

E+Z

MONATLICHES E-PAPER

ENTWICKLUNG UND
ZUSAMMENARBEIT

DEVELOPMENT AND
COOPERATION

E+Z

D+C

Internationale
Zeitschrift

ISSN
2366-7249
Juli 2019

DIGITALISIERUNG
WBGU erwägt
weltweite Chancen
und Risiken

ARTENVIELFALT
Wissenschaftler
schlagen
Alarm

WESTAFRIKA
Angeschlagene Demokratie
in Benin, Nigeria und
Senegal



SDG-Finanzierung

Monitor

WBGU erörtert die weltweiten Vor- und Nachteile der Digitalisierung | UN-Bericht über den massiven Verlust der Artenvielfalt | Investitionen in Afrika | Heutzutage: Kinder als Opfer des syrischen Bürgerkriegs | Impressum **4**

Debatte

Kommentare zur Schwäche westlicher Regierungen bei der Demokratieförderung, der EU-Migrationspolitik sowie den Parlamentswahlen in Indien und Südafrika **9**

Tribüne

KARIM OKANLA

Die jüngsten Wahlen im Senegal, in Benin und in Nigeria haben beängstigende Schwächen der Demokratie offenbart **13**

Schwerpunkt: SDG-Finanzierung

BELAY BEGASHAW

Entwicklungsländer brauchen adäquate Mittel **16**

STEPHAN KLINGEBIEL

Die etablierten Geberregierungen müssen weit über die konventionelle Entwicklungspolitik hinausdenken **17**

DEREJE ALEMAYEHU

Was nationale Regierungen und internationale Partner tun müssen, um in Afrika Staatseinnahmen zu verbessern **20**

INTERVIEW MIT HOMI KHARAS

Unternehmen sollten die SDGs in ihre Geschäftsmodelle einbeziehen **22**

LIANE SCHALATEK

Die internationale Gemeinschaft braucht dringend eine klare Definition dafür, was als Klimafinanzierung gilt **24**

LUIZ RAMALHO, RITA WALRAF UND ULRICH MÜLLER

Süd-Süd- und Dreieckskooperationen sind wichtige Instrumente für die Erreichung der SDGs **26**

INTERVIEW MIT DORIS FISCHER

China unterstützt die SDGs grundsätzlich, hat aber eigene Vorstellungen und Interessen **28**

MICHAEL KREMPIN

In Zukunft werden weniger Länder ODA-berechtigt sein – und sie dürften vor neuen Finanzierungsproblemen stehen **30**

HANS DEMBOWSKI

Fachliteratur: OECD fordert systemischen Wandel und stimmige politische Rahmenbedingungen, damit SDG-Finanzierung gelingt **32**

SCHWERPUNKT

SDG-Finanzierung

Noch zu wenig Geld

Ohne ausreichende Finanzierung wird die UN Agenda 2030 mit den Zielen für Nachhaltigkeit (SDGs – Sustainable Development Goals) scheitern, warnt Belay Begashaw vom SDG Center for Africa in Kigali. Stephan Klingebiel vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik fordert die Regierungen von Ländern mit hohen Einkommen auf, über die konventionelle Entwicklungspolitik hinaus zu denken. **SEITEN 16, 17**

Afrikanische Steuereinnahmen

In einer interdependenten Weltwirtschaft kann kein Land sein Schicksal autonom gestalten. Um das öffentliche Finanzwesen afrikanischer Staaten zu verbessern, müssen die dortigen Regierungen Verantwortung übernehmen. Sie brauchen aber auch ein geeignetes internationales Umfeld, schreibt Dereje Alemayehu of the Global Alliance for Tax Justice. **SEITE 20**

Geschäftschancen

Die Privatwirtschaft kann von den SDGs profitieren, urteilt Homi Kharas vom Think Tank Brookings Institution im Interview. Investoren sollten Chancen nicht verschlafen. **SEITE 22**

Mehrdeutigkeit statt Verantwortung

Die internationale Staatengemeinschaft braucht endlich eine klare Bestimmung des Begriffs Klimafinanzierung. Das fordert Liane Schalatek, die als eine von zwei Delegierten der Zivilgesellschaft offiziell den Green Climate Fund beobachtet. **SEITE 24**

Zusammenarbeit der Zukunft

Alle Staaten müssen zur Erreichung der SDGs kooperieren. Jedes Land hat etwas beizutragen, und jedes muss lernen. Süd-Süd-Kooperation gewinnt an Bedeutung, wie die GIZ-Fachleute Luiz Ramalho, Rita Walraf and Ulrich Müller ausführen. Doris Fischer von der Universität Würzburg bewertet im Interview die Rolle Chinas beim Ausbau von Infrastrukturen weltweit grundsätzlich positiv. Der Gutachter Michael Krempin erläutert in einem Aufsatz, was es bedeutet, dass viele Länder mit mittleren Einkommen in den nächsten Jahren aus der Entwicklungshilfe (ODA – official development assistance) herausfallen werden, weil sie zur Kategorie der Länder mit hohen Einkommen aufschließen. **SEITEN 26, 28, 30**

Scheitern wäre unbezahlbar teuer

Die Entwicklungsziele für Nachhaltigkeit (Sustainable Development Goals – SDGs) addieren sich zu einer vielschichtigen Agenda. Sie deckt die dringenden Probleme der Menschheit ab – von Ernährungssicherheit über gute Institutionen bis hin zu Wirtschaftswachstum und Umweltschutz. Diese Agenda zu finanzieren ist selbst eine höchst komplexe Aufgabe, bei der noch viele Fragen offen sind.

Einige Punkte stehen indes schon fest. Länder mit hohem Einkommen sollten endlich das leisten, was sie seit langem als Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) versprechen. Darüber hinaus wird aber mehr Geld nötig sein. Länder mit niedrigen Einkommen müssen also mehr Steuern eintreiben, und Länder mit mittleren Einkommen müssen dazu beitragen, dass schwächere Partner vorankommen. Und auch dann wird das Geld noch nicht reichen. Letztlich kommt es auf Privatinvestitionen an. Es geht um eine große Transformation, denn so wie bislang kann nicht weitergewirtschaftet werden. Ziel muss das Wohlergehen aller sein und nicht nur Profit für Investoren. Umweltschäden sind zu verhindern. Öffentliche Güter sind zu gewährleisten – einschließlich guter Bildung und Gesundheitsversorgung für alle.

Ein verbreitetes Missverständnis sieht Staat und Markt als alternative Optionen. Tatsächlich ergänzen sich beide. Um zu gedeihen, brauchen Märkte gute Regeln. Und um diese zu schaffen und durchzusetzen, brauchen Staaten Steuern, die nur florierende Märkte generieren können. Die Logik ist zirkulär. Regierungen sollen die Entscheidungen aller Marktteilnehmer fein steuern, aber sie müssen sie durch Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen in die richtige Richtung lenken. Dabei brauchen weltweite Wirtschaftsbeziehungen auch weltweite Regeln.

Der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zufolge muss die Weltgemeinschaft eine zirkuläre Kausalkette in Gang setzen (siehe Rezension, S. 32 in diesem e-Paper). Dabei würde der kluge Einsatz öffentlicher Mittel verantwortliche Privatinvestitionen stimulieren, und mit sauberer Technik und guter Amtsführung würden große Weltprobleme reduziert. Auf dieser Basis würden dann auch bessere Chancen für alle möglich.

Es ist noch viel konzeptionelle Arbeit nötig. Noch steht nicht fest, was genau „Süd-Süd-Kooperation“ oder „Klimafinanzierung“ bedeuten. ODA ist klar definiert, aber die Schnittmenge mit Klimafinanzierung ist unakzeptabel groß. Teils fließen ODA-Mittel auch in ökologisch fragwürdige Vorhaben. Heimatüberweisung von Migranten und Privatinvestitionen müssen auch zur SDG-Finanzierung beitragen. Aber wer erfasst die ökologischen und sozialen Nebenwirkungen? Dass der Multilateralismus derzeit unter Druck steht, ist in diesem Zusammenhang nicht ermutigend. Richtig ist aber auch, dass mit konzeptioneller Arbeit und guter Politik überall angefangen werden kann – selbst auf der kommunalen Ebene.

Es wird gelegentlich nahegelegt, die Ansprüche der SDG-Agenda seien zu hoch und unfinanzierbar. In Wirklichkeit wäre scheitern zu teuer. Keine Nation kann sich eskalierende Umweltkrisen, das Auseinanderfallen globaler Strukturen und wachsende Kriegsgefahr leisten. Schutz bietet nur Kooperation. Auf sich gestellt, ist keine Nation stark.

► Alle Schwerpunkttexte und weitere Beiträge zum Thema stehen auch auf unserer Website und sind ab nächsten Monat in unserem Dossier zu finden.



HANS DEMBOWSKI
ist Chefredakteur von E+Z
Entwicklung und Zusammenarbeit/
D+C Development and Cooperation.
euz.editor@dandc.eu

Foto: Jane Hane/picture-alliance/AP Photo; picture-alliance/photshoot

Tribüne



Demokratie in Westafrika

Die Ereignisse rund um die jüngsten Wahlen im Senegal, in Benin und in Nigeria zeigen eine beunruhigende Entwicklung. In allen drei Staaten offenbaren sich tiefe Risse im demokratischen System. Korruption, islamistischer Terror und schlechte Regierungsführung sind vor allem in Nigeria ein großes Problem, erklärt der in Benin beheimatete Medienwissenschaftler und Autor Karim Okanla.

SEITE 13

Debatte



Fragwürdige EU-Strategie

Um Migration zu begrenzen, ist die EU bereit, mit fragwürdigen Partnern zu kooperieren. Diese Strategie mag kurzfristig Erfolg haben, mittel- und langfristig kann sie Fluchtursachen vertiefen, warnt der Ökonom Nassir Djafari. Das zeichnet sich aktuell schon im Sudan ab, schreibt Hans Dembowski von E+Z/D+C.

SEITE 9, 10

Sorge um Indiens Zukunft

Bei den Parlamentswahlen in Indien hat die Regierungspartei von Narendra Modi die Stimmmehrheit gewonnen. Unsere Indien-Korrespondentin Aditi Roy Ghatak sieht die Versprechungen Modis mit Skepsis.

SEITE 11

WBGU-GUTACHTEN

Digitalisierte Zukunft

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) hat in einem umfassenden Gutachten die durch die Digitalisierungen bevorstehenden Chancen und Gefahren analysiert. Er gibt der Bundesregierung und der internationalen Gemeinschaft Handlungsempfehlungen. Einen Überblick über den Bericht liefert eine vorab publizierte Zusammenfassung. Der Beirat fordert, dass die „Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen“ und die „digitale Revolution“ endlich gemeinsam betrachtet werden müssen.

Von Sabine Balk

Für den WBGU steht fest, dass Digitalisierung so gestaltet werden muss, dass sie als „Hebel und Unterstützung“ für eine „große Transformation zur Nachhaltigkeit“ dient. Diese Transformation umfasst tiefgreifende Veränderungen der gesamten Lebens- und Arbeitswelt in Infrastrukturen, Produktionsprozessen, Investitionen, Regulierungsprozessen und Lebensstilen. Sie erfordert ein neues Zusammenspiel von Politik, Gesellschaft, Wissenschaft, Wirtschaft und Individuen, schreiben die Autoren.

Die Notwendigkeit einer Transformation in Richtung Nachhaltigkeit ist unbestritten, und es existieren Vereinbarungen, die diese ausgestalten, wie die Agenda 2030 mit den 17 Nachhaltigkeits-Entwicklungszielen (Sustainable Development Goals – SDGs), dem Pariser Klimaabkommen sowie den sogenannten Aichi-Zielen, die 2010 zur Umsetzung der UN-Konvention zur Biodiversität formuliert wurden.

Digitalisierung, so der WBGU, hat massive Auswirkung auf alle 17 SDGs. Das heißt, sie können nicht ohne Einbeziehung der Potenziale und Risiken der Digitalisierung umgesetzt werden. Der WBGU macht deutlich, dass angesichts der Dringlichkeit der Probleme schnell gehandelt werden muss. Die Umsteuerung erfolge bislang viel langsamer, als nötig wäre, um die Erde noch zu retten. Die Digitalisierung könne dabei helfen, versichern die Experten: Dekarbonisierung, Kreislaufwirtschaft, umweltscho-

nende Landwirtschaft, Ressourceneffizienz, Emissionsreduktion und Schutz der Ökosysteme können durch „digitale Innovation leichter und schneller erreicht werden“.

Die Digitalisierung birgt aber Risiken, wie zum Beispiel:

- Überschreitung planetarischer Grenzen durch digital getriebenes Wachstum,

- Vertiefte Spaltung der Weltgesellschaft durch ungleichen Zugang zu digitalen Innovationen.

Regierungen kommt die Großaufgabe zu, einerseits die enormen Potenziale der neuartigen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) zu erschließen und andererseits Risiken und Missbrauch vorzubeugen. Um die Gesellschaft für die Digitalisierung fit zu machen, schlägt das Experten-Gremium zahlreiche Maßnahmen vor (siehe Kasten nächste Seite). Entscheidend sei, dass Menschen befähigt werden, die anstehenden Umbrüche zu verstehen und mitzugestalten.



Es kommt auf Bildung an – Unterricht in einer Sekundarschule in Ruanda.

- Entmachtung des Individuums durch digitale autoritäre Herrschaft,
- Unterminierung der Demokratie durch automatisierte Entscheidungsprozesse,
- Dominanz von Unternehmen, die sich staatlicher Kontrolle entziehen,
- Verlust von Arbeitsplätzen,

Umfassende Bildung sei der Schlüssel hierzu. Laut WBGU kommt der Wissenschaft die Aufgabe zu, „Zukunftswissen zur Gestaltung digitalisierter Nachhaltigkeit und nachhaltiger Digitalisierung“ zu erarbeiten. Auch Staaten müssten selbst digitales Wissen und Kompetenz aufbauen, um fähig sein, die Digitalisierung zu gestalten.

Der WBGU betont außerdem, dass sich die Chancen von Entwicklungs- und Schwellenländern durch die Digitalisierung verändern werden. Dies sollte die internationale Entwicklungspolitik positiv fördern.

Zusammenfassend formuliert das Gremium „Dynamiken“ des digitalen Zeitalters:

- Digitalisierung soll im Sinne der SDGs genutzt werden, um das Erdsystem zu schützen und soziale Kohäsion zu sichern.

- Digitalisierung soll einen neuen Humanismus verwirklichen und digitalen Totalitarismus verhindern; der digitale Wandel löst einen fundamentalen gesellschaftlichen Umbruch aus, dieser sollte in menschenfreundlicher Weise gestaltet werden

Dies kann nur durch eine starke Global Governance umgesetzt werden: Die Weltgemeinschaft muss sich auf gemeinsame Konzepte und Regeln einigen. Der WBGU fordert, dass die EU dabei eine Vorreiterrolle ein-

nimmt: Sie sollte ein eigenes nachhaltiges, digital unterstütztes Zukunftsmodell entwerfen, das sich von den existierenden Modellen in China und den USA unterscheidet.

LINK

WBGU, 2019: Unsere gemeinsame digitale Zukunft (Zusammenfassung).
<https://www.wbgu.de/de/publikationen/publikation/unsere-gemeinsame-digitale-zukunft#sektion-downloads>

Handlungsempfehlungen des WBGU

Ein UN-Gipfel sollte die globalen Auswirkungen der Digitalisierung diskutieren. Dies ist eine der zahlreichen Handlungsempfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) an die Politik.

Allen Maßnahmen voran müsse die Unantastbarkeit der Menschenwürde gewährleistet werden. Eng damit verknüpft ist die Sicherstellung des Gemeinwohls und eine nachhaltige Entwicklung. Oberstes Ziel müsse der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen sein. Digitale Technologien, so die Autoren, sollten dafür genutzt werden, um Umweltgüter zu bepreisen. Steuern und Abgaben sollten auf Ressourcenverbrauch und Schädigung der Umwelt erhoben werden.

Die Digitalisierung sollte auch für die Dekarbonisierung und den Klimaschutz im Energiesektor genutzt werden. Dabei sei ein Umstieg auf erneuerbare Energien und Ressourceneffizienz nötig. Im Sinn der Kreislaufwirtschaft sollten Elektrogeräte langlebig und reparaturfreundlich gebaut

werden. In der Landwirtschaft sollte die Digitalisierung dazu eingesetzt werden, um den Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln zu verringern. Außerdem sollte das Umweltbewusstsein der Menschen durch die Digitalisierung unterstützt werden.

Eine weitere Empfehlung des Gremiums ist die Nutzung digitaler Technologien zur Armutsbekämpfung und zu inklusiver Entwicklung. Die Entwicklungspolitik sollte sich zur Aufgabe machen, eine „digitalisierte Nachhaltigkeitsgesellschaft“ aufzubauen. Auch hier steht wieder der Klima- und Ressourcenschutz als Ziel an erster Stelle. Um dies mit Hilfe der Technik umsetzen zu können, müssten Kompetenzen aufgebaut werden. Dafür sei auch die Zusammenarbeit mit Schwellenländern wichtig.

Nötig sei aber auch die „analoge Basis“, an der es Entwicklungsländern häufig mangle. Gemeint sind Infrastruktur und Bildungssysteme. Die Kluft zwischen reicher und armer Welt müsse geschlossen werden.

Der WBGU hebt auch die nachhaltige Entwicklung der Städte und Kommunen hervor und sieht es dabei als essenziell an, dass die Gestaltungs- und Technologiehoheit bei den Verwaltungen bleiben müsse. Dazu gehört auch eine Gestaltung nachhaltiger Mobilität in den Städten.

Ein weiterer Punkt, den das Gutachten anspricht, ist das Thema Arbeit der Zukunft und Abbau von Ungleichheit. Da sich die Erwerbsarbeit und die Arbeitsmärkte tiefgreifend verändern, müssten eine Reihe von Maßnahmen ergriffen werden. Der WBGU plädiert dafür, das Steuer- und Abgabensystem zu reformieren. So könnten Arbeitseinkommen geringer besteuert werden, wenn Umweltgüter dafür konsequent bepreist würden. Das Gremium fordert auch im digitalen Zeitalter die Sicherung und Förderung von Standards für Arbeitsschutz und soziale Absicherung der Beschäftigten.

Des Weiteren spricht sich der WBGU für neue Mechanismen der Verteilung der Einkommen und Unternehmensgewinne im Sinne eines Abbaus von Ungleichheit aus. Als Beispiele nennt der Bericht ein Grundeinkommen für alle Bürger oder die direkte Beteiligung an Unternehmensgewinnen. Dafür gelte es, Konzepte zu er-

arbeiten. Bewusst aufgewertet werden sollten Tätigkeiten, die zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen beitragen oder Teilhabe fördern, wie etwa ehrenamtliche Arbeit.

Wichtig findet der WBGU, Bildung mehr auf digitale Mündigkeit auszurichten. Das bedeute unter anderem, Schulen und Universitäten finanziell besser auszustatten, Lehrer zu qualifizieren und Curricula so zu gestalten, dass Digitalisierung verstanden wird und genutzt werden kann.

Der WBGU weist auf Fragen der Privatsphäre hin. Staaten müssten dafür sorgen, dass Nutzerdaten geschützt werden. Dafür schlägt der WBGU unter anderem eine neue UN-Konvention vor. Sie könne auch die Nutzung von Massendaten (Big Data) regeln. Regierungen müssten kriminelle Tätigkeiten, Manipulation und Missbrauch bekämpfen.

Da in der Global-Governance-Struktur eine Plattform für Verständigung auf gemeinsames Handeln fehle, plädiert der WBGU dafür, einen UN-Gipfel zum Thema „Nachhaltigkeit im digitalen Zeitalter“ einzuberufen. Er solle dann eine Charta verabschieden. Das Thema Digitalisierung müsse zudem stärker im UN-System verankert werden. (sb)

BIODIVERSITÄT

Eine Million Arten gefährdet

Der UN-Weltbiodiversitätsrat hat seinen ersten globalen Bericht zur Artenvielfalt vorgelegt: Die Bilanz ist erschreckend. Der Mensch zerstört die Natur so stark, dass er selbst gefährdet ist.

Von Theresa Krinninger

Tier- und Pflanzenarten sterben in rasantem Tempo aus. Zu diesem Ergebnis kommt der Global Assessment Report, ein erster und sehr umfangreicher Bericht des Weltbiodiversitätsrats. Der Rat wurde 2012 auf UN-Ebene gegründet und hat 132 Mitgliedsstaaten. Das Gremium heißt offiziell IPBES: Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Der Bericht analysiert, wie es um die UN-Konvention zur Biodiversität sowie um die Ziele, die 2010 im japanischen Aichi formuliert wurden, steht (siehe Günter Mitlacher in der Debatte des E+Z/D+C e-Papers 2019/01).

Für die weltweite Untersuchung haben 145 Experten und Forscher aus mehr als 50 Ländern mehrere tausend wissenschaftliche Studien zur Entwicklung der biologischen Vielfalt in den vergangenen fünf Jahrzehnten ausgewertet.

Die Beweise sind überwältigend. Von geschätzten 8 Millionen Tier- und Pflanzenarten ist dem Bericht zufolge etwa eine Million vom Aussterben bedroht. Ohne konsequente Gegenmaßnahmen könnten viele

davon schon in den nächsten Jahrzehnten für immer von der Erde verschwunden sein.

In den meisten Lebensräumen auf dem Land sei die Artenvielfalt um etwa 20 Prozent geschrumpft. Mehr als 40 Prozent der Amphibienarten, fast 33 Prozent der riffbildenden Korallen und mehr als ein Drittel aller Meeressäugtiere seien derzeit vom Aussterben bedroht. Aber auch bei den Nutztieren sinkt die Zahl. Mehr als neun Prozent aller Nutztierarten waren 2016 bereits ausgestorben.

Die Autorinnen und Autoren benennen fünf Faktoren, die das Artensterben am meisten vorantreiben:

- Die übermäßige Nutzung der Landflächen und Meere. Drei Viertel aller Landflächen und zwei Drittel der Ozeane seien durch den Menschen stark verändert.
- Die direkte Nutzung von Pflanzen und Tieren in der Land- und Forstwirtschaft sowie in der Fischerei.
- Der Klimawandel: Erreicht die globale Temperaturerhöhung den Zwei-Grad-Celsius-Schwellenwert, werde das etwa fünf Prozent der Arten auslöschen; bei 4,3 Grad seien es 16 Prozent.
- Die Umweltverschmutzung und besonders die Verschmutzung der Meere. Seit 1980 sei die Belastung durch Plastikmüll in den Ozeanen um das Zehnfache gestiegen.
- Invasive Arten, die heimische Tiere und Pflanzen verdrängten. Die Zahl der ge-

bietsfremden Arten sei weltweit um 70 Prozent gestiegen.

Hinzu kommen indirekte Faktoren, wie etwa Verhaltensweisen und das Produktions- und Konsumverhalten der Weltbevölkerung, die maßgeblich verantwortlich für die negative Entwicklung seien. Das Ausmaß der Übernutzung natürlicher Ressourcen sei schon jetzt so schwerwiegend, dass sich die Menschheit selbst bedrohe, heißt es in dem Report.

Die Analysen zeigen, dass Ökosysteme und Menschen in Südamerika, Afrika und im asiatisch-pazifischen Raum am meisten von den negativen Folgen des Artensterbens betroffen sein werden.

Die Frage ist, ob sich das Artensterben überhaupt noch aufhalten lässt. „Es ist noch nicht zu spät“, sagte der IPBES-Vorsitzende Sir Robert Watson bei der Vorstellung in Paris. Dazu brauche es aber „transformativ“ Maßnahmen.

Die Verfasser der Studie beschreiben, wie noch gegengesteuert werden kann: Dafür sei die internationale Zusammenarbeit der Staaten gefragt sowie konsequentes politisches Handeln nach strengen Naturschutzvorgaben (siehe Stephan Opitz im Schwerpunkt des E+Z/D+C e-Paper 2019/02). So sollten etwa weltweit umweltfeindliche Subventionen abgeschafft werden.

Der Bericht liefert auch unverbindliche Handlungsempfehlungen für Regierungen, etwa in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, Meeres- und Frischwassersysteme sowie Stadtplanung. Die Weltgemeinschaft müsse sich dringend vom wirtschaftlichen Wachstum als zentralem Ziel ab- und sich nachhaltigeren Systemen zuwenden.

Der ganze Bericht ist mehr als 1500 Seiten lang, und bislang ist nur eine Zusammenfassung veröffentlicht. Das vollständige Dokument wird später im Jahr herausgegeben. Er ist eine Grundlage unter anderem für die Weltartenschutzkonferenz 2020 in China, wo Eckpunkte für den künftigen Artenschutz festgelegt werden sollen.

LINK

IPBES, 2019: Die umfassendste Beschreibung des Zustands unserer Ökosysteme und ihrer Artenvielfalt seit 2005 – Chancen für die Zukunft. Auszüge aus dem „Summary for policymakers“:

https://www.helmholtz.de/fileadmin/user_upload/IPBES-Factsheet.pdf



Totes Korallenriff nahe der Malediven im Indischen Ozean.

INVESTITIONEN

Chancen nutzen

Afrika hat junge Arbeitskräfte, reichlich natürliche Ressourcen und ein enormes Wachstumspotenzial. Dennoch meiden europäische Investoren den Kontinent.

Von Aviva Freudmann

Europa nimmt Afrika, den vormalig „vergessenen Kontinent“, wieder wahr. Europäische Politiker und Wirtschaftsführer appellieren an private Investoren, auf die Zukunft Afrikas zu setzen. Sie verweisen auf die robuste Wachstumsrate, die junge Bevölkerung und reichlich natürliche Ressourcen.

„Afrika ist der Kontinent der Zukunft“, sagt Jakob von Weizsäcker, Chefvolkswirt des Bundesfinanzministeriums. „Es hat ein enormes menschliches und wirtschaftliches Potenzial und steht vor großen Herausforderungen. Es bedarf dringend öffentlicher und privater Investitionen.“

Ende Mai sprach er in Frankfurt auf der von der Maleki Group, der Weltbank und der Industrie- und Handelskammer Frankfurt finanzierten Konferenz „Africa Europe Week“. Die Redner betonten die komplementären Interessen europäischer Investoren und afrikanischer Unternehmen. Außerdem müsse Chinas wachsendem Einfluss in Afrika entgegengewirkt werden. Potenzielle afrikanische Migranten benötigten Anreize, zu Hause zu bleiben. Die tatsächliche Entwicklung ist jedoch nicht sehr ermutigend. Bisher ist die Vision, durch europäische Gelder Wachstum in Afrika zu finanzieren, nicht verwirklicht. Besonders privatwirtschaftliche Investoren zögern.

Laut der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UN Conference on Trade and Development – UNCTAD) betragen die ausländischen Direktinvestitionen 2017 42 Milliarden Dollar, 21 Prozent weniger als im Vorjahr. 2018 gab es dann einen Zuwachs von 11 Prozent, hauptsächlich aufgrund von Investitionen in Südafrika.

Nur vier der zehn wichtigsten Kapitalgeber in Afrika zwischen 2011 und 2016 kamen aus Europa: Britannien, Frankreich, Italien und die Schweiz. Der Rest kommt aus Nordamerika, Asien und Afrika. Für Weizsä-

cker lautet die Schlüsselfrage: „Warum ist es so schwierig, das Potenzial Afrikas und das Kapital der Europäer zusammenzubringen?“

Die Gründe dafür sind vielfältig. Teilweise macht Weizsäcker die mangelnde Koordination europäischer Regierungen dafür verantwortlich: „Anstatt sich zusammenzuschließen und mit einer Stimme zu sprechen, gehen immer noch drei nationale Minister aus Europa jede Woche nach Tunesien, um nationale Prestigeprojekte zu fördern.“ Die größte Verantwortung trügen aber die afrikanischen Führungskräfte und das dortige Geschäftsumfeld.

Ike Chioke von der Investmentbank Afrinvest sieht die Dinge ähnlich. „Ich beschreibe das Geschäftsumfeld in Nigeria als VUKU – volatil, unsicher, komplex und uneindeutig.“ Suleiman Dauda Umar, Nigerias Generalkonsul in Deutschland, erkennt das Problem an. Ihm zufolge bemüht sich Nigeria jedoch, „die Sicherheit der Menschen zu gewährleisten, die einen Mehrwert bei uns schaffen“.

Korruptionsbekämpfung und die Gestaltung fairer und transparenter Gesetze und Vorschriften haben oberste Priorität.

„Wir brauchen Reformen und Verbesserungen im Steuerumfeld für die digitale Wirtschaft“, sagt Eme Essien von der International Finance Corporation (IFC), die Teil der Weltbank-Gruppe und für die Privatsektorförderung zuständig ist.

Privatinvestoren kritisieren zudem, dass öffentliche Institutionen afrikanischen Kreditnehmern oft bessere Konditionen bieten, als es privaten Institutionen möglich ist. Direktinvestitionen von multilateralen Banken könnten private kommerzielle Finanzierungen verdrängen, meint Paul Wade von der norwegischen Entwicklungsorganisation NORAD.

Laut Olga Sclovscia von der Weltbank wollen multilaterale Institutionen gerade genug öffentliche Mittel bereitstellen, um private Investitionen zu fördern. Für Sclovscia besteht die Kunst darin, festzustellen, „wie viel öffentliche Mittel benötigt werden“.

Geld in Afrika einzuwerben ist schwierig. Selbst wenn ausländische Privatinvestitionen zunehmen sollten, müssten Afrikaner immer noch lokale langfristige Gelder beschaffen, argumentiert Jaloul Ayed, Vorsitzender der Vega Group, eines tunesischen Unternehmens. „Wir haben eine Infrastrukturlücke von 60 bis 100 Milliarden Dollar“, sagt Ayed. Der Privatsektor könne all diese Bedürfnisse nicht erfüllen. „Wir müssen afrikanische Länder ermutigen, Anleihenmärkte in lokalen Währungen zu entwickeln“, schlussfolgert er.



Die Lebensmittelverarbeitung hat in Afrika großes Potenzial: Saffherstellung in Kenia.

Narben auf Kinderkörpern

Kleine Kinder in Syrien haben noch nie Frieden erlebt. Im laufenden Bürgerkrieg gibt es viele Gefahren für sie – Bomben, Schusswechsel oder Minen. Erschwerend kommt hinzu, dass das Gesundheitssystem weitgehend zusammengebrochen ist. Verletzte Menschen bekommen oft nicht die benötigte Behandlung. Die Zahl toter und verletzter Kinder ist erschreckend hoch.

Der siebenjährige Ahmad Alkhateb spielte gerade mit seinen Freunden auf der Straße nahe seinem Elternhaus in al-Raqqa in Nordost-Syrien, als plötzlich eine Granate neben ihnen einschlug. Die Granatsplitter trafen Ahmad im Gesicht und hinterließen eine große Wunde auf seiner Wange. Was noch schlimmer war: Sein rechtes Bein musste amputiert werden, obwohl die Ärzte im Krankenhaus alles taten, was sie konnten. Er bekam erst eine Prothese, als die Straße nach Damaskus wieder sicher war.

Die junge Ärztin Doneaa arbeitet im Kinderkrankenhaus von Damaskus. Sie sagt, dass viele Kinder aus Gegenden im Osten wie Deir al-Zour oder al-Raqqa zu ihnen gebracht werden, da es dort keine adäquate medizinische Behandlung

gebe. In Damaskus wurde auch Ahmad schließlich behandelt und bekam ein künstliches Bein. Er lernt jetzt wieder zu gehen.

Das psychologische Trauma hat Ahmads Erinnerung ausgelöscht. Die Ärztin meint, der kleine Junge sei noch in der „Phase der Verleugnung“. Ahmads Mutter ist besorgt, weil sich das Verhalten ihres Kindes drastisch geändert hat: „Er isoliert sich, und er spricht nicht mehr als ein oder zwei Worte zu uns.“

Laut dem UN-Kinderhilfswerk (UNICEF) sind rund 3,3 Millionen syrische Kinder Kriegsgefahren ausgesetzt, wie etwa Sprengfallen und Blindgängern. Die meisten verletzten Kinder bekommen nicht die notwendige medizinische Behandlung. UNICEF erklärt, dass 1,5 Millionen Menschen in Syrien mit langfristigen Behinderungen leben, die durch Kriegsverletzungen verursacht sind. Explosionen von Minen sind die Hauptursache, wenn Kinder in diesem Land sterben. Blindgänger verursachten vergangenes Jahr 434 Todesfälle.

Henrietta Fore, die Geschäftsführerin von UNICEF, weist darauf hin, dass allein 2018 1106 syrische Kinder in den Kämpfen getötet wurden. Seit der Krieg begann, war dies die „höchste Zahl von Kindern, die in einem einzigen Jahr starben“. Fore schätzt jedoch, dass die wirklichen Zahlen sehr viel höher liegen.

Millionen von Kindern haben ihr gesamtes Leben in Kriegszonen verbracht. Viele sind schwer traumatisiert. Aber es gibt keine Institution, die diese Kinder psychologisch unterstützt.

Die elfjährige Rima hat eine lange Narbe auf ihrem Bein. „Als sie drei Jahre alt war, wurde unser Haus eines Nachts bombardiert“, berichtet ihre Mutter. „Rima hatte Verbrennungen dritten Grades. Erst nach acht Monaten ging es ihr besser.“ Wegen ihrer Narbe trägt Rima nur lange Hosen. Aber wann immer sie ein Mädchen in einem kurzen Kleid sieht, sagt sie zu ihrer Mutter: „Ich wünschte, ich könnte auch so ein kurzes Kleid tragen!“



NAWAR ALMIR ALI
ist Journalistin und lebt in
Damaskus, Syrien.

nawaralmir@gmail.com

IMPRESSUM

E+Z ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT
60. Jg. 2019
Die Zeitschrift erscheint auf Englisch
als D+C Development and Cooperation.
Internet: www.DandC.eu
D 12 104 ISSN 0721-2178

E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit wird vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziert und von ENGAGEMENT GLOBAL herausgegeben. Zeitschrift und Website sind nicht als Regierungssprachrohr konzipiert, sondern sollen ein kontroverses Diskussionsforum für Politik, Praxis, Wissenschaft und Zivilgesellschaft auf internationaler Ebene schaffen. D+C Development and Cooperation ist der inhaltsgleiche englischsprachige Zwilling.

ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH
Service für Entwicklungsinitiativen
Tulpenfeld 7
D-53113 Bonn
Tel. (02 28) 2 07 17-0, Fax (02 28) 2 07 17-150
www.engagement-global.de

BEIRAT:
Thomas Loster, Prof. Dr. Katharina Michaelowa,
Prof. Dr. Dirk Messner, Petra Pinzler, Hugh Williamson

VERLAG:
FAZIT Communication GmbH
Geschäftsführer: Peter Hintereder und Hannes Ludwig

ANSCHRIFT VON VERLAG UND REDAKTION:
Frankenallee 71–81
D-60327 Frankfurt am Main
Zugleich auch ladungsfähige Anschrift für alle im Impressum
genannten Verantwortlichen und Vertretungsberechtigten.

REDAKTION:
Dr. Hans Dembowski (Chefredakteur, V.i.S.d.P.), Sabine Balk,
Katja Dombrowski, Monika Hellstern, Sheila Mysorekar,
Dagmar Wolf (Assistenz)
Tel. (0 69) 75 91-31 10
euz.editor@dandc.eu
Mitteilung gemäß § 5 Absatz 2 Hessisches Gesetz über Freiheit
und Recht der Presse: Gesellschafter des Unternehmens sind die
Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH (40%) und die Frankfurter
Societät GmbH (60%).
Artdirector: Sebastian Schöpsdau
Layout: Jan Walter Hofmann
Übersetzung: Eleonore von Bothmer

ANZEIGEN, ABONNEMENTS UND VERTRIEB:
FAZIT Communication GmbH
c/o InTime Media Services GmbH
Postfach 1363
D-82034 Deisenhofen
Tel. (0 89) 8 58 53-8 32
Fax (0 89) 8 58 53-6 28 32
fazit-com@intime-media-services.de

DRUCK:
Westdeutsche Verlags- und Druckerei GmbH
Kurhessenstraße 4–6
D-64546 Mörfelden-Walldorf

Die vollständige oder auszugsweise Weiterverwendung der in
E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit und D+C Development and
Cooperation veröffentlichten Textbeiträge in anderen Medien ist mit
Angabe der Quelle gestattet, sofern der E+Z/D+Z-Redaktion zwei
Belegexemplare beziehungsweise die Links zu den jeweiligen
Webseiten zugestellt werden. Diese pauschale Genehmigung gilt
nicht für die von uns verwendeten Bilder, Landkarten und sonstige
Beiträge, bei denen das Copyright bei der Veröffentlichung separat
und ausdrücklich vermerkt wird.

Namentlich gekennzeichnete Beiträge stellen nicht in jedem Falle
die Meinung von Herausgeber und Redaktion dar.

BEZUGSPREISE FÜR DRUCKAUSGABE:
Einzelpreis: 2,20 €, Jahresabonnement Inland: 14,00 €,
Jahresabonnement Ausland: 18,00 € (inkl. Versandkosten).



GEWALTTÄTER

Grenzschrützer als Fluchtursache

Am 3. Juni haben sudanesischen Sicherheitskräfte begonnen, die Demokratiebewegung zu unterdrücken. Sie töteten mehrere Dutzend Menschen. Paramilitärische „Schnelle Eingreiftruppen“ agierten besonders brutal. Aus mehreren Gründen blieb die Reaktion westlicher Regierungen leider schwach.

Von Hans Dembowski

Die Schnellen Eingreiftruppen (Rapid Support Forces – RSF) gehen historisch auf die Janjaweed-Milizen zurück, die in der Darfur-Region vor anderthalb Jahrzehnten grauenhafte Massaker verübten. Weil die Regierung die genozidartigen Aktionen unterstützte, erließ der Internationale Strafgerichtshof 2007 Haftbefehl gegen den seinerzeitigen Präsidenten Omar al-Bashir. Westliche Regierungen bemühten sich daraufhin, sein Regime politisch zu isolieren. Dennoch blieb er bis April 2019 im Amt. Dann stürzte ihn sein von der Demokratiebewegung beeindrucktes Militär.

Leider mangelt es derzeit sowohl der EU als auch den USA an der Glaubwürdigkeit, die sie bräuchten, um Demokratie und Menschenrechte mit Nachdruck zu fordern. US-Präsident Donald Trump zeigt daran nicht einmal Interesse. Seine autoritären Neigungen sind bekannt; darüber ist an dieser Stelle nichts weiter auszuführen. Das Brexit-Drama lähmt die britische Regierung. Die EU hat darüber hinaus aber noch weitere Probleme.

Weil Rechtspopulisten in vielen Mitgliedsländern erstarkt sind, haben Politiker zunehmend Wert auf die Begrenzung der Migration gelegt. Sie wollen, dass afrikanische Regierungen dazu beitragen. Diesem Ziel dient der sogenannte Khartum-Prozess, an dem freilich nicht nur demokratisch legitimierte Akteure beteiligt sind. Der zuvor gemiedene al-Bashir spielte eine so wichtige Rolle, dass der Prozess nun den Namen seiner Hauptstadt trägt.

Schon im April 2018 schlagzeilte die New York Times, Sudans gefürchtete Geheimpolizei unterstütze die europäische

Politik. In Ländern wie Italien kamen sudanesischen Beamte zum Einsatz. Die RSF patrouillierten derweil an den sudanesischen Grenzen.

Der europäischen Öffentlichkeit sind diese Entwicklungen nicht unbedingt bewusst. Afrikanischen Politikern ist aber klar, dass ihre europäischen Gesprächspartner, die gern von guter Amtsführung und der Einhaltung der Menschenrechte reden, im Zweifel Grenzsicherung präferieren. Akteure der afrikanischen Zivilgesellschaft empören sich über die EU-Politik (siehe Interview mit Ibrahim Manzo Diallo in E+Z/D+C e-Paper 2019/04, Schwerpunkt).

Das Ansehen des sudanesischen Regimes hat jedenfalls vom Khartum-Prozess profitiert – und das gilt auch für seine Finanzen. Zwar betont die EU, Geld fließe nur für humanitäre Zwecke, doch auch das entlastet das Regime – und die innersudanesischen Finanzflüsse bleiben intransparent.

Der renommierte Afrika-Experte Martin Plaut hält es für zweitrangig, ob die RSF EU-Geld bekommen hätten. Fest stehe, dass die EU-Politik Sicherheitskräften neues Selbstvertrauen gegeben haben und diese nun Ziele verfolgten, die mit dem Schutz

von Migranten auf ihrem Territorium nichts zu tun hätten.

Der Schlingerkurs westlicher Regierungen muss Demokratiebewegungen in aller Welt enttäuschen – ob in Sudan, Algerien, Hongkong oder Russland. Es stimmt natürlich, dass Demokratie einem Land von außen nicht aufgestülpt werden kann, weil es nun mal darauf ankommt, wie die politischen Kräfte eines Landes miteinander umgehen. Dafür spielt allerdings das internationale Umfeld durchaus eine Rolle.

Europäische Politiker sagen gern, sie bekämpften Fluchtursachen und Grenzsicherung diene diesem Ziel. Im Sudan sehen wir nun, dass dies arg kurzfristig sein kann. Die RSF sind selbst eine Fluchtursache. Dem Sudan drohen nun möglicherweise eine neue Militärdiktatur oder Bürgerkrieg. In beiden Fällen werden mehr Menschen fliehen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg starteten große Staatsmänner den Integrationsprozess, der uns die EU gebracht hat. Ihre Vision war eine supranationale Allianz, die Demokratie und Menschenrechte hochhalten und weltweit eine Führungsrolle spielen sollte. Wenn ihre heutigen Nachfolger diesen Ehrgeiz noch teilen, müssen sie von opportunistischer Kooperation mit zweifelhaften Regimen abrücken (siehe hierzu auch Kommentar von Nassir Djafari auf der nächsten Seite). Das gilt für die EU als Ganze ebenso wie für Deutschland und jeden anderen Mitgliedsstaat.



Kämpfer der sudanesischen Schnellen Eingreiftruppen marschieren im Mai 2017 in Khartoum.

EUROPÄISCHE MIGRATIONSPOLITIK

Risiken und Nebenwirkungen

Eine der herausragenden Themen im Europawahlkampf war die Migrations- und Asylpolitik. Egal, wer künftig an der Spitze der Europäischen Kommission steht und welche Bündnisse im Europaparlament geschmiedet werden – die Suche nach gemeinsamen Lösungen in diesem Politikfeld wird auf der To-do-Liste der EU ganz oben stehen.

Von Nassir Djafari

In keinem Politikfeld ist sich die EU so uneinig wie in der Asyl- und Migrationspolitik. Die tatsächliche oder befürchtete Zuwanderung prägt die politische Agenda in den Mitgliedsländern. Der einzige bestehende Konsens ist der Wunsch, den Flüchtlingszuzug zu begrenzen. Die EU versucht, Migrationsströme möglichst nahe an der Quelle einzudämmen. Dafür ist sie auch bereit, mit fragwürdigen Partnern zu kooperieren. Diese Strategie mag kurzfristig Erfolg haben, mittel- und langfristig kann sie die Fluchtursachen vertiefen.

Mit dem Türkei-Abkommen gelang der EU Anfang 2016 eine wirksame Vereinbarung zur Lenkung von Flüchtlingsströmen. Tatsächlich kommen seither weniger Migranten über die Türkei in Griechenland an. Mit einer Reihe von Staaten in Afrika hat die EU bereits „Migrationspartnerschaften“ abgeschlossen. Sie will damit die Fluchtursachen mindern, den Verbleib von Flücht-

lingen in der Nähe ihrer Herkunftsländer sicherstellen sowie die Rückführung von illegalen Einwanderern und abgelehnten Asylbewerbern erleichtern.

Dazu setzt die EU eine Vielzahl von Instrumenten ein, wie:

- Kooperation bei der Grenzsicherung und Bekämpfung von Schleppern über Finanzhilfen,
- Handelsvorteile und Entwicklungskooperation oder
- Rücknahmeabkommen.

Für diese Maßnahmen können Mittel des 2015 ins Leben gerufenen Treuhandfonds für Afrika genutzt werden. Die Hauptbegünstigten sind die Länder der Sahel- und Tschadsee-Region, gefolgt vom Horn von Afrika und schließlich Nordafrika. Die EU kooperiert dabei auch mit Staaten wie Ägypten, Libyen oder dem Sudan, in denen massive Menschenrechtsverletzungen zum Alltag gehören. Ist schon in Ägypten eine menschenwürdige und rechtsstaatliche Behandlung der Flüchtlinge nicht gewährleistet, so drohen aufgegriffenen Migranten in Libyen Misshandlung und Zwangsarbeit.

Unter innenpolitischem Druck und angesichts des Erstarkens nationalistischer Parteien in nahezu allen Mitgliedsländern sowie im Europäischen Parlament orientiert sich die EU nicht länger an dem Kriterium guter Regierungsführung, sondern einzig an der Effektivität ihrer afrikanischen Part-

nerstaaten bei der Eindämmung von Wanderbewegungen. Sie unterstützt damit auch Regime, die nicht an der Entwicklung des eigenen Landes orientiert sind und perspektivisch die Fluchtursachen eher verschärfen, als sie zu mindern.

Indem sie den Grenzschutz und damit Teile des Polizei- und Militärapparats von „failed states“ wie Libyen, Sudan oder Somalia ausrüstet, macht sich die EU nicht nur indirekt zum Beteiligten in internen Gewaltkonflikten, sondern riskiert darüber hinaus, dass Waffen in die Hände von Terroristen gelangen. Der erneute Ausbruch der Kämpfe zwischen den rivalisierenden Machthabern in Libyen im März 2019 hat gezeigt, wie unbeständig solche Partnerschaften sind. Die Zusammenarbeit mit gescheiterten Staaten ist nicht nur eine Frage der Menschenrechte, sondern kann indirekt auch ein Sicherheitsrisiko für Europa darstellen.

Die Einrichtung eines ressortübergreifenden Fonds zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Afrikas war gut und überfällig. Nachhaltige Wirkungen kann der Fonds allerdings nur erzielen, wenn er mit entwicklungsorientierten Partnerregierungen zusammenarbeitet. In Ländern, in denen diese Voraussetzung nicht gegeben ist, empfiehlt es sich, keine staatlichen Projekte zu fördern, sondern lediglich zivilgesellschaftliche.

Die bisherige finanzielle Ausstattung des Treuhandfonds von 4,5 Milliarden Euro kann allerdings nur der erste Schritt sein. Um langfristig zur Verbesserung der Lebensbedingungen in Europas Nachbarkontinent beizutragen, bedarf es einer signifikanten Erhöhung der Mittel. Es sollte allerdings nicht die Erwartung geweckt werden, durch die Fördermaßnahmen würden sich kurz- und mittelfristig weniger Menschen auf den Weg nach Europa machen.

Im Gegenteil, Forschungsergebnisse zeigen, dass Auswanderungsbestrebungen mit dem Wirtschaftswachstum anfangs sogar zunehmen. Langfristig aber werden in dem Maße, in dem Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für die breite Masse entstehen, die Menschen Perspektiven in der eigenen Heimat suchen.



Afrikanische Flüchtlinge in einem der umstrittenen Auffanglager in Libyen für Menschen, die nach Europa migrieren wollen.



NASSIR DJAFARI
ist Ökonom und freier Autor.

nassir.djafari@gmx.de

RECHTSPOPULISMUS

Modi hat gewonnen – aber Indien?

Unsere Indien-Korrespondentin analysiert das Ergebnis der Parlamentswahl.

Von Aditi Roy Ghatak

Kurz nach seinem Wahlsieg versprach Narendra Modi, der Ministerpräsident aller Indier zu sein, nicht nur derjenigen, die für ihn gestimmt haben. Minderheiten brauchten keine Angst zu haben. Internationale Medien lobten diese neue Rhetorik als Zeichen der Mäßigung.

Indiens Minderheiten, darunter fast 200 Millionen Muslime sowie Dalits (sogenannte Unberührbare), Adivasis (indigene Gruppen), Christen und andere, hoffen nun, dass ihre schlimmsten Befürchtungen sich nicht bewahrheiten. Sie sind seit Jahrzehnten Opfer von Hindu-Extremismus, und die Aussagen mancher gewählter Politiker lösen Angst aus. Es gilt die ungeschriebene Regel, dass Minderheiten nichts zu befürchten haben, solange sie die Dominanz der Hindus akzeptieren. Doch diese Regel gilt nicht für alle, wie jüngste Hassverbrechen und der Umgang mit ihnen verdeutlichen.

Laut Verfassung ist Indien ein säkularer Staat, der alle Religionen akzeptiert. Diese Position wird aber zunehmend in Frage gestellt. Abweichler werden schnell als „Volksfeinde“ hingestellt. Unter anderem sitzen fünf im vergangenen August festgenommene Menschenrechtler und Wissenschaftler noch immer in Haft, weil sie sich für die Rechte Unterdrückter eingesetzt haben. Unabhängige Journalisten, zivilgesellschaftliche Aktivistinnen und Intellektuelle werden schikaniert, angegriffen und sogar umgebracht.

Video-Aufnahmen von Morden an Muslimen sind ein Hit im Internet. Bürgerwehren greifen Menschen an, die Rindfleisch essen oder in eine andere Kaste einheiraten. Sogar wer des Terrorismus verdächtig ist, kann einen politischen Posten bekommen. Pragya Singh Thakur, dem Verschwörung in Zusammenhang mit den Bombenanschlägen auf muslimische Einrichtungen 2006 in der Stadt Malegaon vorgeworfen wird, sitzt im Parlament. Yogi Adityanath, Regierungschef des bevölke-

rungsreichsten Bundesstaates Uttar Pradesh, werden Hassreden vorgeworfen.

Der Mörder von Mahatma Gandhi wird als Held gefeiert, und Vorstellungen, die lose auf alten Mythologien basieren, triumphieren über wissenschaftliche Erkenntnisse. Bigotterie, Fremden- sowie Frauenfeindlichkeit nehmen überhand. Modis Sieg entspricht dem internationalen Trend sich ausbreitenden Rechtspopulismus. Deren Protagonisten provozieren gesellschaftliche Spaltung.

Modis Ansätze klingen zwar in der Theorie gut, haben den Praxistest aber bisher nicht bestanden. Die größte Schande der ersten fünf Jahre seiner Regierung ist der Zusammenbruch der Wirtschaft: Die Wachstumsraten sind im Keller, die Inflation steigt, und das versprochene Jobwunder ist ausgeblieben. Die Arbeitslosigkeit hat zugenommen, und für die ländliche Entwicklung wurde wenig getan.

Außerdem war Modis Steuerreform überbürokratisch, was kleine und mittlere Unternehmen belastet. Seine „Demonetisierung“, mit der bestimmte Geldscheine ihre Gültigkeit als Zahlungsmittel verloren, sollte Terrorismus und Korruption die Grundlage entziehen, indem Schwarzgeld aus dem System genommen wird. Doch sie endete im Fiasko: Neue Geldscheine ersetzen umgehend die alten, kleine und informelle Gewerbe sowie Bauern trugen den Schaden davon.

Der umstrittene Deal um französische Rafale-Kampffjets legt nahe, dass die Vetternwirtschaft in Indien in voller Blüte steht. Ob sich die Dinge unter Modi 2.0 ändern werden? Es ist zu hoffen – denn die Massen von Arbeitslosen, die verraten worden sind und Modi trotzdem wieder an die Macht gebracht haben, werden in den kommenden fünf Jahren bestimmt nicht die Füße still halten. Die Menschen können nur hoffen, dass Regieren ab 2019 beinhaltet:

- Provokationen und Falschmeldungen in den sozialen Medien Einhalt zu gebieten,
- die Entmachtung von Institutionen demokratischer Regierungsführung zu stoppen,
- Minderheiten Schutz zu gewähren und
- wirtschaftliche, ökologische und Wachstumsthemen in den Mittelpunkt zu stellen.

Modi hat es im Wahlkampf geschafft, von der wirtschaftlichen Misere ab- und die Aufmerksamkeit auf vorgebliche Feinde zu lenken. Die schwache und zersplitterte Opposition setzte auf Inklusion und Gerechtigkeit für alle, konnte damit aber nur in einigen südlichen Bundesstaaten sowie im nördlichen Punjab punkten. Auf die regierende NDA entfielen 45 Prozent der Stimmen. Modi hat gewonnen – aber was ist mit Indien?



ADITI ROY GHATAK
ist freie Journalistin in
Kalkutta.

aroyghatak1956@gmail.com



Politisches Statement auf einem T-Shirt bei den Feiern zum Sieg der BJP in Neu-Delhi.

SÜDAFRIKA

ANC kommt lädiert davon

Die Wahlen für das nationale Parlament und die neun Provinzen in Südafrika am 8. Mai haben Präsident Cyril Ramaphosa und sein ANC leicht lädiert überstanden. Der Denktzettel hielt sich in Grenzen. Ramaphosa muss nun beweisen, dass er das Vertrauen der Wählerschaft verdient.

Von Henning Melber

Mit 57,5 Prozent erzielte die Regierungspartei bei den nationalen Wahlen das bislang schlechteste Resultat (2014: 62,2 Prozent) ihrer Geschichte. Doch ändert sich an den Machtverhältnissen in den Provinzen nichts Grundlegendes: Das Westkap bleibt weiterhin in der Hand der größten Oppositionspartei Democratic Alliance (DA), während der ANC anderswo weiterregieren kann.

Auch die DA als größte Oppositionspartei hatte am Wahlergebnis zu schlucken. Die knapp 20,8 Prozent (2014: 22,4 Prozent) blieben deutlich hinter den gesteckten Zielen. Demgegenüber konnten die Economic Freedom Fighters (EFF) mit ihrer radikal populistischen, pseudorevolutionären Rhetorik punkten. Sie verbesserten sich von 6,4 auf 10,8 Prozent. Doch dürften die Erwartungen insgeheim höher gewesen sein.

Zu den Nutznießern der Wahl gehörten mehrere kleinere Parteien. Durch ein Comeback in KwaZulu-Natal wurde die

regionale Inkatha Freedom Party (IFP) mit knapp 3,4 Prozent viertstärkste Kraft auf nationaler Ebene. Die exklusiv weiße, rechte Freedom Front Plus (FF+) erreichte fast 2,4 Prozent. Durch das südafrikanische Wahlsystem, das die Stimmen proportional auf Parlamentssitze umrechnet, reichten 43000 Stimmen für ein Mandat. So gesellen sich zu den fünf größten Parteien im Parlament nun neun weitere Kleinstparteien.

Insgesamt blieben die Abwanderungen von den großen Parteien zu kleineren in einem überschaubaren Verhältnis. Das Wahlergebnis signalisiert ein Bedürfnis nach Stabilität. Davon profitierte Ramaphosa als Nachfolger Jacob Zumas in Ermangelung besserer Alternativen. Dass er im demokratischen Südafrika als ehemaliger Gewerkschaftsführer zum Geschäftsmann mit einem geschätzten Vermögen von 400 Millionen Dollar avancierte, war kein Wahlkampfthema. Auch seine fragwürdige Rolle in dem Massaker an streikenden Bergleuten in Marikana 2012 spielte keine Rolle.

Zwar waren die anfänglich teils euphorischen Reaktionen auf seine Führungsrolle im ANC und im Staat seit dem vergangenen Jahr verebbt. Aber er gilt noch immer bei vielen als Hoffnungsträger, um die wirtschaftliche Misere mit all ihren sozialen Folgen zu überwinden.

Die Wähler erwarten nun, dass Ramaphosa der Korruption und Veruntreuung zu Leibe rückt, von denen große Teile des ANC und des Staats durchdrungen sind. Zumas Ablösung durch Ramaphosa dämmte den Vertrauensverlust in den ANC teilweise ein, löst aber nicht das Problem, das weit über die Person Zumas hinausreicht. Dessen Gefolgsleute halten weiterhin einflussreiche Positionen in Partei und Staat. Das Risiko, es auf einen offenen Machtkampf ankommen zu lassen, ist für Ramaphosa zu hoch. Dies könnte den Zerfall der Partei bedeuten und Gewalt auch in der Austragung politischer Konflikte weiter fördern.

Signifikanter als die überschaubare Verschiebung der Wahlergebnisse ist der Protest der zumeist jüngeren Nichtwähler. Die offizielle Wahlbeteiligung von 66 Prozent (2014: 73,5 Prozent), täuscht. Eine Stimmabgabe in Südafrika setzt nämlich die Registrierung durch die Wahlkommission voraus. So gingen 2019 knapp eine Million Menschen weniger wählen als fünf Jahre davor. Darüber hinaus ließen sich nur etwa 75 Prozent der Wahlberechtigten ins Wahlregister eintragen. Schätzungsweise 10 Millionen legten darauf gar nicht erst Wert. Wenn dies berücksichtigt wird, sinkt die Wahlbeteiligung auf unter 50 Prozent.

Die Verweigerung war in der Altersgruppe der unter 30-Jährigen besonders groß. Für viele „born frees“ war die Stimmverweigerung ein gezielter Protest, zu dem auch in den sozialen Netzwerken mobilisiert wurde. Das deutet an, dass der ANC den Nimbus der Befreiungsbewegung verliert. Wahlentscheidungen werden nicht mehr als Identifizierung mit der Geschichte des Widerstands getroffen. Die Jüngeren empfinden keine Loyalität mehr gegenüber dem ANC. Sie wollen mehr soziale Gerechtigkeit und das Ende der strukturellen Apartheid in marktradikalen Zeiten, in denen ein Pakt unter alten und neuen Eliten die Lebensumstände bestimmt. Ramaphosa und der ANC müssen sich daran messen lassen, inwieweit sie eine solche Transformation in den nächsten Jahren erreichen.



Anhängerinnen der südafrikanischen Regierungspartei ANC und des Präsidenten Cyril Ramaphosa.



HENNING MELBER
ist Senior Research Associate am Nordic Africa Institute in Uppsala und Extraordinary Professor der Universitäten in

Pretoria und Bloemfontein.
henning.melber@nai.uu.se



Ein Wahllokal in Senegals Hauptstadt Dakar.

WAHLEN

Demokratie in Westafrika

Die Ereignisse rund um die jüngsten Wahlen in Senegal, in Benin und in Nigeria zeigen eine beunruhigende Entwicklung.

Von Karim Okania

Die Geschichte der Demokratie in Westafrika war turbulent, und nach den jüngsten Wahlen bleibt auch ihre Zukunft ungewiss. Drei westafrikanische Länder, Senegal, Benin und Nigeria hielten in den vergangenen Monaten Parlamentswahlen ab. Ihre Demokratien sind unterschiedlich alt. Der Senegal wurde vor 60 Jahren demokratisch, Benin vor 30 und Nigeria erst vor 20 Jahren.

Es ist deshalb kaum überraschend, dass der Senegal als Staat mit der längsten demokratischen Tradition den größten Fortschritt gemacht hat und Nigeria mit der jüngsten demokratischen Erfahrung vor den größten Herausforderungen steht. Für alle drei Länder gilt jedoch das Gleiche: Es muss sich noch viel verändern, damit sich die Demokratien voll entfalten können.

SENEGAL

Der Senegal demokratisierte sich bereits 1960, kurz nach seiner Unabhängigkeit von

Frankreich, und gilt deshalb heute noch als Vorbild für andere afrikanischen Staaten. Das Land ist bekannt für friedliche Wahlen und eine transparente Regierung. Die hohe Wahlbeteiligung im Senegal spricht für seine starke Demokratie: Laut BBC haben bei den Wahlen vom 24. Februar 66 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme abgegeben. Der amtierende Präsident Macky Sall wurde im ersten Wahlgang mit 58 Prozent im Amt bestätigt.

Die Wahl hat aber auch einige Risse in der Vorzeigedemokratie offenbart. Zwei prominente Gegner Macky Salls, Khalifa Sall, der nicht mit dem Präsidenten verwandt ist, und Karim Wade, der Sohn eines ehemaligen Präsidenten, durften nicht kandidieren. Ihnen wurde Korruption vorgeworfen. So hatten zwei große Parteien, die „Socialist Party“ und die „Senegalese Democratic Party“, keinen Kandidaten im Rennen.

Die beiden Opponenten Sall und Wade wiesen die Anschuldigungen gegen sie zurück und erklärten, diese seien politisch motiviert gewesen. Nach der Wahl warfen der ehemalige Premierminister Idrissa Seck und andere führende Oppositionspolitiker dem Präsidenten vor, das Ergebnis manipuliert zu haben.

Der Senegalese Alioune Tine, ehemaliger Direktor Westafrika bei Amnesty International, kommentierte die Situation in einer Lokalzeitung: „Das Schlimmste ist, wenn Oppositionskandidaten ihre Niederlage wegen vermeintlichen Wahlbetrugs nicht anerkennen.“ Er beklagte, dass die Opponenten den Präsidenten nicht als klaren Sieger akzeptierten. „Wir müssen aus dieser festgefahrenen Situation wieder rauskommen“, sagte Tine. Die Kontroverse ist allerdings noch immer ungelöst.

Im Mai hat das senegalesische Parlament per Erlass des Präsidenten den Posten des Premierministers abgeschafft. Die Parteien der Opposition bezeichneten den Schritt als verfassungswidrig und kritisierten den Präsidenten, sich dadurch zu viel Macht zu sichern.

Politikexperten warnen indes vor einem ethnischen Konflikt, der aus den Parteistreitigkeiten entstehen könnte. Der Präsident hat in seinen Hochburgen im Norden und in Zentral-Senegal, wo die Volksgruppen der Pulaar und Serer leben, einen überwältigenden Sieg eingefahren. In Regionen, wo andere Gruppen überwiegen, bekam er weniger Zuspruch.

Den Experten zufolge würde der Senegal einen großen Schritt rückwärts machen, wenn ethnische Konflikte auf die politische Agenda kämen. Unterdessen hat Präsident Macky Sall einen nationalen Dialog gefordert, aber einige Oppositionsführer sind davon nach wie vor nicht überzeugt und wollen nicht an den Verhandlungstisch.

BENIN

Benin ist offiziell eine repräsentative Demokratie und war während des demokratischen Aufbruchs in den 1990er Jahren Vorbild für viele andere afrikanische Länder. Benin hat allerdings zu viele politische Parteien: 2018 gab es laut Schätzungen mehr als 200 davon.

Die Parteienvielfalt hat bei den Wahlen am 28. April jedoch stark gelitten. Wichtige Oppositionsparteien wurden nicht zugelassen, weil sie das neue schwerfällige Wahlgesetz nicht erfüllen konnten. Seit Juli 2018 gilt für Parteien eine 10-Prozent-Hürde, um Sitze im Parlament zu erhalten. Außerdem müssen Parteien 249 Millionen CFA Franc (380 000 Euro) anzahlen, um auf die Wahlliste gesetzt zu werden. Vorher kostete das nur 8,3 Millionen CFA Franc. Als Konsequenz haben sich alle 83 neugewählten Abgeordneten mit dem amtierenden Präsidenten Patrice Talon zusammengesgeschlossen.

Der Protest der Beniner gegen das restriktive Wahlrecht zeigte sich bei der Wahlbeteiligung. Von 5 Millionen Wahlberechtigten haben laut Wahlkommission nur 23 Prozent gewählt. Das steht in krassem Gegensatz zu den bisherigen Wahlen. Seit 1990 lag die Beteiligung bei keiner einzigen Wahl unter 50 Prozent.

Außerdem gab es bei der Wahl selbst viele Unregelmäßigkeiten. Am Wahltag war ganz Benin vom Internet abgeschnitten. Das bedeutet, Kommunikation über soziale Netzwerke und andere Kanäle war nicht möglich. Es gab Aufstände, nachdem der ehemalige Präsident Thomas Boni Jayi zum Wahlboykott aufgerufen hatte.

Personen, die im Verdacht standen, gewalttätig zu sein, wurden ohne Haftbefehl festgenommen. Ein wütender Mob setzte Eigentum in Brand, und die Sicherheitskräfte reagierten mit harter Gewalt. Bei Demonstrationen gegen die Regierung wurden mehrere junge Männer und Frauen getötet. Darüber hinaus wird die Pressefreiheit zunehmend eingeschränkt, und mindestens ein Journalist wurde mehrere Tage lang wegen eines Artikel über die exzessive Auslandsverschuldung Benins festgehalten. Laut der Nichtregierungsorganisation Reporter ohne Grenzen ist Benin im Ranking für Pressefreiheit innerhalb weniger Monate von Platz 84 auf Platz 96 gesunken. Bezüglich des ehemaligen Präsidenten Boni Jayi

haben die Sicherheitskräfte seine Residenz in Cotonou abgeriegelt. Einige sagen, dass er praktisch unter Hausarrest gestellt wurde.

Präsident Patrice Talon und die wichtigsten Oppositionsparteien sind nun in einen Showdown über den Ausschluss der Oppositionsparteien von den Wahlen im



April verwickelt. Die beiden großen Oppositionsparteien, die Union Sociale Libérale (USL) und die Forces Cauris pour un Bénin Emergent (FCBE), sagen, dass die 83 neuen Parlamentsmitglieder „illegitime und illegale Vertreter der Bevölkerung Benins“ sind.

Man kann durchaus daran zweifeln, wie effektiv ein Parlament den Präsidenten, dem es verpflichtet ist, kontrollieren kann. In Benin ist es üblich, dass amtierende Präsidenten versuchen, die Verfassung von 1990 zu ändern, um mehr Befugnisse zu erlangen. Frühere Versuche scheiterten an der Opposition im Parlament. Jetzt gibt es jedoch keine starke Oppositionspartei im Parlament mehr, und der Präsident hat weitreichende Befugnisse. Er hat ein virtuelles Vetorecht über die Politikgestaltung, kann die Finanzierung einer Institution verweigern und die Leitung der staatlichen Institutionen ernennen. Das verheißt nichts Gutes für die Demokratie.

NIGERIA

Offiziell ist Nigeria seit 20 Jahren eine Demokratie. Das Land erlangte 1960 seine Unabhängigkeit von Britannien. Daraufhin folgten Jahrzehnte, geprägt von Militärputschen, Gegenputschen und sogar Bürgerkrieg.

Seit 1999 hielt Nigeria sechs Präsidentschaftswahlen ab. In der jüngsten Wahl wurde der amtierende Präsident Muhammadu Buhari und Chef der Partei „All Progressives

Congress“ für weitere vier Jahre wiedergewählt.

Die Wahl ist allerdings keineswegs vorbildlich abgelaufen. Zum einen hat die unabhängige Wahlkommission INEC die Wahl aufgrund logistischer Probleme kurzfristig um eine Woche verschoben. Ursprünglich war sie für den 16. Februar angesetzt. Die Intention könnte gewesen sein, es weniger Bürgern zu ermöglichen, an der Wahl teilzunehmen. Denn viele Nigerianer fuhren für das geplante Wahlwochenende extra in ihre Heimat-Wahlkreise. Die Fahrt konnten sich die meisten allerdings kein zweites Mal leisten. Später wurden auf einige Büros der Wahlkommission Brandanschläge verübt.

Zum anderen war die Wahlbeteiligung deprimierend gering. Laut BBC haben nur ein Drittel der 73 Millionen Wahlberechtigten teilgenommen. Es war die niedrigste Wahlbeteiligung seit 20 Jahren. Offenbar bezweifelte die breite Bevölkerung, dass ihre Stimme etwas bewirken kann. Es kam auch zu Gewalt. Nach der Wahl versuchten mehrere Oppositionsparteien, das Ergebnis rechtlich anzufechten, aber ohne Erfolg.

Nach dem Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2018, der den Zustand der Demokratien misst, steht Nigeria auf Platz 108 von 167 Ländern, Benin auf Platz 81 und Senegal auf Platz 73. Nigeria steht vor vielen Herausforderungen, etwa die Bekämpfung des islamistischen Extremismus, der die Sicherheitslage im Land immer wieder schwächt. Außerdem sind Armut und Migration nach wie vor große Probleme.

Korrupte Politiker verhindern außerdem die Lösung dieser Probleme. Sie nutzten ihre Ämter, um sich selbst zu bereichern. Die öffentlichen Ausgaben sind in die Höhe geschwollen; 2018 gab der Senat beispielsweise fast 40 Milliarden Naira aus (rund 100 Millionen Euro). Das Budget eines einzigen Gesetzgebungsorgans ist damit größer als das einiger der 36 Bundesstaaten Nigerias. Dies zeigt, dass die Macht zu sehr auf Bundesebene konzentriert ist. Die Demokratie des Landes würde von stärkeren und besser finanzierten Bundesstaaten profitieren.



KARIM OKANLA
ist Medienwissenschaftler
und freier Autor in Benin.

karimokanla@yahoo.com

Windkraft für die Seychellen.



SDG-Finanzierung



Wie die Zukunft der Menschheit aussieht, hängt unter anderem davon ab, ob die Entwicklungsziele für Nachhaltigkeit (Sustainable Development Goals – SDGs) der UN erreicht werden. Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) ist wichtig, wird

aber auf keinen Fall reichen. Relevant sind auch die Steuereinnahmen von Entwicklungs- und Schwellenländern, Privatinvestitionen, Süd-Süd-Kooperation und Klimafinanzierung. Letztlich muss die gesamte Wirtschaftstätigkeit auf Nachhaltigkeit ausgerichtet werden.

Einmalig, aber unterfinanziert

Mit einem Paradigmenwechsel beschloss die UN-Generalversammlung in September 2015 die Entwicklungsziele für Nachhaltigkeit (Sustainable Development Goals – SDGs). Ohne ausreichende Finanzierung können Länder mit geringem Einkommen diese aber nicht erreichen.

Von Belay Begashaw

Die SDG Agenda ist einmalig, denn sie geht weit über insprierende Schlagworte und moralische Apellen hinaus. Sie benennt klare Ziele, die dringendem Handlungsbedarf entsprechen. Die Agenda taugt dazu:

- Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung voranzubringen,
- den Klimawandel zu bekämpfen und sich an bereits nicht mehr anwendbare Folgen anzupassen,
- Ungleichheit – auch zwischen den Geschlechtern – zu reduzieren,
- Frieden zu sichern und
- internationale Zusammenarbeit zu koordinieren.

Grundsätzlich darf niemand zurückgelassen werden. Alle Staaten sollen die 17 SDGs mit ihren 169 Unterzielen erreichen – unabhängig vom Stand ihrer sozioökonomischen Entwicklung. Über die Hälfte der 54 Staaten Afrikas sind Länder mit niedrigen Einkommen, haben also ungünstige Voraussetzungen. Fragile Staatlichkeit schafft vielerorts zusätzliche Probleme. Dennoch gilt der Anspruch, dass die SDGs überall erreicht werden sollen.

Die Herausforderungen sind riesig. Sie reichen von grundlegenden Armutsproblemen über Beschäftigung und Ungleichheit bis hin zu globalen Gefahren wie Klimawandel und Schwund der Artenvielfalt. Offensichtlich sind viele Länder mit niedrigen Einkommen nicht in der Lage, alle Aufgaben aus eigener Kraft zu meistern. Viele tun sich schon mit grundlegenden innenpolitischen Aufgaben schwer. Vor diesem Hintergrund verabschiedete die UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung im Juli 2015 die Addis Ababa Action Agenda (AAAA).

Sie war das Ergebnis eines langen diplomatischen Prozesses, der im selben Jahr

auch noch zum SDG-Beschluss führte. Die AAAA benennt die Quellen für die SDG-Finanzierung. Die wohl wichtigsten Optionen sind:

- höhere Steuereinnahmen in Entwicklungsländern,
- mehr Geld für Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) und
- Privatinvestitionen (ausländische und heimische).

Vor den SDGs gab es die Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs). Sie zeigten, dass weltweit koordinierte Anstrengungen tatsächlich Fortschritt bringen können, dafür aber die Finanzierung nicht hinter dem Bedarf zurückbleiben darf. Die MDGs waren wirkungsvoll, aber die Geldmittel reichten nicht, um alle Erwartungen zu erfüllen.

Die SDGs sind deutlich anspruchsvoller als die MDGs. Die zügige Umsetzung der Agenda hängt nun von ausreichendem Mittelfluss aus verschiedenen Quellen ab. Das SDG Center for Africa (SDGC/A) schätzt, dass die Niedrigeinkommen-Länder südlich der Sahara jährlich zusätzliche 21 Milliarden Dollar für Bildung, zusätzliche 20 Milliarden Dollar für das Gesundheitswesen und zu-

sätzliche 12 Milliarden Dollar für ökologisch gute Wasserversorgung brauchen. Es kann nicht oft genug gesagt werden, dass die fortgeschrittenen Volkswirtschaften ihre ODA-Ausgaben steigern müssen. Seit den 1970er Jahren erfüllen sie das Versprechen nicht, 0,7 Prozent ihrer Wirtschaftsleistung dieser Aufgabe zu widmen. Laut OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), einem Verband von Ländern mit hohen und hohen mittleren Einkommen, belief sich die Gesamt-ODA von 29 Geberregierungen 2017 nur auf 147 Milliarden Dollar. Das waren 185 Milliarden Dollar weniger als grundsätzlich versprochen.

Erschwerend kommt hinzu, dass ODA-Zahlungen an afrikanische Länder in den vergangenen Jahren stark schwankten. Angesichts schnellen Bevölkerungswachstums sind sie pro-Kopf zudem rückläufig. In den vergangenen 20 Jahren entsprachen die Mittel, die Ländern mit niedrigen Einkommen zur Verfügung gestellt wurden, weder dem Umfang noch der Dringlichkeit der Probleme. Das muss anders werden – aber selbst dann wird das Geld nicht reichen.

Die Aussichten, das Steueraufkommen in Entwicklungsländern zu steigern, sind nicht ermutigend (siehe Dereje Alemayehu auf S. 20). SDGC/A-Daten zeigen, dass in über einem Dutzend afrikanischer Länder das Steuereinkommen immer noch nicht die 15 Prozent der Wirtschaftsleistung beträgt, die allgemein als Voraussetzung funktions-



Die Grafik zeigt das Verhältnis der gesamten ODA der OECD-Geberländer zu ihrer Wirtschaftsleistung.

tüchtiger Staatlichkeit gelten. Afrikaweit lag diese Quote 2012 im Schnitt zwar bei 17,5%, 2017 war sie aber wieder auf etwa 16% gesunken. Zu viele Länder haben aber nur unterdurchschnittliche Steueraufkommen. Leider haben die Staatseinnahmen auch nicht mit dem Wirtschaftsleistung mitgehalten.

Um die SDGs zu erreichen, müssen die Staatsausgaben in Niedrigeinkommen-Ländern indessen noch mal um 15% ihrer Wirtschaftsleistung steigen. Zu diesem Ergebnis kam 2018 ein internes Papier des Internationalen Währungsfonds (IWF). Nötig sind beträchtliche Investitionen unter anderem in Bereichen wie Bildung, Gesundheitswesen, Wasser- und Sanitärversorgung, Straßen und Stromversorgung. Viele Länder der Niedrigeinkommen-Kategorie erzielen aber noch nicht einmal Staatseinnahmen von 15 Prozent der Wirtschaftsleistung. Offensichtlich gibt es riesige Finanzierungslücken.

SCHWIERIGE RAHMENBEDINGUGEN

Derweil bleiben Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung problematisch. Rohstoffpreise sind zuletzt gefallen, was die Volkswirtschaften, die entsprechende Güter exportieren, belastet. Deshalb wäre es naiv, mit rasant steigenden Staatseinnahmen zu rechnen. In der Tat wächst die Staatsverschuldung, so dass Fachleute von IWF und Weltbank vor exzessiver Verschuldung warnen (siehe Jürgen Zattler im Schwerpunkt von E+Z/D+C e-paper 2018-09).

Die multilateralen Regeln zur Sicherung der makroökonomischen Stabilität sind zu strikt. Sie beachten nur die Ver-

schuldungshöhe – ohne Rücksicht darauf, wofür Darlehen verwendet werden. Die Zinsen sind international zurzeit niedrig, und Klimaschutz ist sicherlich wichtiger als Inflationsvermeidung auf lange Sicht. Schnelle Preissteigerungen sind schmerzhaft, aber wenn sie denn stattfinden, kann die Geldpolitik sie in den Griff bekommen. Der Treibhauseffekt ist dagegen unumkehrbar. Den aktuell gültigen Regeln zufolge werden Staatsschulden ab einem bestimmten Niveau als nicht mehr nachhaltig bewertet, und dann können Länder nicht nur den Zugang zu Krediten, sondern sogar zu Zuschüssen verlieren. Die internationalen Finanzinstitutionen und die OECD-Mitglieder sollten ihnen mehr Spielraum lassen.

Wichtig sind auch die Entwicklungsbanken, die Ländern mit niedrigen Einkommen gehören. Es gibt in Afrika etwa 65 solcher nationalen und regionalen Institute. An manchen sind auch private Anteilseigner beteiligt. Diese Banken sind leider meist klein und unterfinanziert. Ihre Finanzkraft und ihre fachliche Kompetenz sollten so gestärkt werden, dass sie zur SDG-Erreichung beitragen können. Inklusion und Nachhaltigkeit müssen dabei Prioritäten sein.

Auch privates Kapital ist wichtig. Es ist aber nicht leicht, es wirklich in Richtung SDG-Erfolg zu lenken. Es kommt auf die richtigen Anreize an. Es wäre möglich, Investitionen in ökologisch oder sozial wertvolle Vorhaben mit negativen Zinsen zu belohnen. Für solche Subventionen wäre allerdings Staatsgeld nötig. Gebraucht werden sogenannte „impact investments“, die nicht nur auf Profit, sondern gleichermaßen

auf ökologische und soziale Wirkung ausgerichtet sind. Solche Zusagen gibt es bereits, es muss aber noch deutlich mehr passieren.

Festzuhalten ist, dass vier Jahre nach der Verabschiedung der SDGs bezüglich ihrer Finanzierung noch viel zu wenig erreicht wurde. Nächstes Jahr wird ein Drittel der 15-jährigen Zeitspanne zu ihrer Erreichung vorüber sein. Im bisherigen Tempo wird die Vision 2030 nicht Wirklichkeit werden. Weitere Nachlässigkeit führt zum Scheitern, und das können wir uns nicht leisten.

LINKS

International Monetary Fund (IMF), 2019: Fiscal policy and development: human, social, and physical investment for the SDGs.

<https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2019/01/18/Fiscal-Policy-and-Development-Human-Social-and-Physical-Investments-for-the-SDGs-46444>

SDG Center for Africa (SDGC/A), 2019:

Sustainable Development Goals three year reality check.

<https://sdgcafrica.org/wp-content/uploads/2019/06/AFRICA-2030-SDGS-THREE-YEAR-REALITY-CHECK-REPORT.pdf>

2019 Africa index and dashboard report:

https://sdgcafrica.org/wp-content/uploads/2019/06/SDGS_INDEX_REPORT_2019WEB.pdf



BELAY BEGASHAW

leitet das Sustainable Development Goals Center for Africa (SDGC/A) in Ruandas Hauptstadt Kigali.

bbegashaw@sdgcafrica.org

Das Ende der Gewissheiten

Die staatliche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) bewegt sich seit jeher in einem veränderlichen Umfeld und ist Reformen unterworfen. Herausforderungen ergeben sich durch das Spannungsfeld zwischen entwicklungspolitisch wünschenswerten Veränderungen einerseits – etwa mehr Wirksamkeit zu erreichen – und äußerlichen Trends andererseits – wie der Ausrichtung an sicherheitspoliti-

schen Strategien. Dabei ist es nicht leicht, Übereinstimmung zu Fragen weltweiter nachhaltiger Entwicklung und ODA zu finden.

Von Stephan Klingebiel

Der Entwicklungshilfeausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2017) sieht

die Grundlage für einen neuen Konsens für eine Entwicklungsagenda in vier Abkommen:

1. der Agenda 2030 und ihren 17 Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals – SDGs),
2. der Addis Ababa Action Agenda (AAAA) zur Entwicklungsfinanzierung,
3. dem Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge (Sendai Framework on Disaster Risk Reduction) und
4. dem Pariser Klimaabkommen.

Es ist richtig, diese Überkommen in den Mittelpunkt zu stellen und als Grundlage für entwicklungsorientiertes Handeln zu begreifen. Ebenso wichtig ist es jedoch,

Rahmenbedingungen zu erkennen, die nicht unbedingt für einen solchen Konsens förderlich sind. Schon allein im Kreis der OECD-Geberländer sind die Prioritäten und Ziele sehr unterschiedlich.

Als beispielsweise im vergangenen Oktober die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini und der US-Milliardär Bill Gates, der mit seiner Stiftung ein zentraler Akteur der internationalen Entwicklungshilfe ist, im Europäischen Parlament über die Zukunft der ODA der EU sprachen, wurde deutlich, wie weit ihre Vorstellungen auseinanderliegen: Während Mogherini betonte, wie in jüngster Zeit mit entwicklungspolitischen Mitteln der Migrationsdruck gemindert worden sei, wies Gates auf die enormen Potenziale von technischen Innovationen für die Bearbeitung globaler Gesundheitsthemen hin.

Eine neue Analyse der unterschiedlichen Bereiche des entwicklungspolitischen Systems bestätigt den Trend weit voneinander abweichender Vorstellungen (Gon-

sior/Klingebiel 2019): Entwicklungspolitische Narrativdebatten (Welche Ziele sollen überhaupt verfolgt werden?), Diskurse über Strategien (Wie können diese Ziele erreicht werden? Welche Ländergruppen sollen im Vordergrund stehen?) und Diskussionen über operative Ansätze (Wie müssen Projekte und Programme gestaltet sein, damit diese wirksam sein können?) stehen heute eher unverbunden nebeneinander und sind schon jeweils für sich genommen höchst widersprüchlich. Auf operativer Ebene ist beispielsweise die Weiterentwicklung von lokal basierten Entwicklungsansätzen relevant für die bessere Ausgestaltung von Vorhaben, für die Einbeziehung lokaler Zielgruppen sowie für die Rolle beteiligter Institutionen. Diese Debatte prägt aber kaum übergreifende Narrativdiskussionen, bei denen in den vergangenen Jahren migrationsbezogene Ziele weitgehend die Oberhand gewonnen haben.

Die aktuelle Positionsbestimmung von Entwicklungszusammenarbeit (EZ)

ist somit kein leichtes Unterfangen. Die Veränderungen innerhalb und außerhalb des entwicklungspolitischen Systems betreffen grundlegende Strukturfragen und gehen deutlich weiter als früher. Fünf Veränderungen sind hervorzuheben:

1. ZIELSETZUNGEN VON EZ / NEUE BETONUNG NATIONALER INTERESSEN

EZ an Interessen des Gebers auszurichten, galt über viele Jahre als Kennzeichen für geringe Entwicklungsorientierung. Zu den entwicklungspolitischen Standards gehörten deshalb Lieferaufbindung – also keine Bedingungen, Waren und Dienstleistungen aus dem Geberland zu beziehen – und die Förderung guter Regierungsführung. Die Massivität, mit der in den vergangenen Jahren Migrationszielsetzungen in die EZ aufgenommen wurde, stellt die prägendste Veränderung dar. Eigene Instrumente wie der European Union Emergency Trust Fund for Africa (EUTF) und die finanzielle Unter-



Kosten für Flüchtlinge in OECD-Ländern gelten als ODA: Flüchtlingslager Moria auf der griechischen Insel Lesbos.

stützung speziell von Ländern, die aus Gebersicht migrationsrelevant sind, haben die ODA der europäischen Geber und der USA in den vergangenen Jahren erheblich verändert.

Daneben sind auch andere Geberinteressen (wieder) verstärkt Teil der Debatten. Dies gilt etwa übergreifend für EZ-Konditionen als Teil des internationalen wirtschaftlichen Wettbewerbs, insbesondere mit Blick auf Schwellenländer und deren Süd-Süd-Kooperationsansätze, oder für Britanniens Ansatz, die negativen Auswirkungen des Brexits auch mit EZ zu begrenzen. Ein wichtiger Punkt ist, dass die Bearbeitung globaler Themen wie weltweite Gesundheit oder Klimawandel nicht in die Einordnung zwischen nationalen Interessen und Entwicklungsinteressen passt.

2. DICHOTOMIE DER ANSÄTZE

Die vergangenen 15 Jahre waren von einem Aufstieg der Süd-Süd-Kooperation geprägt. Trotzdem gibt es bislang kein gemeinsames Verständnis darüber, was Süd-Süd-Kooperation beinhaltet und wie entsprechende Leistungen messbar gemacht werden könnten. Auch die UN-Konferenz zu Süd-Süd-Kooperation (BAPA+40) in Buenos Aires im März (siehe Ramalho et al. auf S. 26 in diesem e-Paper) hat dazu keine neuen Wege aufgezeigt. Es gibt keine gemeinsame Plattform, auf der sich OECD-Geber und Süd-Süd-Kooperationsanbieter über Grundlagen, Normen und Standards verständigen könnten. Bestehende Foren werden entweder nicht von allen Akteuren akzeptiert oder funktionieren nicht für Aushandlungsprozesse. So stehen der OECD-Beitrag und Süd-Süd-Kooperationsansätze nebeneinander, ohne dass ein relevanter Austausch stattfindet.

3. SCHRUMPFENDE KLASSISCHE ENTWICKLUNGSWELT

Wirtschaftliche Erfolge der vergangenen Jahrzehnte haben dazu geführt, dass die Zahl der Länder abnimmt, die die OECD als Entwicklungsländer einstuft. Seit 1970 kamen 11 Länder neu hinzu (überwiegend Republiken der ehemaligen Sowjetunion), während 60 Länder von der Liste gestrichen wurden. Zuletzt betraf das Anfang 2018 Chile, die Seychellen und Uruguay. Wichtige Empfängerländer wie China und die Türkei werden mittelfristig folgen. Wie dieser

Trend das EZ-Politikfeld verändern wird und wie eine Kooperation mit Ländern aussehen sollte, die nicht mehr auf der Liste stehen, ist bislang kaum durchdacht (siehe Michael Krempin auf S. 30 in diesem e-Paper).

4. RELATIVER BEDEUTUNGSRÜCKGANG

ODA ist nur ein Teil von Entwicklungsfinanzierung, Steuern sind überall die wichtigste Basis dafür. Dies gilt selbst für die am wenigsten entwickelten Länder, wo nach OECD-Angaben immerhin durchschnittlich 43 Prozent der Entwicklungsfinanzierung aus Eigeneinnahmen stammen (zum Vergleich: in der oberen Gruppe der Mitteleinkommensländer sind es 78 Prozent). Die Diversifizierung ist überwiegend positiv zu sehen, weil dadurch mehr Ressourcen verfügbar sind und weniger Abhängigkeiten gegenüber traditionellen Gebern bestehen. Sie kann aber auch problematisch sein, wenn damit schlechtere und intransparente Konditionen verbunden sind oder die SDGs kaum befördert werden.

EZ kann Anstöße für Entwicklung geben und Finanzierungsengpässe gerade in solchen Ländern überbrücken helfen, die nur sehr begrenzt auf andere Quellen zurückgreifen können, etwa aufgrund unzureichender Steuerbasis, geringer privater Investitionen und wenig Gastarbeiterüberweisungen. Viele Ressourcen lassen sich zudem kaum entwicklungsorientiert steuern.

5. POST AID EFFECTIVENESS

Die Prinzipien zur Steigerung der Wirksamkeit von EZ – allen voran die Pariser Erklärung von 2005 und die Busan-Erklärung von 2011 – gelten weiterhin. Doch das Momentum, das die Wirksamkeitsdebatte einst hatte, und die politische Bereitschaft, an Reformen zu arbeiten, sind in weiten Teilen einer von Eigeninteressen geleiteten Entwicklungspolitik gewichen. Britannien, langjähriger Hauptprotagonist der Wirksamkeitsagenda, ist heute mit anderen Themen befasst. Viele Geber lassen sich offenbar kaum noch von den ehemaligen Anliegen – etwa programmbasierter Ansätze – leiten. Stattdessen haben beispielsweise zweckgebundene Beiträge an multilaterale Akteure und thematische Allokationsansätze (in Deutschland zu einem großen Teil über die Sonderinitiativen des Bundesministeriums für wirtschaftliche

Zusammenarbeit und Entwicklung) neue entwicklungspolitische Herangehensweisen entstehen lassen. Diese Veränderungen finden sich kaum als Grundsatzthemen in den laufenden internationalen Debatten wieder.

Dass die Anzahl der Entwicklungsländer kleiner wird, bedeutet nicht, dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht mehr nötig wäre. Im Gegenteil: Kooperation ist heute wichtiger als je zuvor, um weltweit nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Eine solche Kooperation schließt ODA ein, geht aber über entwicklungspolitische Handlungsansätze weit hinaus.

Ob demokratische Anliegen gestärkt oder erneuerbare Energien gefördert werden müssen, hängt zwar auch, aber nicht allein vom Einkommensstatus eines Landes ab. Bislang gibt es nur zaghafte Ansätze, globale nachhaltige Entwicklung jenseits der spezifischen Länderkategorie „Entwicklungsland“ zu betreiben. Darin steckt aber erhebliches Potenzial, um Multi-Akteursansätze – etwa zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes auf subnationaler Ebene – zu unterstützen. In dieser Hinsicht ein grundsätzliches anderes Verständnis von grenzüberschreitender Kooperation zu etablieren würde für ODA und andere Politikfelder einen zukunftsweisenden neuen Rahmen schaffen.

QUELLEN

High-Level Panel des Entwicklungshilfesausschusses der OECD, 2017: *A New DAC in a Changing World*. <https://www.oecd.org/dac/Report-High-Level-Panel-on-the-DAC-2017.pdf>
Gonsior, V., Klingebiel, S., 2019: *The development policy system under pressure. Acknowledging limitations, sourcing advantages and moving towards a broader perspective*. https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_6.2019.pdf



STEPHAN KLINGEBIEL
ist Forschungsprogrammleiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) und regelmäßiger Gastprofessor

an der Stanford University. Seit Mitte Juni 2019 hat er sich vom DIE beurlauben lassen, um für UNDP das Global Policy Centre in Seoul in Südkorea zu leiten. Der vorliegende Beitrag entstand während seiner Zeit am DIE. stephan.klingebiel@die-gdi.de

Höhere Steuereinnahmen in Afrika

Jedes Land ist für seine Entwicklung selbst verantwortlich. Aber in Zeiten einer globalisierten Wirtschaft kann kein Land mehr sein Schicksal ganz allein bestimmen. Ihre Staatseinnahmen müssen afrikanische Regierungen selbst erhöhen, dennoch brauchen sie die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft.

Von Dereje Alemayehu

Die Integration in den Weltmarkt verläuft asymmetrisch und der Handlungsspielraum einer Regierung hängt von vielen Faktoren ab, wie dem Entwicklungsstand des Landes, der Größe seiner Wirtschaft, seinem Rohstoffvorkommen, seiner geostrategischen Lage und Umweltbedingungen.

Wenn es um die Erhöhung von Steuereinnahmen geht, wird im Entwicklungsdiskurs oft von „Mobilisierung lokaler Ressourcen“ (Domestic Resource Mobilisation – DRM) gesprochen. Afrikanische Regierungen müssen sich mehr engagieren, um die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) zu erreichen. Das werden sie allerdings ohne die konsequente Unterstützung der internationalen Gemeinschaft nicht schaffen.

Damit ein Land seine lokalen Ressourcen für die Steuererhebung besser nutzen

kann, müssen Entwicklungspartner eine stabile und faire Finanzarchitektur sicherstellen. Dabei gibt es zwei zentrale Herausforderungen:

- die Einigung auf einen multilateralen Mechanismus, um Staatsschulden zu senken, und
- die Eindämmung illegaler Finanzströme (Illicit Financial Flows – IFF) und Steuerhinterziehung durch multinationale Unternehmen.

Die internationale Gemeinschaft hat diese Herausforderungen in der Aktionsagenda von Addis Abeba (AAAA) bestätigt, die 2015 auf der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in der äthiopischen Hauptstadt einstimmig verabschiedet wurde.

Die Aktionsagenda hat grundlegende Defizite benannt sowie die Aufgaben der nationalen Regierungen und ihrer Entwicklungspartner identifiziert. Laut der Agenda gehen die Verantwortlichkeiten der einkommensstarken Länder weit über die öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) hinaus. Sicherlich kann ODA die Kapazitäten von Finanzbehörden in Entwicklungsländern stärken, allerdings gehört das nicht einmal zu den wichtigsten Aufgaben der Industrieländer.

Ein aktueller Bericht der Inter-Agency Task Force on Financing for Development (IATF) weist auf den mangelnden Fortschritt in der afrikanischen Steuerpolitik hin. Die IATF überprüft die Umsetzung der Aktionsagenda und hat im März ihre Ergebnisse veröffentlicht. Sie sollten ernst genommen werden. In der Task-Force kooperieren mehr als 50 wichtige internationale Organisationen, darunter mehrere UN-Gremien, der Internationale Währungsfonds (IWF) sowie die Weltbank und die Welthandelsorganisation (WTO).

Um Steuereinnahmen zu erhöhen, müssen afrikanische Länder ihren nationalen und multilateralen Pflichten nachkommen. Regierungen in Afrika sollten:

- die Steuerbasis erweitern und vertiefen,
- verschwenderische öffentliche Ausgaben stoppen und Steuerschlupflöcher aufdecken,
- die Integrität und Effizienz ihrer Finanzbehörden sichern.

Bislang haben afrikanische Länder den Steueranteil ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) vergrößert, indem sie indirekte Steuern, wie die Mehrwertsteuer und die Umsatzsteuer, erhöht haben. Der Anteil der Mehrwertsteuer an den gesamten Steuereinnahmen liegt etwa bei 60 Prozent, was alarmierend hoch ist. Gerade die Armen werden übermäßig belastet, da sie fast ihr gesamtes Einkommen für Konsumgüter ausgeben müssen (siehe meinen Beitrag im Schwerpunkt des E+Z/D+C e-Papers 2018/01).

Es wäre deshalb sinnvoll, Steuern auf Eigentum und Vermögen zu erheben, was in Afrika kaum der Fall ist. Diese Steuern würden dem Staat zugutekommen und gleichzeitig die soziale Ungleichheit verringern.

Außerdem sollten afrikanische Länder Steuern auch in anderen Bereichen erheben. Besonders wichtig wäre es, den informellen Sektor zu besteuern. Das ist eine komplexe und schwierige Aufgabe, es würde aber die Staatseinnahmen erheblich erhöhen und sollte nicht weiter aufgeschoben werden.

Millionen Menschen in Afrika arbeiten im informellen Sektor und in der Subsistenzlandwirtschaft und sollten Teil des „Steuervertrags“ sein. Das heißt, sie zahlen Steuern an den Staat und erhalten im Gegenzug soziale Dienstleistungen und Infrastruktur. Damit Steuerreformen funktionieren, müssen Regierungen aber mehr tun, als



Informelle Wirtschaftstätigkeit wie hier in Addis Abeba ist typisch für afrikanische Städte.



Um die Akzeptanz von Steuern zu erhöhen, müssen Regierungen eine gute Infrastruktur und soziale Dienstleistungen bieten.

nichts. Der fehlende Konsens über eine Definition von illegalen Finanzströmen dient als Vorwand. Dieser Streit ist absurd. Es wird argumentiert, dass Steuerflucht nicht zu den illegalen Finanzströmen zählt. Dabei ist Steuerflucht der größte Unterstützer für andere illegale Finanzströme, die von Institutionen, Akteuren und Mechanismen abhängen, die die Steuervermeidungsindustrie geschaffen hat.

Ein Entwicklungsland kann seine illegalen Finanzströme nicht allein eindämmen. Maßnahmen sind dann sinnvoll, wenn sie auch bei internationalen Transaktionen greifen. Dabei wäre mehr als eine Regierung beteiligt. Steuerhinterziehung internationaler Konzerne und einzelner Reicher sind ein globales Problem. Es wird oft – und zu Recht – gesagt, dass afrikanische Probleme afrikanische Lösungen erfordern. Im gleichen Sinne erfordern globale Probleme globale Lösungen.

Die Gruppe der 77, ein loser Zusammenschluss von 134 afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Ländern, hat Regierungsverhandlungen zur Bekämpfung von illegalen Finanzströmen gefordert. Zivilgesellschaftliche Organisationen auf der ganzen Welt haben sich dieser Forderung angeschlossen. Industrieländer könnten nun zeigen, dass sie es mit der Verbesserung der Steuersysteme in Afrika ernst meinen, indem sie über die systematische Eindämmung von illegalen Finanzströmen und über Maßnahmen für Entschuldungen verhandeln.

LINKS

- Global Financial Integrity, 2019: Press release.**
<https://gfindegrity.org/press-release/2019-iff-update-press-release/>
- Inter-Agency Task Force on Financing for Development (IATF), 2019: Financing for sustainable development report 2019.**
<https://developmentfinance.un.org/fsdr2019>
- UN Economic Commission for Africa (UNECA), 2019: Fiscal policy space for financing sustainable development in Africa.**
<https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/era-en-final-web.pdf>



DEREJE ALEMAYEHU
ist Executive Coordinator der Global Tax Justice Alliance und war von 2007 bis 2017 Vorsitzender des Tax Justice

Network Africa.
dereje@globaltaxjustice.org

den informellen Sektor auszupressen. Sie sollten Straßen bauen, die Stromversorgung und die medizinische Grundversorgung ausbauen und so weiter. Eine gute Infrastruktur ist die Basis für eine gesunde Wirtschaft und soziale Entwicklung.

Die UN-Wirtschaftskommission für Afrika (UNECA, 2019) stellte kürzlich fest, dass afrikanische Steuersysteme deutlich effizienter werden könnten, wenn man schwer erreichbare Sektoren besteuerte, die Steuererhebung besser koordinierte und die Rechenschaftspflicht stärkte. So könnte man bis zu 99 Milliarden US-Dollar pro Jahr in den nächsten fünf Jahren aktivieren.

Die Wirtschaftskommission mahnte auch, dass Steuererleichterungen für ausländische Investoren die Staatseinnahmen in Afrika um durchschnittlich 20 Prozent reduzieren, während sie die Investitionen nur um ein Prozent erhöhen. Solche Steuererleichterungen sollten abgeschafft werden.

PFLICHTEN DER INDUSTRIELÄNDER

Es werden bislang nicht ausreichend nationale Steuern erhoben, resümiert der genannte IATF-Bericht. Die Autoren warnen zudem, dass eine ernsthafte Finanzkrise immer wahrscheinlicher wird, wenn die aktuellen Trends in der Weltwirtschaft unkontrolliert fortlaufen. Die größte Sorge gilt den wachsenden Staatsschulden und den steigenden Kosten für die Bedienung der Kredite.

Aus diesen Gründen schrumpft der politische Handlungsspielraum afrikanischer Regierungen. Steigende Schuldentilgung erschwert Fortschritte bei der Steuererhebung. Das Dilemma ist, dass Ausgaben,

die für Verbesserungen im Steuersystem nötig sind, nicht vorhanden sind. Solange Menschen die Vorteile von Steuern nicht erkennen, werden sie auch keine höheren Steuern akzeptieren.

An dieser Stelle sei an die Schuldenkrise in den sogenannten „verlorenen Jahrzehnten“ in den 1980er und 1990er Jahren erinnert, in denen die Entwicklung in vielen Regionen stagnierte oder sogar rückläufig war. Die Aktionsagenda von Addis Abeba hat deshalb aus gutem Grund gefordert, solche Probleme frühzeitig anzugehen.

Regierungen von Industrieländern haben sich bisher geweigert, Verhandlungen über einen multilateralen Mechanismus zur Entschuldung anzugehen. Ein solcher Mechanismus ist aber notwendig und würde afrikanischen Regierungen mehr Möglichkeiten bieten, ihre Steuereinnahmen zu erhöhen.

Ein weiteres Problem sind illegale Finanzströme. Auch hier halten sich die reichen Länder zu sehr zurück. Ein High-Level Panel on IFF veröffentlichte Anfang 2015 einen Bericht im Auftrag der Afrikanischen Union und der UNECA über illegale Finanzströme. Das Thema wird seitdem international heiß diskutiert. Die Agenda 2030 widmet diesem Thema sogar ein SDG und die Addis-Abeba-Aktionsagenda hat die internationale Gemeinschaft aufgefordert, aktiv zu werden. All das hat bislang keine überzeugenden Ergebnisse gebracht.

Tatsächlich sind illegale Finanzströme „signifikant“ und eine „anhaltende Belastung der Entwicklungsländer“, so der in Washington ansässige Thinktank Global Financial Integrity (2019). Dennoch geschieht

SDGs bieten Geschäftsmöglichkeiten

Die Nachhaltigkeits-Entwicklungsziele (sustainable development goals – SDGs) gelten global. Um sie zu erreichen, müssen viele verschiedene Finanzquellen aktiviert werden. Auch die Privatwirtschaft kann von den SDGs profitieren, wie Homi Kharas von der Brookings Institution ausführt. Es kommt auf Investitionen an, die neben den finanziellen Erträgen auch messbare, nützliche soziale oder ökologische Auswirkungen haben.

Homi Kharas im Interview mit Hans Dembowski

Seit Jahrzehnten halten die meisten der 36 Mitgliedsländer der OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), einer Organisation von Ländern mit hohem Einkommen, ihr Versprechen, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) für Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) auszugeben, nicht ein. Was kann und muss ihre ODA zur Erreichung der SDGs beitragen?

ODA ist ein wichtiger Katalysator. Der Fokus auf 0,7 Prozent als Ziel ist wichtig, aber nicht alle OECD-Mitglieder haben sich dazu verpflichtet. ODA sollte nicht nur anhand ihres Umfangs beurteilt werden. Es ist wichtig, dass Entwicklungshilfe den ärmsten und fragilen Ländern zugutekommt und dass sie dazu beiträgt, andere Finanzquellen, einschließlich privatem Kapital, zu mobilisieren. ODA sollte zudem Entwicklungsorganisationen die Grundressourcen zur Verfügung stellen und ihnen ermöglichen, globale öffentliche Güter bereitzustellen.

Was können und müssen die Regierungen von Schwellenländern wie den BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) dazu beitragen?

Schwellenländer pflegen eine Philosophie der gegenseitigen Zusammenarbeit. Viele haben spezifische Expertisen, wie etwa den Aufbau von Infrastruktur wie im Fall Chinas oder tropische Landwirtschaft im

Fall Brasiliens. Andere Schwellenländer konzentrieren sich auf die Unterstützung ihrer regionalen Nachbarn. Sie stellen auch immer mehr Ressourcen für multilaterale Entwicklungsorganisationen bereit. Das ist alles höchst willkommen.

Wie definieren Sie in diesem Zusammenhang die Süd-Süd-Kooperation – oder gilt hier die ODA-Definition?

Süd-Süd-Kooperation hat nicht immer den gleichen Grad an Konzessionalität wie ODA. Konzessionalität bedeutet, dass die Empfänger nicht die vollen Marktpreise zahlen, einschließlich der Zinsen bei Darlehen. Bei der Süd-Süd-Kooperation geht es definitionsgemäß nicht um „Hilfe“ eines reicheren Landes für ein ärmeres Land, sondern um einen Geist der Solidarität und des wechselseitigen Nutzens, der durch verschiedene Mittel – nicht nur durch ODA – erreicht werden kann.

So stellen das die Regierungen der Schwellenländer dar. Letztlich zählt für sie jeder Austausch zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern als Süd-Süd-Kooperation. Aber ist diese Ansicht immer noch gerechtfertigt? Schließlich haben immer mehr Entwicklungsländer mit der Rückzahlung ODA-

ähnlicher chinesischer Kredite Probleme, mit denen Infrastruktur finanziert wurde.

Das ist ein sehr wichtiger Punkt. Letztendlich geht es nicht um den Geldfluss von ODA oder aus anderen Quellen, sondern um den Nutzen, den die Entwicklungsländer haben. Der Nutzen ergibt sich aus den Projekten, die durch die Finanzierung realisiert werden können. Solange Infrastrukturprojekte chinesischer Unternehmen erfolgreich sind, ist auch diese Art von Süd-Süd-Kooperation erfolgreich. Aber wir müssen auch sehen, dass Infrastrukturprojekte von Natur aus riskant sind. Einige gelingen, andere scheitern. Wir sollten uns bei der Beurteilung dieser Art der Zusammenarbeit nicht auf Anekdoten verlassen.

Was kann und muss der Privatsektor zur Erreichung der SDGs beitragen?

Der Privatsektor kann enorm profitieren, wenn er seine Geschäftsmodelle auf die SDGs ausrichtet. Nach einer Schätzung gibt es einen potenziellen Markt von 12 Billionen Dollar für nachhaltige Investitionen. Aktuelle Forschung zeigt, dass die Privatwirtschaft ihre Rentabilität langfristig verbessern kann, wenn sie sich explizit auf Nachhaltigkeit konzentriert. Daher ist es für Unternehmen wichtig, zu erwägen, welche SDG-Ziele für sie am relevantesten sind. Diese Ziele sollten ihre Finanz-, Personal- und sonstige Geschäftsplanung aufgreifen.

Gibt es unterschiedliche Verpflichtungen für Privatunternehmen im Norden und im Süden?

Nein, alle Unternehmen agieren auf den gleichen Märkten, so dass es keine Unter-



Die neue U-Bahn in der indischen Stadt Nagpur wird über die KfW-Entwicklungsbank aus deutschen ODA-Mitteln mitfinanziert.

schiede zwischen Unternehmen im Norden und im Süden gibt.

Wer kann private Unternehmen dazu drängen, andere Ziele als die Gewinnmaximierung in Betracht zu ziehen – und mit welchen Mitteln?

Da die SDG-Ziele miteinander verknüpft sind, gibt es langfristig kein Entweder-oder in Hinsicht auf Gewinn und ökologische wie soziale Ziele. Es ist unwahrscheinlich, dass Gewinne nachhaltig sind, wenn ihre Grundlage sich negativ auf die SDGs auswirkt. Was wir brauchen, ist eine vereinheitlichte Rechenschaftslegung mit Einhaltung von Kernstandards, damit alle Unternehmen unter gleichen Bedingungen arbeiten können. Die International Finance Corporation (IFC) – das ist die Weltbanktochter, die die Entwicklung des Privatsektors fördert – hat kürzlich eine neue Reihe von Grundsätzen für „impact investing“ herausgegeben. Dies ist eine Anlagekategorie, die neben Profiten auf soziale und ökologische Wirkung abzielt. Die IFC hofft, dass alle Unternehmen die Regeln übernehmen werden.

Das Erreichen der SDGs hängt letztlich von der Fähigkeit der Regierungen ab, öffentliche Dienstleistungen zu erbringen und öffentliche Güter zu schützen. Inwieweit ist die Steigerung ausreichender heimischer Staatseinnahmen die zentrale Herausforde-

rung und sogar wichtiger als die internationale Zusammenarbeit?

Die meisten Ausgaben für die SDGs stammen aus inländischen Steuereinnahmen. Solide öffentliche Finanzen sind eine Voraussetzung für die Erreichung der SDGs. Aber viele Länder mit niedrigem Einkommen verfügen nicht über die Mittel, um die drängenden Probleme anzugehen. In diesen Fällen ist eine internationale Zusammenarbeit unerlässlich. Länder mit mittlerem Einkommen haben auch hohe Kosten für den Aufbau einer nachhaltigen Infrastruktur zu tragen, so dass auch sie auf eine internationale Zusammenarbeit von Entwicklungsorganisationen und dem Privatsektor angewiesen sind. Letztere können den Ländern helfen, die Finanzierung zu stemmen, und sie können sich am Risiko beteiligen. Ausländische und einheimische Ressourcen können so für ein stimmiges Finanzierungskonzept genutzt werden.

Neben der ODA haben sich die reichen Länder verpflichtet, jährlich 100 Milliarden Dollar an privaten und öffentlichen Mitteln für Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungs- und Schwellenländern bereitzustellen. Inwieweit ist die Klimafinanzierung eine eigene Agenda?

Die Klimafinanzierung unterstützt nachhaltige Entwicklung, aber sie ist aus verschiedenen Gründen auf einem separa-

ten institutionellen Weg entstanden. Die 100-Milliarden-Zusage ist jedoch nur ein Teil der erforderlichen Klimafinanzierung.

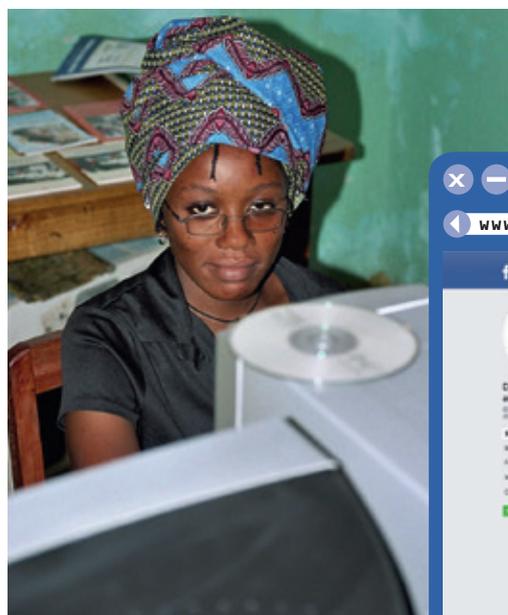
Was wird noch benötigt, und wer soll das zahlen?

Der größte Teil der Klimafinanzierung entfällt heute auf die Privatwirtschaft. 2018 wurden etwa 168 Milliarden Dollar an grünen Anleihen ausgegeben. Das ist beachtlich, aber immer noch ein sehr kleiner Teil des gesamten Marktes für Unternehmensanleihen, der 1,34 Billionen Dollar emittierte. Ein Großteil davon entfällt auf den Bereich „impact investing“. Die IFC schätzt das Volumen des Marktes für Impact-Investitionen auf bis zu 26 Billionen Dollar. Dieses Potenzial lässt sich umsetzen, wenn die gesamte Finanzbranche beginnt, den Klimawandel zu berücksichtigen, so wie es die Task Force für klimabezogene Finanzinformationen empfohlen hat. Diese wurde vom multilateralen Financial Stability Board eingerichtet, das auf dem G20-Gipfel in London 2009 beschlossen wurde.



HOMI KHARAS arbeitet als entwicklungspolitischer Spezialist für die Brookings Institution in Washington.

hkharas@brookings.edu



Werden Sie unser Fan auf Facebook!





Die 24 Aufsichtsratsmitglieder des Grünen Klimafonds.

Mehrdeutigkeit statt Rechenschaftspflicht

Die internationale Gemeinschaft hat immer noch nicht klar definiert, welche Art von Mitteln als Klimafinanzierung gelten. Künftige Klimagipfel müssen das klären – das globale Handeln hängt davon ab.

Von Liane Schalatek

2009 gelang es dem UN-Klimagipfel in Kopenhagen nicht, ein umfassendes Abkommen zu vereinbaren. Stattdessen einigte man sich mit dem Copenhagen Accord nur auf einen Minimalkonsens. Die Industrienationen sagten zu, gemeinsam „100 Milliarden Dollar pro Jahr bis 2020 für die Bedürfnisse der Entwicklungsländer“ zu mobilisieren. Diese Gelder sollten aus „diversen öffentlichen und privaten, bilateralen und multilateralen Quellen kommen, inklusive alternativer Quellen“. Die Bereitstellung von angemessener Klimafinanzierung ist auch eine Säule des Pariser Abkommens von 2015, das vorsieht, die globale Erwärmung auf höchstens zwei, idealerweise auf unter 1,5 Grad zu begrenzen.

Auf dem Gipfel in Kopenhagen wurde zudem beschlossen, dass ein großer Teil der multilateralen Anpassungsfinanzierung aus einem neuen Grünen Klimafonds (Green Climate Fund – GCF) kommen soll, dessen

Verwaltungsstruktur Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen repräsentiert.

Ein Jahr vor der Deadline von 2020 stellen sich zwei Fragen:

- Inwieweit haben die Industrieländer ihre Versprechen erfüllt?
- Welche Rolle spielt der GCF bei der Verteilung der Finanzströme?

Die erste Frage ist schwer zu beantworten. Zehn Jahre nach Kopenhagen gibt es keine anerkannte Definition, was Klimafinanzierung ist. Auch ist nicht geklärt, wie viele der jährlichen 100 Milliarden Dollar aus öffentlichen statt privaten Quellen stammen sollten.

Beim vergangenen Klimagipfel in Kattowitz im Dezember 2018 wurden zwei Finanzierungsberichte diskutiert. Einen hatte der ständige Finanzausschuss der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) vorbereitet, den anderen die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die einkommensstarke Länder repräsentiert.

Die Berichte sind hilfreich, liefern aber kein vollständiges Bild. Beide verzeichnen einen Anstieg der Klimafinanzierung – womöglich sogar so zügig, dass die 100 Milliarden Dollar im nächsten Jahr erreicht wer-

den könnten. Zugleich zeigen sie, dass weit weniger fließt als versprochen und benötigt.

Der UNFCCC-Bericht bewertet alle zwei Jahre die öffentlichen Klimafinanzierungsströme von Industrieländern an Entwicklungsländer. Die aktuellste Version deckt die Jahre 2015 und 2016 ab und stellt fest, dass die Geldflüsse in dieser Zeit um 30 Prozent gestiegen sind und 2016 schließlich 55,7 Milliarden Dollar betragen. Der OECD-Bericht wertete öffentliche Klimafinanzierungen zwischen 2013 und 2017 aus, die demnach in dieser Zeit um 44 Prozent anstieg. Bis 2017 waren dies insgesamt 56,7 Milliarden Dollar.

Beide Berichte zeigen, dass Geberregierungen immer noch mehr Wert darauf legen, Emissionen zu mindern, statt die Resilienz der Empfängerländer zu stärken. Gerade mal ein Viertel der öffentlichen Gelder dient der Anpassung. Leider vermeiden beide Berichte etliche wichtige Themen:

- Sie erheben nicht, inwieweit Klimafinanzierung zusätzlich zur öffentlichen Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) bereit gestellt wird. Diese „Zusätzlichkeit“ war ein Versprechen von Kopenhagen.
- Sie befassen sich nicht mit der Vorhersagbarkeit von Förderung. Vorhersagbarkeit ist aber essenziell für die politische Eigenverantwortlichkeit und Planungssicherheit von Entwicklungsländern.
- Sie zeigen zwar, ob öffentliche Mittel als Darlehen oder Zuschüsse bereitgestellt wurden und dass es weiter überwiegend Darlehen sind, aber keiner der Berichte gibt den (niedrigeren) Gegenwert für Zuschüsse an.

• Die Berichte erläutern nicht, welche Art von Klimafinanzierung angemessen ist. Sollte Anpassung durch Zuschüsse oder durch Darlehen gefördert werden? Sollte die Anpassungsfinanzierung für am wenigsten entwickelte Länder (least developed countries – LDCs) und kleine Inselentwicklungsländer (small island developing states – SIDS) stärker priorisiert werden? Diese haben am wenigsten zum Klimawandel beigetragen, leiden aber am meisten darunter. Ist es legitim, Gelder von Exportkreditinstitutionen als öffentliche Klimafinanzierung einzubringen, obwohl diese in Geberländern Einkommen generieren sollen? Der OECD-Bericht tut dies. Auf die Gender-Dimension bei der Klimafinanzierung hingegen geht nur der UNFCCC-Bericht ein.

Auf dem Gipfel in Kattowitz 2018 wollten die Entwicklungsländer ein umfassendes Paket zur Rechenschaftspflicht bei der Klimafinanzierung verabschieden. Die reichen Nationen hätten dann im Voraus angeben müssen, was sie zur Verfügung stellen, zudem hätte man durch ein Meldeverfahren prüfen können, inwieweit die Zusagen erfüllt wurden. Die Industrieländer lehnten aber alle Versuche ab, eine konkrete Definition der Klimafinanzierung festzulegen. Selbst auf gemeinsame Berichtszeiträume wollten sie sich nicht einlassen.

Die Berichtsrichtlinien zur Rechenschaftspflicht von Kattowitz sind daher viel zu vage. Industrieländer können eine lange Liste von Finanzierungstypen als Klimafinanzierung deklarieren – sogar nichtfinanzielle Aufwendungen wie Kapazitätsaufbau und Technologietransfer.

Die aktuelle Lage ist frustrierend. Es lässt sich nicht sicher sagen, ob das 100-Milliarden-Dollar-Versprechen im nächsten Jahr erfüllt wird. Auch sollen die Vertragsparteien des Pariser Abkommens im Jahr 2020 die Ambition ihrer nationalen Beiträge (nationally determined contributions – NDCs) zum Klimaschutz nochmals deutlich erhöhen. Um die globalen Ziele zu erreichen, müssen dies auch die Entwicklungsländer tun. Viele haben jedoch angedeutet, dies nur tun zu können, wenn zur Umsetzung mehr Unterstützung von den Industriestaaten kommt.

Außerdem soll es bis 2025 ein neues Ziel für die globale Klimafinanzierung geben, das deutlich über dem Niveau der bisher vereinbarten jährlich 100 Milliarden Dollar liegen muss. Die Entwicklungsländer

fordern ein neues kollektives Ziel, das gemeinsam festgelegt wird und sich an ihren Bedürfnissen orientiert. Die internationale Gemeinschaft muss klar definieren, was Klimafinanzierung ist und wie viel die reichen Länder geben. Seit Kopenhagen verschleiert Mehrdeutigkeit die Rechenschaftspflicht und das darf nicht sein. Künftige Klimagipfel müssen dieses Problem lösen.

PRIORISIERUNG DES GRÜNEN KLIMAFONDS

Eine weitere große Kontroverse gibt es um die Rolle des GCF. Der größte multilaterale Klimafonds und neueste Mechanismus in der globalen Klimafinanzierungsarchitektur wurde im Rahmen der UNFCCC eingerichtet und legt jährlich an die Gipfeltreffen Rechenschaft ab. Entwicklungsländer halten den GCF für den wichtigsten multilateralen Verteilungsmechanismus, der die Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen des Pariser Abkommens unterstützt.

In einer ersten Finanzierungsphase haben Regierungen reicher Länder dem GCF 10,3 Milliarden Dollar zugesagt, drei Milliarden Dollar davon die USA. Davon zahlte die USA bereits eine Milliarde, aber niemand glaubt, dass die Regierung von Präsident Donald Trump auch die restlichen zwei Milliarden Dollar überweist. Ob andere einkommensstarke Länder bereit sind, dieses Defizit auszugleichen, wie es die Entwicklungsländer fordern, ist ungewiss. Doch selbst dann bliebe die finanzielle Schlagkraft des GCF eher bescheiden. Um die Ziele des Pariser Abkommens zu erreichen, braucht es Billionen von Dollar.

Dennoch ist der GCF wichtig. Bis März 2019 hatte er 84 Implementierungspartner, darunter multilaterale Entwicklungsbanken, UN-Organisationen, bilaterale Institutionen und multinationale Privatbanken. Die meisten Implementierungspartner (49) sind regionale und nationale Institutionen aus Entwicklungsländern, die direkten Zugang zum Fonds haben – den Großteil der Gelder erhielten jedoch multilaterale Entwicklungsbanken. Der GCF hat bislang 102 Projekte über fünf Millionen Dollar genehmigt, von denen 84 Prozent über den sogenannten „internationalen Zugang“ verteilt werden.

Ganz offensichtlich ist das zu viel, um politische Eigenverantwortung der Entwicklungsländer zu fördern; dies ist jedoch ein Kernprinzip des GCF. Dennoch ist die

Kooperation von GCF und Institutionen auf nationaler Ebene vielversprechend. Nationale Institutionen müssen alle Projekte genehmigen und können Projektvorschläge einreichen sowie Länderinvestitionsprogramme ausarbeiten.

Aus Sicht der Entwicklungsländer hat der GCF weitere Vorteile:

- Entwicklungs- und Industrieländer haben im 24-köpfigen Verwaltungsrat jeweils gleich viele Sitze, mit besonderer Vertretung für LDCs und SIDS.
- Der GCF bekennt sich klar zu Nachhaltigkeit.
- Er erkennt an, dass seine Finanzierung über den Klimaschutz hinausgehen muss und unter anderem Armutsbekämpfung, umfassendem Umweltschutz und Gleichstellung der Geschlechter dienen muss.
- Er stellt 50 Prozent der Gelder für die Klimaanpassung bereit und sieht die Hälfte davon für SIDS, afrikanische Staaten und LDCs vor.
- Im Gegensatz zur geltenden Praxis, in der Regierungen von reichen Ländern multilaterale Organisationen zunehmend aus der Ferne durch ihre Finanzzahlungen steuern, kann wer in den Fonds einzahlt nicht über die Verwendung der Mittel bestimmen.

Der GCF spielt eine wichtige Rolle, daher ist es bedauerlich, dass seine Zukunft ungewiss ist. Er braucht dringend mehr Geld. Nicht zuletzt angesichts der Blockade der USA wird die erste formelle Wiederauffüllungsrunde kaum sehr großzügig ausfallen. Der GCF wird Anfang November, kurz vor dem nächsten UN-Klimagipfel in Santiago de Chile, eine Geberkonferenz abhalten. Norwegen und Deutschland sind mit gutem Beispiel vorangegangen und haben eine Verdopplung ihrer bisherigen Beiträge angekündigt. Wenn die Regierungen der Beitragsländer den Entwicklungs- und Schwellenländern zeigen wollen, dass sie Klimaschutz ernst nehmen, müssen sie dafür sorgen, dass der GCF mindestens das Doppelte der in der ersten Finanzierungsrunde zugesagten 10,3 Milliarden Dollar erhält.



LIANE SCHALATEK
arbeitet für die Grünen-nahe
Heinrich Böll Stiftung in
Washington. Aktuell vertritt
sie zudem als eine von zwei

aktiven Beobachterinnen die Sicht der
Zivilgesellschaft im Grünen Klimafonds.
liane.schalatek@us.boell.org



Ein Beispiel für neue Wege der Zusammenarbeit: gemeinsames paraguayisch-indonesisch-deutsches Side-Event zur BAPA+40-Konferenz.

Zusammenarbeit der Zukunft

Um die globalen Entwicklungsziele zu erreichen, ist eine gemeinschaftliche Anstrengung der Staatengemeinschaft nötig. Alle Länder können etwas beitragen, und alle sind zugleich Lernende. Nur mit einer globalen Partnerschaft, wie die UN sie im 17. Ziel für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goal – SDG) anstreben, können die erforderlichen Mittel für die Umsetzung aller Ziele mobilisiert werden. Neue Banken spielen in der Süd-Süd-Kooperation eine wichtige Rolle.

Von Luiz Ramalho, Rita Walraf und Ulrich Müller

Die Beiträge des globalen Südens zur weltweiten Entwicklung werden immer wichtiger. Viele Länder haben wirtschaftlich und weltpolitisch an Bedeutung gewonnen. Traditionell stehen bei der Süd-Süd-Kooperation Wissensaustausch und der Aufbau von Kompetenzen im Vordergrund. Doch die Länder des Südens und neue multilaterale Banken sind zunehmend auch in der Entwicklungsfinanzierung aktiv. Auch Dreieckskooperationen, zumeist zwischen einem traditionellen Geberland, einem Schwellen- und einem Entwicklungsland, haben zugenommen.

Bei der UN-Konferenz zu Süd-Süd-Kooperation (BAPA+40) Ende März in Buenos Aires haben die Vertreter von 160 Staaten und zahlreicher internationaler Organisationen Lernerfahrungen aufbereitet, um die Erfolgsbedingungen zu verbessern. Dabei wurde auch diskutiert, wie sich die Erkenntnisse in die Umsetzung der Agenda 2030 mit den SDGs einbetten lassen.

Damit sind aber nicht alle Differenzen zwischen Süd-Süd- und Nord-Süd-Kooperation überwunden. Dass Entwicklungszusammenarbeit wirksam sein muss und Dreieckskooperation, die auch Partner aus dem Norden einschließen kann, die Süd-Süd-Kooperation ergänzt, wurde beispielsweise erst gegen den Widerstand mehrerer Länder in die Abschlusserklärung der Konferenz aufgenommen. Als Teilnehmer die Legitimität der Regierung Venezuelas in Frage stellten, betonten andere das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Länder. Die USA forderten das Recht auf einen nationalen Sonderweg in der Klima- und Handelspolitik.

Das Prinzip von Ownership ist hingegen mittlerweile allgemein anerkannt. Die Präsidentin der UN-Generalversammlung, Maria Fernanda Espinosa, rief in Buenos Aires dazu auf, paternalistische und ver-

tikale Modelle der Zusammenarbeit zu überwinden und in der Kooperation die jeweiligen Stärken der Länder zu nutzen. Das entspricht auch den Lernerfahrungen aus der Nord-Süd-Kooperation und ist eine Voraussetzung für Wissensaustausch und dafür, gegenseitig voneinander zu lernen.

RELEVANTE BANKEN

Der Aufbau von Infrastruktur und dessen Finanzierung ist von zentraler Bedeutung für Entwicklung. Mit der Zunahme von Süd-Süd- und Dreieckskooperationen wächst auch der Finanzierungsbedarf. Neben bilateralen Entwicklungsbanken wie der Brasilianischen Entwicklungsbank BNDES oder der südafrikanischen DBSA, die seit Jahren etabliert sind, haben sich neue regionale und globale Banken und Fonds gegründet.

Ein Beispiel ist die China Development Bank, die offensiv in der Projektfinanzierung in Ländern des Südens tätig ist. Die BRICS-Staaten Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika haben mit der Gründung der New Development Bank mit Sitz in Shanghai vor vier Jahren ein weiteres Finanzierungsinstrument geschaffen. Zunächst war die Bank ausschließlich in den BRICS-Ländern aktiv, doch in diesem Jahr verkündete sie die Ausweitung der Finanzierung auch auf Nicht-Mitglieder.

Wichtig war auch die Gründung der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) in Beijing (siehe Kathrin Berensmann im Schwerpunkt E+Z/D+C e-Paper 2016/04).

Sie beruht auf einer chinesischen Initiative; andere Länder waren zur Teilnahme eingeladen. Ihre Bedeutung reicht über Asien hinaus, denn mittlerweile ist sogar in Europa aktiv. Die AIIB wird vermutlich erheblich zur Finanzierung der Infrastruktur beitragen, die China im Rahmen seiner „Belt and Road Initiative“ fördert (siehe Interview mit Doris Fischer auf Seite 28).

Gegen den ausdrücklichen Wunsch der USA traten 2015 unter anderen Deutschland, Frankreich und Britannien der AIIB bei. Anfang 2016 begann ihre Geschäftstätigkeit. Sie hat nun 97 Mitglieder. Bis Mitte 2018 hatte sie 5 Milliarden Dollar für 28 Vorhaben in 13 Ländern aufgewendet. Anfangs co-finanzierte sie Vorhaben mit etablierten multilateralen Banken, doch sie agiert zunehmend eigenständig. Fachleute bemängeln geringe Transparenz, ungenügendes Monitoring der eigenen Grundsätze und den begrenzten Einfluss westlicher Regierungen (siehe Cema Tork im Monitor von E+Z/D+C e-Paper 2019/06). Deutschland ist derzeit der viert-wichtigste Anteilseigner.

STRATEGISCHER VORTEIL

Für die Entwicklungsfinanzierung in Dreiecks Kooperationen steht beispielhaft die Islamic Development Bank (IsDB). Mit ihrem „Reversed Linkages“-Programm bringt sie Bedarfsanfragen von Ländern mit solchen Ländern zusammen, die dafür Lösungen anbieten können. Künftig möchte die IsDB

in diesem Programm auch stärker mit Partnern wie Deutschland zusammenarbeiten.

Pionier in der Entwicklung von Modellen der Dreiecks Kooperation war Japan. Heute spielt auch Deutschland mit mehr als 100 bei der OECD registrierten Vorhaben eine herausragende Rolle. Auf der UN-Konferenz in Buenos Aires betonten die Redner den strategischen Vorteil von Dreiecks Kooperation: Sie schaffe Vertrauen und bessere Beziehungen zwischen Regierungen und anderen Akteuren. Privatsektor, Thinktanks und Zivilgesellschaft seien einzubinden, um Vorhaben zu „erden“. Unbestritten ist, dass Ownership auf allen Seiten und gemeinsames Handeln grundlegende Prinzipien erfolgreicher Dreiecks Kooperation sind.

Hauptergebnis der Konferenz ist, dass Süd-Süd- und Dreiecks Kooperation wichtige Instrumente zur Umsetzung der Agenda 2030 sind und verstärkt zum Einsatz kommen müssen. Für das System der Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) der traditionellen Geberländer bedeutet dies die Chance und Herausforderung, über das als einseitig wahrgenommene Paradigma der Hilfe hinaus zu einer gleichberechtigten Zusammenarbeit zu gelangen. Dreiecks Kooperation könnte zur EZ der Zukunft werden, bei der auch „graduierte“ Länder mitmachen – also solche, die aus der ODA-Förderung herausgefallen sind.

Viele Länder sind stolz auf das, was sie erreicht haben. Gleichzeitig halten sie die

derzeitigen Kriterien zur Bestimmung von Empfängerländern für überholt und wünschen sich neue Grundlagen für die internationale Zusammenarbeit. Dabei verschiebt sich der Fokus insbesondere für graduierte Länder stark in Richtung technische Zusammenarbeit und Wissensaustausch. Aber Süd-Süd- und Dreiecks Kooperation sind zu anerkannten Teilen der internationalen Zusammenarbeit geworden, die andere Mittel zur Umsetzung globaler Entwicklungsziele sinnvoll ergänzen und wachsende Aufmerksamkeit verdienen.



LUIZ RAMALHO
ist freier
entwicklungspolitischer
Berater.

ramalhoconsult.berlin@gmail.com



RITA WALRAF
ist zuständig für
Schwellenländer und
Dreiecks Kooperation im BMZ.
rita.walraf@bmz.bund.de



ULRICH MÜLLER
ist Mitarbeiter der GIZ und
berät Vorhaben der
deutschen TZ zu den Themen
Netzwerke, Knowledge

Sharing, Dreiecks Kooperation und
Kooperationsagenturen von Schwellenländern.
ulrich.mueller@giz.de

Kernelemente der Kooperation

Die zunehmende Süd-Süd- und Dreiecks Kooperation stellt große Anforderungen an die Koordination der Entwicklungszusammenarbeit. Viele Länder haben dafür ihre institutionellen Strukturen gestärkt und zum Beispiel die Koordination zwischen verschiedenen Ministerien verbessert oder Kooperationsagenturen gegründet. Manche Agenturen haben eine duale Funktion für die empfan-

gene und geleistete Hilfe. Das entspricht der Einsicht, dass alle Länder etwas beisteuern können und alle Lernende sind. Doch die Strukturen müssen noch leistungsfähiger, Prozesse weiterentwickelt und Kompetenzen aufgebaut werden. Auf der UN-Konferenz über Süd-Süd-Kooperation Ende März in Buenos Aires (siehe Haupttext) stellte die Islamic Development Bank eine Studie vor, die das

South Center in ihrem Auftrag durchgeführt hat und die sieben Kernelemente zur Förderung des institutionellen Umfelds der Süd-Süd- und der Dreiecks Kooperation identifiziert hat:

- politischer Wille,
- eine nationale Strategie für Süd-Süd- und Dreiecks Kooperation,
- eine geeignete Informationsbasis,
- die Fähigkeit der nationalen Akteure, sich sowohl um die empfangene als auch um die ausgehende Hilfe zu kümmern und sich zu vernetzen,

- der Aufbau einer eigenen Agentur für die Entwicklungszusammenarbeit,
- ein Finanzierungsmechanismus und
- ein Instrument zur Messung von Erfolg und Wirkung.

In Zukunft kann und sollte die Süd-Süd- und Dreiecks Kooperation stärker die Rolle übernehmen, in beispielhaften Prozessen Lösungen zu erproben, die dann im Rahmen finanzieller Zusammenarbeit weiterverbreitet werden.

(lr, rw, um)



Nairobi Terminus – China fördert in großem Stil den Aufbau von Infrastruktur in vielen Entwicklungsländern.

„Hackordnung der Nationen“

China ist zu multilateraler wie bilateraler Kooperation bereit und an nachhaltiger Entwicklung interessiert. Aus Sicht der Kommunistischen Partei hat Armutsbekämpfung dabei zunächst Vorrang vor Umweltschutz. Wie China-Expertin Doris Fischer im Interview erläutert, wird der Druck, den die US-Regierung handelspolitisch erzeugt, derweil als unakzeptable Forderung nach Unterwerfung empfunden.

Doris Fischer im Interview mit Hans Dembowski

Was trägt China zur Finanzierung der UN-Entwicklungsziele für Nachhaltigkeit (Sustainable Development Goals – SDGs) bei?

Das lässt sich nicht so einfach sagen – schon allein deshalb nicht, weil gar nicht klar ist, was alles zur SDG-Finanzierung gehört. Infrage kommen staatliche Mittel ebenso wie privatwirtschaftliche Transaktionen. Ausgaben im Inland und im Ausland können relevant sein.

Dienen die SDGs denn als Leitlinien chinesischer Politik?

Ja, die chinesische Regierung unterstützt diese Agenda, und zwar nicht nur verbal. Allerdings ist die Agenda sehr komplex. An verschiedenen Stellen treten Zielkonflikte auf. Aus Sicht der Kommunistischen Partei hat Armutsbekämpfung zunächst Vorrang, denn Menschen brauchen ausreichend Nahrung, Kleidung und ein Dach über dem Kopf. Lange Zeit wurde in China mit diesem Argument die ökologische Nachhaltigkeit als Ziel vertagt, mittlerweile hat sich das aber geändert. Europäer denken dagegen bei Nachhaltigkeit meist zuerst an Umwelt- oder Klimaschutz.

Es gibt aber eine gewisse Doppelbödigkeit – zum Beispiel, wenn China im eigenen Land am Ausstieg aus der fossilen Energietechnik arbeitet, zugleich aber anderswo den Bau von Kohlekraftwerken fördert.

Meine chinesischen Gesprächspartner würden Ihnen sagen, dass ihre Partnerländer dringend Energie brauchen und dass es nun darum geht, ihnen zu helfen, fossile Ressourcen möglichst klimaschonend zu nutzen. So ähnlich haben deutsche Manager früher auf die Frage geantwortet, ob sie mit

Investitionen in der Volksrepublik nicht europäischen Umweltregeln und Sozialstandards ausweichen. Na ja, hieß es dann, da sei schon etwas dran, aber die eigenen Standards seien jedenfalls höher als das, was in China sonst üblich sei.

Steckt dahinter nicht ein zynisches Kalkül? Der Einsatz fossiler Energieträger wird in absehbarer Zukunft unakzeptabel, und die chinesische Regierung schiebt mit dem Bau neuer Kraftwerke nun ärmeren Partnerländern den schwarzen Peter zu.

Nein, ich sehe nicht, dass Peking ärmeren Ländern irgendwie einen schwarzen Peter zuschieben will. Aus chinesischer Sicht geht es um Süd-Süd-Zusammenarbeit, bei der Länder, die unter dem Kolonialismus gelitten haben, gemeinsame Interessen verfolgen. Sie geht davon aus, dass beide Seiten wissen, was sie tun, die Risiken abwägen und ihr Eigeninteresse im Auge behalten.

Chinas Regierung sieht die Volksrepublik als ein Entwicklungsland unter vielen. Ist das angesichts ihrer wachsenden Rolle nicht nur im Welthandel, sondern mittlerweile auch als internationaler Geldgeber noch sinnvoll?

Chinas Aufstieg in den vergangenen vier Jahrzehnten ist der spektakulärste Entwicklungserfolg aller Zeiten. Das gibt der Führung enormes Selbstbewusstsein. Sie

weiß, was funktioniert hat, und will das auf ähnliche Weise mit Partnerregierungen durchziehen. Wichtig ist auch, dass es in der Volksrepublik selbst noch gering entwickelte Regionen gibt und dass das Pro-Kopf-Einkommen noch weiter hinter den USA, Japan und Westeuropa hinterherhinkt. Andererseits ist klar, dass die Selbstbeschreibung als Entwicklungsland nur noch bedingt trägt. Es stößt auch in Afrika zum Beispiel mittlerweile auf Widerspruch.

Im Rahmen der Belt and Road Initiative (BRI), über die in Deutschland oft mit dem Schlagwort „neue Seidenstraße“ gesprochen wird, finanzieren chinesische Geldgeber im großen Stil Infrastrukturprojekte. Ist diese Politik wirklich nachhaltig – im ökologischen, ökonomischen und sozialen Sinn?

Diesen Anspruch hat China auf jeden Fall – wobei, wie gesagt, Meinungsverschiedenheiten darüber möglich sind, welche Dimension von Nachhaltigkeit Vorrang hat. Es ist aber falsch, die BRI als geschlossenes Konzept darzustellen. Es handelt sich um eine recht allgemeine außenpolitische und außenwirtschaftliche Doktrin, unter die viele verschiedene Dinge subsumiert werden können. Da keine Erfolgskriterien definiert wurden, kann die BRI auch gar nicht scheitern. Aus chinesischer Sicht ist sie ein Angebot an die Welt, gemeinsam Entwicklung voranzutreiben – und zwar mit den Mitteln, die in China funktioniert haben. Dort wurden Straßen, Häfen und weitere Infrastruktur gebaut, und dann entstanden auch Industrie und Arbeitsplätze. Peking will das replizieren. Dafür dient auch die neue multilaterale Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB).

Aber China verfolgt doch sowohl bei der BRI als auch der AIIB eindeutig Eigeninteressen.

Das ist doch ganz normal. Westliche Regierungen tun das in bi- und multilateraler Zusammenarbeit auch. Aus chinesischer Perspektive bringen die verschiedenen Vorhaben viele Vorteile. Sie erleichtern den Außenhandel und steigern Chinas geostrategischen Einfluss. Vielfach helfen BRI-Projekte zudem, Überkapazitäten chinesischer Unternehmen auszulasten. Zugleich entsteht aber Infrastruktur, die Partnerländer haben wollen und häufig auch dringend brauchen.

BRI-Kredite haben aber schon zu Überschuldung geführt. Als Sri Lanka Darlehen nicht mehr bedienen konnte, hat China einen neugebauten Hafen für 99 Jahre für sich reklamiert. In Kenia wird befürchtet, China könne als Sicherheit für Kredite für den Eisenbahnbau der Hafen von Mombasa angeboten worden sein. Wie geht Peking damit um?

Die Verantwortlichen wissen, dass der Fall Sri Lanka ihre Reputation stark beschädigt hat. So etwas wollen sie künftig vermeiden. Sie haben vermutlich nicht geahnt, wie sehr die dortigen Verträge und Entwicklungen Chinas Image schaden könnten.

Bitte erklären Sie das.

In China neigt man eher dazu, Dinge auszuprobieren, ohne zuvor jede Eventualität zu durchdenken. Der Vertrag mit Sri Lanka sah vor, dass China den Hafen bekommt, wenn Zahlungen ausfallen. Also wurde das so gemacht. Das bedeutet aber nicht, dass Peking es von Anfang an darauf abgesehen hatte. Die Regierung weiß, dass sie internationale Partner und konstruktive Zusammenarbeit braucht. Die Regierung hat sicherlich mittlerweile begriffen, dass es naiv war, davon auszugehen, Regierungen würden die Interessen ihrer Länder immer im Auge behalten. Von Kollegen in China weiß ich, dass sie es unfassbar finden, wie dysfunktionale Regierungen zum Beispiel in Venezuela oder Simbabwe ihre Länder heruntergewirtschaftet haben.

Korruption gibt es aber doch auch in China.

Ja, die gibt es auch in China – aber dennoch hat die Kommunistische Partei seit Deng Xiaoping immer darauf geachtet, ihr Land voranzubringen. Sie agiert autoritär, aber sie beobachtet genau, welche Stimmung in der Gesellschaft herrscht. Auch im Zusammenhang mit der BRI probiert sie aus, was funktioniert und was welche Folgen hat. Auch hier sehen wir einen ständigen Lernprozess. Aktuell sucht die Regierung nach Lösungen für Überschuldungsprobleme, die aus der BRI erwachsen können, und will derlei künftig wohl vermeiden, nicht zuletzt wegen des Imageschadens. Die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds und westlichen Regierungen in diesen Fragen wächst. Letztlich geht es um einen multilateralen Lernprozess.

Der Multilateralismus steht zurzeit aber unter Beschuss – besonders durch US-Präsident Donald Trump.

Ja, und die Art, wie er den Handelskrieg führt, ist nicht klug. Anfangs dachten viele Wirtschaftswissenschaftler in China, er erzeuge Druck, der zu sinnvollen Reformen führen könnte. So war das, als die Volksrepublik sich den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) anpassen musste, um aufgenommen zu werden. Inzwischen erscheinen Trumps Ultimaten aber vor allem als Versuch, den Aufstieg Chinas zu verhindern, und das findet nicht nur die chinesische Regierung inakzeptabel. Es geht den USA offenbar nicht um sinnvolle, gemeinsame Regeln, sondern darum, eine Hackordnung der Nationen festzuschreiben. Dann werden multilaterale Ziele wie die SDGs zweitrangig – und zwar auch für viele Chinesen, die eigentlich liberal eingestellt sind. Das Ansehen des Westens als mögliches Vorbild hat nach der globalen Finanzkrise ohnehin schon schwer gelitten. Nun gibt die Erratik Trumps – aber auch der britischen Politik seit dem Brexit-Referendum – den Kräften Auftrieb, die immer schon gesagt haben, dass Demokratie Instabilität bedeutet.

Wäre es eher erfolgversprechend, wenn Trump zusammen mit der EU und Japan im WTO-Kontext handelspolitischen Druck auf China ausüben würde?

Es würde jedenfalls den vereinbarten internationalen Regeln entsprechen, und Peking würde als gleichberechtigter Partner behandelt. Die aktuelle Entwicklung ist bedauerlich, denn viele chinesische Fachleute wissen, dass Kompromisse nötig sind und sogar den eigenen Interessen entsprechen würden. Das gilt zum Beispiel für den Schutz intellektuellen Eigentums oder die Rechte ausländischer Investoren in China. In den Nullerjahren wollte die Regierung von US-Präsident George Bush aus gutem Grund China zu einem verantwortlichen Partner in der multilateralen Politik machen. Aktuell agieren die USA selbst nicht als verantwortlicher Partner.



DORIS FISCHER
ist Professorin für chinesische
Wirtschaft an der Universität
Würzburg.
doris.fischer@uni-wuerzburg.de

An der Schwelle

In den nächsten zehn Jahren werden viele Schwellenländer die Grenze vom Land mittleren Einkommens zum Land mit hohem Einkommen überschreiten. Dies stellt eine Herausforderung für die Finanzierung der Sustainable Development Goals (SDGs) dar, die in diesen Ländern bislang überwiegend aus ODA-Mitteln geleistet wurde. Darauf haben Länder mit zu hohem Einkommen aber keinen Anspruch mehr. Es müssen deshalb neue Finanzierungsmöglichkeiten gefunden werden. Ein neues Messinstrument für die SDG-Finanzierung könnte dies unterstützen.

Von Michael Krempin

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzte 2014, dass bis 2030 28 Staaten mit einer Gesamtbevölkerung von rund 2 Milliarden Menschen von der Liste der Länder verschwinden, die Mittel der staatlichen Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) erhalten. Darunter fallen Länder wie China, Brasilien, Mexiko,

Argentinien, Malaysia, Thailand und die Türkei.

Basis der OECD-Prognose sind Projektionen über die Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens, die davon ausgehen, dass diese Staaten bis 2030 zu Ländern mit hohem Einkommen (High Income Countries – HICs) werden. In den vergangenen 40 Jahren sind schon über 50 Staaten von der Liste der ODA-Empfänger gestrichen worden, darunter Süd-Korea und Singapur.

Ein Land verliert die ODA-Berechtigung, wenn es drei Jahre hintereinander die Obergrenze für das obere mittlere Einkommen (Upper Middle Income) überschreitet. Diese Obergrenze liegt derzeit laut OECD bei einem Pro-Kopf-Einkommen (BIP pro Kopf) von 12235 US-Dollar. Da die OECD diese Liste nur alle drei Jahre überarbeitet, kann es bis zu sechs Jahre dauern, bis ein Land seine ODA-Fähigkeit verliert.

Selbst wenn sich die Prognosen nicht in jedem Fall bewahrheiten – die Tendenz ist eindeutig. 2018 sind bereits Länder wie Chile und Uruguay von der Liste der ODA-berechtigten Länder gestrichen worden.

Dem endgültigen Verlust der ODA-Fähigkeit geht zudem meistens eine starke Kürzung der Mittel voraus. Wenn sich die Mittel auf eine immer geringere Anzahl von Ländern konzentrieren, verliert ODA an Reichweite und Relevanz, unter anderem bei der SDG-Finanzierung.

FINANZIERUNG VON GLOBALER NACHHALTIGER ENTWICKLUNG

Dabei haben Schwellenländer wie China, Brasilien und Mexiko eine große Bedeutung beim Erhalt globaler öffentlicher Güter (Umwelt- und Klimaschutz) und bei der Umsetzung globaler UN-Agenden wie der Agenda 2030 und dem Pariser Klimaabkommen. Die Agenda 2030, die sich durch universelle Gültigkeit – für Industrieländer genauso wie für Entwicklungs- und Schwellenländer – auszeichnet, kann nur durch eine globale Partnerschaft aller Länder erfolgreich umgesetzt werden.

Der bevorstehende ODA-Verlust (Graduierung) vieler Schwellenländer gefährdet die Weiterführung der internationalen Kooperation zur Umsetzung der Agenda 2030. Zwar sollten laut UN-Beschlüssen zur SDG-Finanzierung auch andere staatliche und nichtstaatliche, internationale und eigene Mittel mobilisiert werden. ODA-Mittel spielen aber eine wichtige „katalytische“ Rolle bei der Umsetzung von globalen Entwicklungszielen.

Sowohl Gebern als auch betroffenen Partnerländern fehlen Konzepte, wie ODA-Mittel in der SDG-Finanzierung ersetzt werden könnten, wie eine internationale Zusammenarbeit „beyond ODA“ aussehen und mit welchen Mitteln sie finanziert werden könnte. Sie stehen vor der Herausforderung, gemeinsam Strategien für den Übergang von einer auf Transferlogik beruhenden Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu einer internationalen Zusammenarbeit (IZ) zu entwickeln, die auf gegenseitigem Nutzen basiert.

Immerhin hat die OECD 2017 beschlossen, sich künftig stärker mit dem Thema ODA-Graduierung und ihren Auswirkungen zu beschäftigen. Denn es ist unwahrscheinlich, dass die ODA neu definiert wird und sich nicht mehr nur am durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen orientiert, sondern zum Beispiel große soziale Ungleichheit oder Herausforderungen des Umwelt- und Klimaschutzes berücksichtigt.



Regenwald in Brasilien: Schwellenländer haben eine große Bedeutung beim Erhalt globaler öffentlicher Güter.

Insgesamt steht die Diskussion über die Finanzierung von globaler nachhaltiger Entwicklung „beyond ODA“ international noch ziemlich am Anfang.

UMGANG MIT DER ODA-GRADUIERUNG

Das Overseas Development Institute (ODI) analysiert mit Unterstützung der GIZ, wie Geber- und vor allem Partnerländer mit den Herausforderungen der ODA-Graduierung und dem Übergang von der EZ zur IZ umgehen sollen. Im Zentrum stehen dabei vier Länderstudien: ein Land, das die Transition erfolgreich abgeschlossen hat (Südkorea), ein Land, das sich aktuell den Herausforderungen der ODA-Graduierung stellen muss (Chile), und zwei Länder, denen der Verlust der ODA-Fähigkeit bis 2030 bevorsteht (Mexiko und ein noch zu bestimmendes afrikanisches Land).

Wichtige Themen dieser Studien sind sowohl der Übergang von der EZ zur IZ als auch die Gestaltung der zukünftigen IZ. Wie kann ein erfolgreiches Management der Übergangphase aussehen, und wie kann die zukünftige IZ „beyond ODA“ an die Erfahrungen und Partnerbeziehungen der EZ anknüpfen? Bisher gibt es kaum gute Beispiele für ein erfolgreiches Management dieser Herausforderungen. Bei der Been-

digung der Zusammenarbeit mit Malaysia beispielsweise gab es zwar vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) organisierte Diskussionen, wie in Malaysia an das Erbe der EZ angeknüpft werden könnte, doch diese Diskussionen kamen zu spät, um ein tragfähiges Konzept zu entwickeln.

In einer Studie von Ende 2017 schlagen die chilenische Entwicklungsagentur Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) und das United Nations Development Programme (UNDP) unter anderem einen Graduierungsfonds vor, der neu graduierten Ländern Mittel etwa für die Umsetzung der Agenda 2030 bereitstellen soll. Ein solcher Fonds könnte dazu beitragen, den Übergang von der EZ zur IZ abzufedern.

In Bezug auf den Umgang der Bundesregierung mit der bevorstehenden ODA-Graduierung vieler Schwellenländer ist zunächst zu prüfen, ob das BMZ in der Zusammenarbeit mit graduierten Ländern noch eine Rolle spielen kann (z. B. über Regional-, Global- und Sektorvorhaben oder Formate wie die Dreieckskooperation). Außerdem müsste geklärt werden, welche Ressourcen und Mittel für eine solche Zusammenarbeit von anderen Bundesressorts im Zuge ihrer zunehmenden internationalen Aufstellung bereitgestellt werden können.

Ein Hindernis dafür ist, dass momentan Ressorts wie das Bundesumweltministerium und das Auswärtige Amt noch bestrebt sind, einen hohen Anteil ihrer Mittel für internationale Kooperation ODA-anrechenbar zu verausgaben. Dies würde für die zukünftige Kooperation mit graduierten Schwellenländern – etwa bei der Umsetzung der SDGs – große Probleme aufwerfen. Hier tut ein Umdenken not. Die Bundesregierung muss ihre Politik überdenken und zukünftig mehr Mittel jenseits von ODA bereitstellen. Die Etablierung einer neuen international anerkannten Messgröße für die SDG-Finanzierung könnte dieses Umdenken unterstützen (siehe Kasten unten).

Der Ausbau der internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung erfordert außerdem eine Verbesserung der Politikkohärenz im Sinne eines „whole of government approach“, wie er zum Beispiel schon in den ressortübergreifenden Regierungskonsultationen mit China unter Leitung der Bundeskanzlerin zum Ausdruck kommt.



MICHAEL KREMPIN
war bis Januar 2019 als
Senior Policy Berater für die
GIZ tätig und arbeitet jetzt als
Gutachter.

gebhardt.krempin@t-online.de

Neue Messgröße für SDG-Finanzierung

Die Finanzierung der Sustainable Development Goals (SDGs) ist gefährdet, da in den kommenden Jahren immer mehr Länder die Berechtigung verlieren werden, Mittel der staatlichen Entwicklungshilfe (official development assistance – ODA) zu erhalten (siehe Haupttext). Neue Lösungsansätze sind gefordert, um dringend benötigte Mittel zu mobilisieren.

Ein wichtiger Schritt, um diese Diskussion voranzubringen, war der Auftrag der „Financing for Development“-

Konferenz in Addis Abeba an die OECD, gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft eine neue Messgröße für die Finanzierung der SDGs zu entwickeln, die ODA einschließt und darüber hinausgeht. Das Ergebnis ist Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD). Es soll zum einen alle Mittel umfassen, die an die ODA-fähigen Entwicklungs- und Schwellenländer zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung fließen, wie Zuschüsse (grants), konzessionäre

und nichtkonzessionäre Kredite, Private Sector Instruments, wie Garantien und Bürgschaften, Public-private-Partnerships und durch staatliche Unterstützung mobilisierte private Mittel von Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen sowie humanitäre Hilfe. Zum anderen soll die TOSSD die Mittel beinhalten, die auch jenseits von ODA globale Herausforderungen auf regionaler und globaler Ebene adressieren und nachhaltige Entwicklung fördern, etwa durch den Erhalt globaler öffentlicher Güter.

Bislang gilt die internationale Verpflichtung der OECD-Geber, 0,7 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens als ODA-Mittel bereitzustellen.

Deshalb versuchen diese den überwiegenden Teil der Mittel, die für internationale Kooperation zur Umsetzung der SDGs verausgabt werden, ODA-anrechenbar zu gestalten.

Wenn es gelingt, TOSSD als zweite offizielle Messgröße neben ODA zu etablieren, würde die ODA-Berechtigung an Bedeutung verlieren. Dies würde einen großen Anreiz für die internationale Zusammenarbeit „beyond ODA“ schaffen und die internationalen Aktivitäten einer Vielzahl von Ministerien fördern, da die Zuweisung der Mittel international als TOSSD berichtet werden könnten. Deshalb ist es wichtig, TOSSD möglichst schnell zu etablieren. (mk)



Sämtliche Folgen müssen bedacht werden: Protest gegen kenianische Kohlebergbau- und Kraftwerkspläne in Nairobi.

Höchste Zeit, sich der Herausforderung zu stellen

Die Landschaft der SDG-Finanzierung ist verwirrend komplex. Laut OECD ist systemischer Wandel nötig, denn die relevanten Akteure brauchten nicht nur mehr Überblick über die institutionellen Optionen, sondern auch stimmige politische Rahmenbedingungen. Relevante Kategorien von Finanzströmen müssten obendrein klar definiert und gut dokumentiert werden.

Von Hans Dembowski

Ende vorigen Jahres veröffentlichte die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) einen Report mit dem Titel: „Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019“. Das Dokument der Dachorganisation reicher Länder schlägt Alarm: Es werde nicht genug Geld für die Erreichung der UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung

(Sustainable Development Goals – SDGs) bereitgestellt. Tatsächlich scheine das Finanzvolumen sogar zurückzugehen.

Die Autoren warnen, die internationale Staatengemeinschaft stehe an einer Wegscheide. Entweder setze sie nun eine positive zirkuläre Dynamik in Gang, oder es drohe ein verheerender Teufelskreis. Im ersten Fall würden ausreichende Investitionen reicher Länder in SDG-Vorhaben zu entsprechenden Aufwendungen von Entwicklung und Schwellenländern führen, sodass rascher Fortschritt gemacht werde. Das hätte dann positive Wirkungen, welche künftige SDG-Finanzierungen erschwinglicher machen würden. Der Multilateralismus würde dadurch gestärkt werden, und von Jahr zu Jahr würden die SDGs leichter erreichbar.

Wenn dagegen reiche Länder nicht genug investierten und Entwicklungs- und Schwellenländer sich ihrerseits zurückhielten, sodass schnelle Fortschritte ausblieben,

würde die Agenda von Jahr zu Jahr utopischer erscheinen. Der Multilateralismus würde leiden, und globale Probleme wie Umweltzerstörung, Bevölkerungswachstum und Armut würden weiter eskalieren.

Die OECD betont, es sei nötig, jetzt den positiven Kreislauf in Gang zu setzen. Zwar betrügen die Finanzierungslücken für SDG-Vorhaben jährlich um die 2,5 Billionen Dollar (etwa 17 Mal mehr als der jährliche Weltaufwand für Entwicklungshilfe), das Geld lasse sich aber mobilisieren. Globale Ersparnisse überstiegen nämlich den SDG-Finanzbedarf, würden bisher aber nicht entsprechend genutzt.

Der Ausgangspunkt ist plausibel. Die OECD-Studie zeigt aber auch, dass die SDG-Finanzierungslandschaft verwirrend komplex ist. Dafür, was als offizielle Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) zählt, gibt es klare Regeln. Die OECD hat sie aufgestellt und verfolgt die entsprechenden Geldströme genau. Es gibt aber keinen internationalen Konsens darüber, was SDG-Finanzierung ist. Relevant ist dabei aber eine große Bandbreite verschiedener Transaktionen.

ODA ist nur eine Komponente der SDG-Finanzierung – und nicht einmal die wichtigste. Große Bedeutung haben auch die Steuereinnahmen von Entwicklungs-

und Schwellenländern, inländische Privatinvestitionen, grenzüberschreitende Privatinvestitionen, die Heimatüberweisung von Migranten, ODA-ähnliche Aufwendungen von Schwellenländern und die Ausgaben philanthropischer Stiftungen.

Der OECD-Report befasst sich gründlich mit dieser Bandbreite und deckt überall Probleme auf. So kämen etwa Länder mit niedrigen Einkommen und geringer Entwicklung im Schnitt nur auf einen Steueranteil von 14 Prozent vom Bruttoinlandsprodukt, laut einer allgemeinen Faustregel wären aber in jedem Land mindestens 15 Prozent nötig. Daraus folge, dass vielerorts das Steuerwesen verbessert werden müsse (siehe Dereje Alemayehu, S. 20). Derweil gewährten 80 Prozent der Länder der genannten Kategorie Privatinvestoren Steuererleichterungen, die der nachhaltigen Entwicklung nicht dienten. Solche destruktiven Praktiken müssten beendet werden.

Die Autoren weisen außerdem darauf hin, dass die ausländischen Direktinvestitionen 2016 und 2017 um 30 Prozent zurückgegangen seien. Protektionismus könne sie weiter reduzieren.

Andererseits beklagt das OECD-Team, es werde nicht genug dafür getan, dass Heimatüberweisungen billiger und einfacher würden. In Ländern wie Tadschikistan, Kirgistan und Tonga trage dieses Geld zu mehr als 30 Prozent zur nationalen Wirtschaftsleistung bei. Es werde aber nicht systematisch für Nachhaltigkeitsziele eingesetzt. Bessere politische Rahmenbedingungen seien deshalb nötig. Das sehen die Autoren grundsätzlich bei allen Kategorien von SDG-Finanzierung so.

ES KOMMT AUF RESULTATE AN

Die OECD-Studie betont, dass Ergebnisse wichtiger seien als Absichten. Mittel für Infrastrukturprojekte, die großen Umweltschaden anrichten, dürften deshalb nicht in die Statistiken der SDG-Finanzierung eingehen. Es gelte die tatsächlichen ökologischen und sozialen Wirkungen zu erfassen – und zwar bei allen privaten und öffentlichen Investitionen. Was nachhaltige Entwicklung nicht voranbringe oder ihr sogar schade, zähle nicht. Gefordert wird eine stärkere Kultur der Evaluierung und Folgenabschätzung – und zwar ganz bestimmt nicht nur im Staatssektor, sondern mindestens ebenso in der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft.

Es erschwert die Übersicht zusätzlich aus Sicht der OECD, dass künftige Finanzierungsmöglichkeiten kaum abzuschätzen seien. Das liege daran, dass die Zahl und Vielfalt der relevanten Finanzakteure steige und ihr Handeln wenig berechenbar sei. Die Konjunktur wirke sich auf alle aus, und diese hänge unter anderem von der Entwicklung des Welthandels ab. Naturkatastrophen, aber auch politische Desaster (einschließlich Krieg) spielten eine Rolle.

Die Autoren warnen, die Unübersichtlichkeit der Finanzierungslandschaft überfordere die Regierungen von Ländern mit schwachen Kapazitäten. Der OECD-Zählung nach gibt es mehr als 1000 Finanzinstrumente, auf die Entscheidungsträger theoretisch zurückgreifen könnten. Von 2000 bis 2016 hätten bilaterale Institutionen 167 Fazilitäten eingerichtet, die für Entwicklungszwecke staatliches und privates Geld mischten.

Die Vor- und Nachteile der verschiedenen Instrumente sind aus OECD-Sicht schwer zu berechnen, und Synergien sind schwer zu erkennen. Rasante Innovationen führten zu zusätzlicher Unübersichtlichkeit. Die Autoren fordern deshalb, die Regierungen armer Länder müssten dabei unterstützt werden, optimale Finanzierungskonzepte zu finden. Entsprechend den Einsichten der Debatte über ODA-Wirksamkeit, welche die OECD nach der Jahrtausendwende initiierte, fordert der Report, nationale Regierungen müssten bei Planung und Umsetzung von Entwicklungsvorhaben in ihren Ländern die Kontrolle bekommen.

UNAUSGEREIFTER MARKT

Angesichts dieses Szenarios hält die OECD fest, die internationale Staatengemeinschaft sei vorangekommen. Sie befasse sich nämlich nicht mehr vor allem mit ODA, sondern habe nun ein umfassenderes Verständnis von Entwicklungsfinanzierung, das aber noch nicht hinreichend auf Nachhaltigkeit fokussiere. Deshalb bezeichnen die Experten den Markt für SDG-Finanzierungen als unausgereift. Nötig seien mehr Transparenz, Regulierung und Koordination.

Die Autoren fordern systemischen Wandel. Die verschiedenen Kategorien von SDG-Finanzierung müssten klar definiert werden, und es gelte, die entsprechenden Finanzströme statistisch zu erfassen. Auf allen Politikebenen – von der Kommune bis

zu multilateralen Institutionen – seien neue Regeln und Strategien nötig. Unter anderem schlägt der Report als neues Konzept TOSSD (Total Official Support to Sustainable Development) als Ergänzung zur ODA vor.

Ganz offensichtlich stehen die OECD-Experten schon bereit, um entsprechende Aufgaben zu übernehmen. Es liegt deshalb nahe, ihre Arbeit als den eigennützigsten Entwurf eines Beschäftigungsprogramms für Fachleute bei der OECD und anderen multilateralen Institutionen abzutun. Zu bedenken ist aber, dass Marktversagen der Grund dafür ist, dass die UN die SDGs beschlossen haben. Um es klarer zu formulieren, als die OECD das tut: Märkte reagieren auf kaufkräftige Nachfrage, aber nicht auf Bedarf, weshalb sie für Armut unempfindlich sind. Würden zudem alle Transaktionen die Bezahlung nicht intendierter Nebenwirkungen einschließen, gebe es Umweltzerstörung nicht in solch gewaltigem Ausmaß.

Angesichts der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre entwickelten Ökonomen neue Konzepte und Paradigmen. Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung entstand, auf deren Basis makroökonomische Steuerung möglich wurde. Heute reicht das nicht mehr, denn die Statistiken über das Bruttoinlandsprodukt messen soziale und ökologische Wirklichkeiten nicht akkurat. Sie erfassen nicht menschliches Wohlergehen, sondern nur Zahlungen. Höherer Geldaufwand bedeutet aber nicht automatisch, dass es Menschen besser geht.

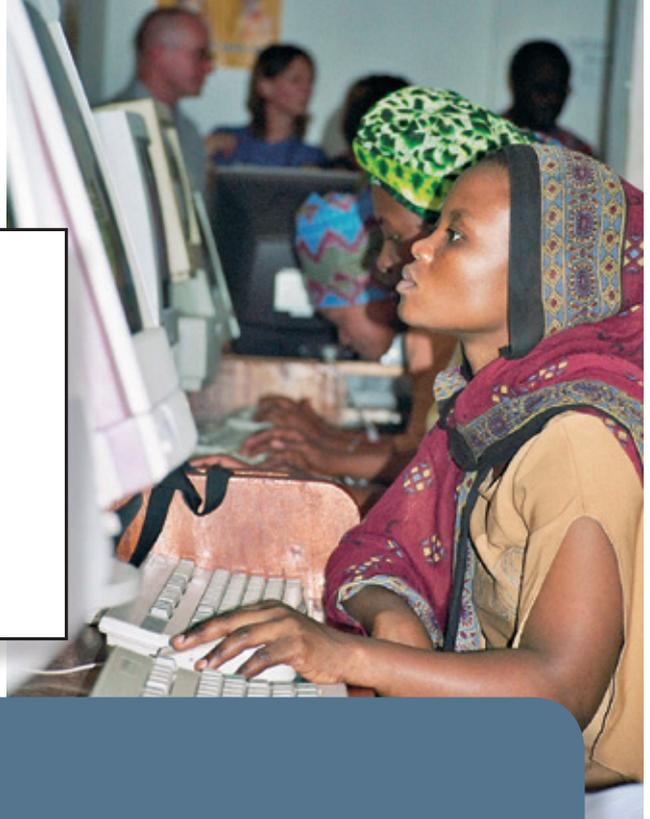
Wir stehen heute vor größeren Herausforderungen als in den 1930er Jahren – unsere technischen Möglichkeiten haben aber ebenfalls deutlich zugenommen. Der Übergang zur Nachhaltigkeit ist keine leichte Aufgabe. Der Untertitel der OECD-Studie lautet: „Time to Face the Challenge“. Die Autoren warnen zu Recht, dass die Probleme wachsen werden, wenn die Menschheit nicht einen positiven Prozess in Gang setzt. Die Frage ist also wirklich nicht, ob der SDG-Aufwand zu groß ist, denn die Kosten des Scheiterns wären definitiv noch viel gewaltiger.

LINK

OECD, 2018: Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019 – Time to Face the Challenge. Paris, OECD.

<http://www.oecd.org/development/global-outlook-on-financing-for-sustainable-development-2019-9789264307995-en.htm>

Besuchen Sie
unsere Website
unter www.DandC.eu



www.eundz.eu

E+Z ENTWICKLUNG
UND ZUSAMMENARBEIT

Startseite Newsletter E+Z-Assoziiertes Über uns Impressum English

DOSSIERS THEMENFELDER WELTREGIONEN RUBRIKEN AUTOREN ARCHIV BLOG

Suche

ESCAPING POVERTY

Bank transfers from Parmalat



Aktuelles e-Paper



23.06.2019 – von Hans Dembovski

Xi Jinping is weaker than many observers believe

Why I do not think that China proves



UNSERE SICHT

23.06.2019 – von Hans Dembovski

Scheitern wäre unbezahlbar teuer

Sollten die SDGs nicht ausreichend

Aktuelle Blog-Beiträge

- Blog will continue in our Opinion section
- Why sovereignty must be pooled

Folgen Sie uns

