öffentlichen Gütern (Global Public Goods - GPG) bei. Diese Bemühungen müssen anerkannt und unterstützt werden. Der Synthesebericht des UN-Generalsekretärs (2014) empfiehlt, dass sich „mehr Länder verpflichten müssen, ihren Beitrag zur internationalen öffentlichen Finanzierung zu erhöhen, und dafür Ziele und Zeitrahmen festlegen“ (Punkt 111).
- **Effiziente Nutzung** bedeutet auch, dass inländische Haushaltsmittel transformativen Prioritäten und damit verbundenen Grundvoraussetzungen zugewiesen werden, dass private Investitionen zur Unterstützung öffentlicher Investitionen in wichtige Grundvoraussetzungen wie Infrastruktur gefördert werden, dass die ODA auf ein Minimum reduziert und vorwiegend zur Verfolgung sozialer oder umweltbezogener Ziele und/oder zur Verbesserung der Nutzung anderer Ressourcen verwendet wird. Auf nationaler Ebene müssen politische Kohärenz für nachhaltige Entwicklung (Policy Coherence for Sustainable Development - PCSD) und ein ernsthaftes Engagement für die Schaffung und Pflege eines unterstützenden internationalen politischen Rahmens wichtige Prioritäten der Politik sein. Von MIC kann auch erwartet werden, dass sie eine zunehmend wichtige Rolle bei der Weltordnungspolitik spielen, indem sie helfen, ein solches politisches Umfeld zu schaffen, und indem sie gewillt sind, globale Standards zu akzeptieren und einzuhalten, wie dies zunehmend für die G20 und die VN der Fall ist.

Für HIC/Industrieländer

- **Mobilisierung** bedeutet ausreichende DRM zur Finanzierung nationaler Bemühungen zum Erreichen der Ziele sowie zur Bereitstellung der Grundlage für erhebliche ODA-Beiträge und großer Darlehen zu Vorzugsbedingungen für die bedürftigsten Länder. Angesichts ihrer entwickelten inländischen privaten Finanzmärkte sollten die HIC in der Lage sein, große Mengen internationaler privater Finanzierung anzuziehen, obwohl es wichtig ist, illegale Transfers zu vermeiden, die unter anderem die Fähigkeit ärmerer Länder, Finanzierung zu mobilisieren, unterminieren können.
- **Effiziente Nutzung** bedeutet insbesondere, dass sichergestellt wird, dass Ressourcen, die für das Erreichen inländischer und internationaler Vorhaben bestimmt sind, äußerst effizient zugewiesen werden, und dass ernsthafte Bemühungen unternommen werden, um andere interne und externe politische Maßnahmen anzupassen, um größere Politikkohärenz zur Unterstützung von Entwicklungszielen sicherzustellen. In ihrer Rolle als wichtige Beitragende zur Schaffung eines förderlichen internationalen Politikrahmens müssen sie durch richtige Anreize, Regeln, Vorschriften und Aufsicht sicherstellen, dass GPG - einschließlich einer Freihandelsregelung, Umweltverträglichkeit und finanzieller Stabilität usw. - in konsistenter und inklusiver Weise bereitgestellt werden. Darüber hinaus müssen inländische politische Maßnahmen in Bereichen wie Resilienz gegenüber Klimawandel und wirtschaftlicher Entwicklung auch beträchtliche Spillover-Effekte auf andere Länder haben.

Einführung eines Rahmens für Überwachung und Rechenschaftspflicht

Ein Teil des Erfolgs der MDGs lag darin, dass sie spezielle Überwachung und Folgemaßnahmen ermöglichten. Doch in Bezug auf die Finanzierungs- und Politikbestimmungen des Monterrey-Konsenses war es tatsächlich nur die internationale öffentliche Finanzierung, der ein Ziel zugewiesen wurde, das sich überwachen ließ. Eine große Herausforderung für einen neuen Finanzierungs- und Politikrahmen besteht in der Schaffung von Zielen und anderen Maßnahmen, die einen Anreiz für Finanzmittel und andere Aspekte der Finanzierung und Umsetzung in den kommenden Jahren schaffen können. Dies ist keine einfache Aufgabe, aber für echte Fortschritte unverzichtbar. Es ist auch für die Förderung der Transparenz und der umfassenden Beteiligung aller, deren Unterstützung notwendig ist, um den Rahmen Realität werden zu lassen, wichtig. Nachdrückliche Anstrengungen in dieser Richtung werden letztendlich dem Begriff „globale Partnerschaft“ Bedeutung verleihen. Die Verfügbarkeit von Daten wird entscheidend sein, um die erforderliche Überwachung und Transparenz sicherzustellen. Der Haupttext liefert eine Beispieltabelle, wie ein solcher Finanzierungs- und Politikrahmen aussehen könnte.



Schlussfolgerungen

Drei zentrale Ergebnisse zur Gestaltung eines neuen Finanzierungs- und Politikrahmens für Entwicklung

1

Das Schema für Entwicklungsfinanzierung entwickelt sich auf verschiedenen Einkommensebenen.

Ein wichtiges Regierungsziel sollte sein, das Finanzierungsschema auf die nächste Ebene zu bewegen und mit Änderung des Umfangs der einzelnen Finanzierungsformen sicherzustellen, dass diese optimal genutzt werden. Dies wirkt sich auf die Mobilisierung und Nutzung aller Arten von Finanzströmen aus, darunter beispielsweise eine **transformativere Rolle für internationale öffentliche Finanzierung** in den sich entwickelnden Finanzierungsstrukturen.

2

Auf die politischen Maßnahmen kommt es an. Finanzierung ist allein nicht ausreichend. Es ist unerlässlich, angemessene und kohärente inländische und internationale Politiken für ihre effiziente Mobilisierung und Verwendung festzulegen:

- ▶ **Inländische Politik- und Finanzierungsrahmen**, die die Mobilisierung inländischer Ressourcen fördern und ihre effiziente Nutzung für nachhaltige Entwicklung erleichtern. Dies umfasst einen wirksamen regulatorischen Rahmen zur Nutzung privater Quellen sowie adäquate Kapazität, um öffentliche Einnahmen zu erzielen, und gilt für Entwicklungsländer und Industrieländer.
- ▶ **Ein förderliches globales System** und politisches Umfeld, das Finanzierung fördert und unterstützende Vereinbarungen zu Klimawandel, ein verbessertes Welthandelssystem, bessere globale Steuervorschriften und das Management des globalen Finanzsystems umfasst.

3

Rechenschaftspflicht und Beteiligung. Angesichts des neuen Finanzierungskontexts und in dessen Rahmen der Bedeutung der synergetischen Verwendung mehrerer verschiedener Finanzierungsarten (inländisch, international, öffentlich, privat) ist es wesentlich, einen Rahmen für fortlaufenden Dialog zwischen den einzelnen Interessengruppen zu schaffen, die während der Umsetzung der Post-2015-Agenda in die jeweiligen Finanzierungsarten eingebunden sind. Die Beteiligung an einem solchen Dialog wird es Akteuren ermöglichen, Fortschritte zu überwachen, sich gegenseitig in die Pflicht zu nehmen, das sich entwickelnde Finanzierungsschema gemeinsam zu steuern und eventuell Anpassungen vorzunehmen. Der Dialog wird durch Echtzeitdaten aus entsprechenden Überwachungs- und Bewertungssystemen (Monitoring & Evaluation - M&E) einschließlich Daten zu Finanzströmen und ergänzenden Politiken gestaltet werden müssen.







Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-79-43231-6



MN-AD-14-001-DE-N



EUROPÄISCHER
ENTWICKLUNGSBERICHT