

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

65. Jahrgang · 7–9/2015 · 9. Februar 2015

bpb:

Entwicklungszusammenarbeit

Andreas Eckert

Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit

Franziska Müller · Aram Ziai

Eurozentrismus in der Entwicklungszusammenarbeit

Stephan Klingebiel

Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit

Joachim Betz

Umbruch in der Entwicklungsfinanzierung?

Siegmar Schmidt

Strategisches Feld deutscher Außenpolitik

Theo Rauch

Zur Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Sebastian Steingäß

Der EU-Beitrag zur Wirksamkeit
der Entwicklungszusammenarbeit

Thomas Pogge

Weltarmut und Menschenrechte

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

Stephan Klingebiel

Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit

Derzeit finden Debatten über die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) statt, die sich deutlich von früheren Diskussionen unterscheiden. EZ

Stephan Klingebiel war von Beginn an mit der Herausforderung konfrontiert, Nutzen und Wirkung demonstrieren zu müssen. In politischen und wissenschaftlichen Auseinandersetzungen wurde die Sinnhaftigkeit

Dr. phil., geb. 1962; Leiter der Abteilung Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Tulpenfeld 6, 53113 Bonn. stephan.klingebiel@die-gdi.de

von EZ vielfach infrage gestellt, während ihre Befürworterinnen und Befürworter einerseits die entwicklungspolitische Bedeutung für ärmere Länder und andererseits oft auch die Eigeninteressen der Geber betonten.

Neuere Debatten nehmen eine andere Perspektive ein: Angesichts tiefgreifender Veränderungen in den internationalen Beziehungen, weltweiter Machtverschiebungen und des sich verändernden Charakters globaler Herausforderungen bedarf es neuer Kooperationsansätze. Die damit verbundenen Herausforderungen für die EZ beziehen sich sowohl auf ihre Ziele als auch auf die Umsetzung der Kooperation. Sind beispielsweise die klassischen arbeitsbezogenen Ziele der EZ mittel- und langfristig noch eine ausreichende Begründung? Ist EZ angesichts von wirtschaftlich oftmals starken Entwicklungsländern noch ein sinnvoller Kooperationsansatz mit allen Entwicklungsregionen? Diese Fragen werden vor dem Hintergrund der derzeit laufenden Prozesse zur Vorbereitung einer neuen globalen Entwicklungsagenda, die den Millenniumsentwicklungszielen der Vereinten Nationen nach 2015 folgen soll, verstärkt diskutiert.

Der vorliegende Beitrag nähert sich dem Thema in drei Schritten. Zunächst wird skizzenhaft der Wandlungsprozess der Interessen

in der Entwicklungspolitik diskutiert. Darauf aufbauend erfolgt aus unterschiedlichen Perspektiven eine Analyse des Anpassungsdrucks, dem die EZ gegenwärtig ausgesetzt ist. Schließlich werden Reformoptionen für die EZ dargelegt.

Motive und Interessen im Wandel

Die Kooperationsbeziehungen zwischen den weiter fortgeschrittenen Ländern, die sich in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zusammengeschlossen haben, und Entwicklungsländern war über Jahrzehnte hinweg in großen Teilen durch EZ geprägt. Das tragende Muster lautete: Arme Länder werden in ihren Anstrengungen unterstützt, Fortschritte bei der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung zu erreichen. Dies sollte allerdings, so die Grundprämisse, ebenso Zielen auf der Geberseite dienen. Lange Zeit war EZ damit ein Instrument, um außenpolitische Allianzen im Kalten Krieg zu pflegen. So drohte etwa die Bundesrepublik Deutschland im Zuge der sogenannten Hallstein-Doktrin solchen Ländern zeitweilig mit dem Ende der bilateralen Förderung, die diplomatische Beziehungen zur Deutschen Demokratischen Republik aufnahmen. Andere Interessen – etwa zur Unterstützung außenpolitischer und wirtschaftlicher Interessen der Geber – kamen hinzu. Beispielsweise nutzten ehemalige Kolonialmächte wie Frankreich, Großbritannien und Belgien nach der Dekolonisation EZ zur Pflege besonderer Beziehungen zu ihren ehemaligen Kolonien.

Nicht nur in konjunkturschwachen Zeiten diente EZ dazu, die Geberökonomien zu stützen. Hierzu wurden EZ-Leistungen an die Bedingung geknüpft, auf Waren, Dienstleistungen und Beratungsleistungen des Gebers zurückzugreifen. Unterschiedliche Formen dieser liefergebundenen EZ werden von Gebern bis heute genutzt, obwohl die Nachteile wie höhere Kosten, gegebenenfalls eine niedrigere Qualität der Leistungen oder angebotsorientiertes Vorgehen gegenüber ungebundener EZ hinreichend dokumentiert sind.

Nach der Überwindung des Ost-West-Konflikts boten die 1990er Jahre eine Chance, EZ aus den Begrenzungen der Eigeninteressen der Geber zu befreien. Erstmals schien es möglich,

globale Probleme durch verbesserte internationale Kooperationsansätze bearbeiten zu können. Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung 1992, die sogenannte Rio-Konferenz, wurde zu einem Meilenstein der gemeinsamen Bearbeitung beider Themen und nährte die Hoffnung, globalen Herausforderungen im Rahmen von Verhandlungsprozessen effektiv begegnen zu können. Mit dem Ende des Kalten Krieges löste sich auch die EZ von den eindeutigen außenpolitischen „Freund-Feind-Schemata“. Geber stellten bei ihren Partnerländern verstärkt Aspekte der „guten Regierungsführung“ (*good governance*) in den Vordergrund. Gefördert wurde dieser Trend durch eine einflussreiche Weltbankstudie, die aufzeigte, dass EZ wirtschaftliches Wachstum befördern könne – und zwar unter der Voraussetzung, dass Länder „gute Politiken“ verfolgen.¹ Diese Feststellung lieferte zu Beginn der 2000er Jahre wichtige Argumente für Debatten unter Geberländern zugunsten ausreichender EZ-Budgets.

Die acht zur Jahrtausendwende von den Vereinten Nationen verabschiedeten Millenniumsentwicklungsziele waren insbesondere auf armutsbezogene beziehungsweise soziale Ziele in ärmeren Ländern fokussiert und damit eine überwiegend entwicklungspolitische Agenda. Zur Erreichung der inhaltlichen Ziele setzte das achte Ziel auf eine globale Partnerschaft, die neben der Bereitstellung von Mitteln für EZ Aspekte des Marktzugangs von Entwicklungsländern und der Tragfähigkeit ihrer Schulden umfasste.

Nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 bildete sich darüber hinaus ein starker entwicklungspolitischer Fokus auf das Thema Sicherheit und Frieden heraus: Fragilität avancierte zu einem Kernthema in der EZ. So ist die erste Präsidentendirektive zur entwicklungspolitischen Strategie der USA, die US-Präsident Barack Obama im September 2010 unterzeichnete, wesentlich daran ausgerichtet, EZ zur Unterstützung der nationalen Sicherheitsstrategie einzusetzen.

¹ Ob EZ tatsächlich nachweislich wirtschaftliches Wachstum befördert, zählt zu den klassischen und noch andauernden Kontroversen in der EZ. Einen Überblick hierzu liefert beispielsweise Owen Barder, *Can Aid Work? Written Testimony Submitted to the House of Lords, Center for Global Development Essay, July 2011.*

zen. Ablesbar ist die verstärkte sicherheitspolitische Ausrichtung der EZ verschiedener Geber (einschließlich Deutschlands) auch an der hohen Ausgabenpriorität für zentrale Krisenländer wie Afghanistan und Pakistan. Neu sind daneben vor allem Ansätze zur Förderung regionaler Akteure mit einer sicherheitspolitischen Relevanz. So wird beispielsweise die Afrikanische Union unter anderem bei der Vorbereitung und Durchführung von Friedensmissionen auf dem afrikanischen Kontinent mit EZ-Mitteln unterstützt.

Die Motive und Eigeninteressen der Geber in der EZ sind also insgesamt nicht konstant, sondern unterliegen fortwährend Veränderungen. Ein ausschließlich auf die Förderung von Entwicklungsländern bezogenes Vorgehen lässt sich in der Geschichte der EZ nicht erkennen, was mit Blick auf anstehende EZ-Reformdebatten wichtig bleiben dürfte.

Anpassungsdruck für EZ

In den vergangenen rund zehn Jahren lassen sich zwei sehr unterschiedliche Debatten identifizieren, die zu einem Anpassungsdruck in der EZ geführt haben.²

Wirksamkeitsagenda: Vielfach fehlende oder unzureichende Belege für den Nutzen von EZ und damit zusammenhängende Kontroversen führten dazu, dass sich Geber und Partnerländer auf Prinzipien und Maßnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeit in der EZ verständigten. Eine weitgehende Systemreform wurde 2005 mit der sogenannten Paris-Erklärung vereinbart, deren zentrale Innovation einerseits in der Identifizierung von Prinzipien bestand,³ andererseits in der Nutzung von Indikatoren, um Fortschritte überprüfen zu können. Insbesondere die konkreten Möglichkeiten, die Reformbereitschaft einzelner Geber in Partner-

² Vgl. Guido Ashoff/Stephan Klingebiel, *Transformation eines Politikfeldes: Entwicklungspolitik in der Systemkrise und vor den Herausforderungen einer komplexeren Systemumwelt*, in: Franziska Müller et al. (Hrsg.), *Entwicklungstheorien, PVS-Sonderheft 48, Baden-Baden 2014, S. 166–199.*

³ Diese Prinzipien lauten: (1) Eigenverantwortung der Partner (*ownership*), (2) Partnerausrichtung der Geberbeiträge (*alignment*), (3) Harmonisierung der Geberbeiträge (*harmonisation*), (4) ergebnisorientiertes Management (*managing for results*) und (5) gegenseitige Rechenschaftspflicht (*mutual accountability*).

ländern anhand von Indikatoren messen zu können, gab Partnerländern die Möglichkeit, Veränderungen mit Gebern zu verhandeln.

Diese „Wirksamkeitsagenda“ gilt im Grundsatz zwar weiterhin. Studien zeigen allerdings, dass die Geberländer die Vereinbarungen der Wirksamkeitsagenda bisher nur unzureichend umgesetzt haben.⁴ Das ursprüngliche Momentum ist seit Beginn der 2010er Jahre Initiativen einzelner Geber gewichen, für die eigenen EZ-Vorhaben mess- und nachweisbare Ergebnisse dokumentieren zu können. Dadurch verlieren gebergemeinschaftliche Ansätze an Bedeutung.

Der Druck auf die Geberländer, die Reformagenda umzusetzen, hat auch aus einem weiteren Grund abgenommen: Bis Ende 2011 verkörperte die OECD die Plattform für internationale EZ-Debatten einschließlich der Wirksamkeitsagenda. Die Gruppe dynamischer Schwellenländer, die im Rahmen sogenannter Süd-Süd-Kooperationen zunehmend selbst auch Unterstützungsleistungen für ärmere Entwicklungsländer bereitstellen, zeigte sich jedoch überwiegend wenig geneigt, in ihrer neuen Rolle als „südliche Geber“ diesen Mechanismus zu akzeptieren. Vielmehr gilt gerade der Entwicklungsausschuss der OECD als Symbol für den „Club der traditionellen westlichen Industrieländer“. Um eine neue, gemeinsame Plattform zu schaffen, die ebenso für südliche Geber attraktiv sein sollte, wurde 2012 mit der „Globalen Partnerschaft für effektive Entwicklungszusammenarbeit“ ein neues Format eingeführt, das nun gemeinsam vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen und der OECD unterhalten wird. Die erhoffte Öffnung für südliche Geber hat zu einer veränderten Schwerpunktsetzung beigetragen: Um allen potenziellen Gebern die Mitwirkung zu erleichtern, wurde der frühere Druck, die EZ der Wirksamkeitsagenda entsprechend zu reformieren, stark verringert.

Strukturumbrüche im EZ-Umfeld:⁵ Die vergangenen Jahre waren durch weitreichende Strukturveränderungen in Entwicklungs-

regionen und den gesamten internationalen Beziehungen geprägt. Diese Umbrüche haben erheblichen Einfluss auf die EZ, gehen aber hinsichtlich ihrer Relevanz deutlich darüber hinaus. Vier Aspekte sollen hier kurz skizziert werden:

(1) „Aufstieg des Südens“: Die Geschwindigkeit wirtschaftlicher und vielfach auch sozialer Fortschritte in einer Reihe von Entwicklungsländern war in den vergangenen zehn bis 15 Jahren sehr hoch. Dies betrifft zum einen große Volkswirtschaften wie China, Brasilien, Indien, Indonesien und die Türkei, die mit erheblichem Tempo ihre globale Rolle ausbauen und vielfach Armut deutlich verringern konnten. Verschiedene kleinere und mittlere Ökonomien wie Ruanda, Ghana und Bangladesch haben sich ebenfalls über mehrere Jahre hinweg dynamisch entwickelt. In den internationalen Debatten wird daher vom „Aufstieg des Südens“ und von globalen Konvergenzprozessen gesprochen.⁶ Der Bedeutungszuwachs von Entwicklungsländern und die Machtverschiebungen in den *Global-governance*-Strukturen werden durch neuere relevante Zusammenschlüsse wie die Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) und den Zusammenschluss der sogenannten BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) sichtbar. Zudem ist die „Süd-Süd-Kooperation“, die Unterstützung ärmerer Entwicklungsländer durch erfolgreiche Schwellenländer, ein wichtiger Ausdruck sich verändernder internationaler Kooperationsbeziehungen.

(2) Abnehmende EZ-Abhängigkeit: Im Durchschnitt sind Entwicklungsländer zunehmend weniger stark von EZ-Mitteln abhängig. Gleichwohl trifft diese Aussage in sehr unterschiedlicher Weise auf verschiedene Gruppen von Entwicklungsländern zu. Hoch ist die Abhängigkeit weiterhin für die ärmsten Entwicklungsländer wie Burundi, wo EZ-Gelder noch immer 70 Prozent aller externen Finanzierungszuflüsse stellen. Die Eigeneinnahmen dieser Länder, vor allem aus Steuern, liegen zwar höher als die ihnen zukommen-

on, in: *Journal of International Development*, (2014) early view, onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jid.3045/pdf (15.1.2015).

⁶ Vgl. beispielhaft für diese Debatten United Nations Development Programme, Bericht über die menschliche Entwicklung 2013, *Der Aufstieg des Südens: Menschlicher Fortschritt in einer ungleichen Welt*, New York–Berlin 2013.

⁴ Vgl. Bernard Wood et al., *The Evaluation of the Paris Declaration. Phase 2. Final Report*, Kopenhagen 2011.

⁵ Vgl. auch Heiner Janus/Stephan Klingebiel/Sebastian Paulo, *Beyond Aid: A Conceptual Perspective on the Transformation of Development Cooperati-*

den EZ-Mittel, stellen aber mit 46 Prozent insgesamt nur knapp die Hälfte ihres Gesamthaushalts. Ganz anders gestaltet sich die Lage bei den weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländern, den Mitteleinkommensländern wie China oder Südafrika, wo EZ nur 18 Prozent der externen Zuflüsse bildet und in einem Verhältnis von nur fünf Prozent zu den Eigeneinnahmen dieser Länder steht.¹⁷ Aufgrund des wirtschaftlichen Fortschritts wird zudem die Zahl der Länder weiter sinken, die überhaupt von der OECD anerkannt sind, EZ-Leistungen anrechnen zu können. Bis 2030 werden voraussichtlich 28 Länder wie zum Beispiel China, die Türkei und Peru von dieser Liste gestrichen werden.¹⁸

(3) Notwendigkeit für globales kollektives Handeln: In verschiedenen Bereichen lässt sich ein wachsender Bedarf für funktionsfähige intensive internationale Kooperationsbeziehungen feststellen,¹⁹ etwa für den Umgang mit den Ursachen und Folgen des Klimawandels. Auch hat etwa die Verbreitung des Ebola-Virus in mehreren westafrikanischen Staaten 2014 verdeutlicht, wie zunächst lokal erscheinende Herausforderungen global handlungsfähiger Führungsstrukturen (*global governance*) im Gesundheitsbereich bedürfen.

(4) Zunehmende Bedeutung von Politiken und Akteuren jenseits der EZ: Diese Notwendigkeit für globales kollektives Handeln führt schließlich dazu, dass andere Akteure der internationalen Zusammenarbeit an Bedeutung gewinnen. Dies gilt beispielsweise für die zunehmend wichtigen privaten Stiftungen wie die Bill und Melinda Gates Foundation oder solche neue Einrichtungen wie der Green Climate Fund, die Maßnahmen im Bereich des Klimawandels finanzieren. Zum einen gestalten diese Akteure globale Rahmenbedin-

¹⁷ Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2011 und sind entnommen aus Suzanne Steensen, Keeping ODA Focused in a Shifting World, in: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Development Co-operation Report 2014, Paris 2014, S. 44.

¹⁸ Vgl. Jens Sedemund, An Outlook on ODA Graduation in the Post-2015 Era, Paris 2014.

¹⁹ Vgl. beispielhaft für diese Debatten Overseas Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik/European Centre for Development Policy Management, European Report on Development 2013. Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future, Brüssel 2013, S. 213 ff.

gungen für nachhaltige Entwicklung wie die Kohärenz von Entwicklungspolitiken, zum anderen spielen sie eine wesentliche Rolle bei der Finanzierung und Umsetzung von Vorhaben unterschiedlicher Art sowie beim Austausch von Wissen. Die Zahl der Akteure, die mit Partnerländern in Entwicklungsregionen kooperieren, ist daher gewachsen. Fachministerien aus Geberländern kooperieren beispielsweise zunehmend direkt mit entsprechenden sektoralen Partnern in Entwicklungsländern. Diese Proliferation führt zu neuen Koordinationsherausforderungen.

Welche Zukunft für EZ?

Angesichts des sich stark verändernden EZ-Umfeldes haben in den vergangenen Jahren vermehrt Debatten über ihre Zukunft begonnen. Ist EZ angesichts der Fortschritte in vielen Entwicklungsregionen ein Auslaufmodell? Brauchen wir noch spezielle internationale Kooperationsinstrumente für entwicklungspolitische Ziele? Wie ist es um die Reformbereitschaft jener Institutionen bestellt, die EZ planen und umsetzen? Und: Wäre EZ nicht ein sinnvoller Ausgangspunkt für die systematische Bearbeitung globaler Herausforderungen?

Diese Fragen beschäftigen die entwicklungspolitischen Akteure, aber auch andere internationale Institutionen sowie Think Tanks und Forschungseinrichtungen zunehmend. Die französischen Entwicklungsökonom Jean-Michel Severino und Olivier Ray diskutierten bereits 2009 den Wandlungsprozess der EZ zugunsten globaler öffentlicher Politiken und konstatierten „das Ende der öffentlichen EZ“.²⁰ Der entwicklungspolitische Ausschuss des britischen Parlaments begann Mitte 2014 mit einem umfassenden Reflexionsprozess, welche Zukunft es für die (britische) EZ überhaupt gebe.²¹ Ähnlich

²⁰ Jean-Michel Severino/Olivier Ray, The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy, Center for Global Development Working Paper 167/2009.

²¹ Vgl. UK Parliament, International Development Committee, Beyond Aid: The Future UK Approach to Development, www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/international-development-committee/inquiries/parliament-2010/beyond-aid-the-future-uk-approach-to-development/ (15.1.2015).

grundlegende Fragen werden innerhalb der OECD beraten.¹²

Beyond aid

Die verschiedenen laufenden konzeptionellen Debatten, die unter dem Terminus *beyond aid* zusammengeführt werden können, strukturieren sich um tatsächliche oder scheinbare Reformen der EZ.¹³ Basierend auf dem Wandlungsprozess und relativen Bedeutungsverlust von EZ kristallisieren sich zwei mögliche Optionen für ihre Weiterentwicklung heraus.

Bei der ersten Option würde sich EZ auf eine immer kleiner werdende Gruppe ärmerer Länder spezialisieren. In diesem Fall wäre Armutsreduzierung unverändert das Hauptziel. Auch wenn dieses Ziel nur zusammen mit anderen externen und vor allem einheimischen Ressourcen sowie guter Regierungsführung zu erreichen ist, bleiben Mittelzuflüsse im Rahmen von EZ eine wichtige externe Finanzierungsquelle. Die ärmsten und größtenteils ebenfalls fragilen Länder sind weiterhin stark abhängig von diesen Geldern. Trotzdem müsste EZ im Sinne von *beyond aid* verstärkt andere Akteure einbeziehen, wie beispielsweise in fragilen Staaten aus dem Bereich der internationalen Sicherheitspolitik.

Bei der zweiten Option würde sich EZ global stärker vernetzen und helfen, Herausforderungen anzugehen, die sich vielen Ländern gemeinsam stellen, wie die rasante Urbanisierung, der demografische Wandel oder das Bereitstellen globaler öffentlicher Güter wie ein stabiles Klima, Biodiversität, Schutz vor Pandemien und Ernährungssicherheit. Armutsreduzierung bleibt dabei ein wichtiges Ziel, ist aber nicht mehr der dominierende Fokus. Die Zweiteilung in „entwickelte“ und „zu entwickelnde“ Länder entfällt als Merkmal der Kooperation. Vielmehr richten sich Maßnahmen an fragile und konfliktbetroffene

¹² Vgl. Serge Tomasi, Does Aid Have a Future? Background Paper for the OECD/DAC's Expert Reference Group on External Financing for Development, Paris 2014.

¹³ Vgl. H. Janus/S. Klingebiel/S. Paulo (Anm. 5) sowie Heiner Janus/Stephan Klingebiel/Sebastian Paulo, Beyond Aid: neue Wege?, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 55 (2014) 7, S. 292.

ne Staaten ebenso wie an Länder mit mittlerem und gehobenem Einkommen. EZ würde sich in diesem Fall als Teil einer globalen Kooperation verstehen, um Beiträge zu kollektivem Handeln zu leisten.

Diese beiden Optionen – Spezialisierung oder globale Vernetzung – schließen sich nicht gegenseitig aus. Sie kennzeichnen vielmehr existierende Trends, die die künftige Ausrichtung des Politikfelds prägen. In beiden Fällen gibt es neue Herausforderungen. Bei einer Spezialisierung auf arme Länder ist unklar, wie EZ Akteure aus anderen Politikfeldern für ihre Ziele gewinnen kann. Bei der globalen Vernetzung verlangt die Nutzung von Synergien mit anderen Politikfeldern wie der Klimapolitik ein hohes Maß an gegenseitiger Öffnung und schafft zugleich ein neues Potenzial für Konflikte mit anderen politischen Akteuren. Beide Optionen würden zu einer veränderten Ausrichtung der EZ hinsichtlich der globalen Ebene führen: Als spezialisiertes Politikfeld bewahrt sie ein hohes Maß an Autonomie, darüber hinaus ist ihr Einfluss jedoch gering. Als Teil einer globalen Kooperation gewinnt EZ bei der Bewältigung globaler Aufgaben an Relevanz, muss sich aber stärker auf eine Nebenrolle beschränken.

Künftige globale Entwicklungsagenda

Die beschriebenen Diskussionen finden parallel zu dem seit September 2012 laufenden Vorbereitungsprozess für eine neue globale Entwicklungsagenda statt, die die zur Jahrtausendwende beschlossenen acht Millenniumsentwicklungsziele ablösen soll. Dieser Prozess soll mit der Verabschiedung der sogenannten Sustainable Development Goals (SDGs) auf der Vollversammlung der Vereinten Nationen im Herbst 2015 abgeschlossen werden.

An Inhalt und Zuschnitt der SDGs wird bis zu ihrer Verabschiedung gearbeitet werden. Der von UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon im Dezember 2014 vorgelegte Synthese-Bericht zum Zwischenstand der Vorbereitungen¹⁴ gibt

¹⁴ Vgl. United Nations General Assembly, The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet, Synthesis Report of the Secretary-General on the Post-2015 Sustainable Development Agenda, New York 2014.

jedoch schon einen Eindruck von ihrer möglichen Ausgestaltung. Demnach umfasst der künftige Katalog 17 Ziele (*siehe Kasten*), die durch insgesamt 169 Indikatoren beziehungsweise spezifische Aktivitäten konkretisiert und messbar werden. Dabei soll die Agenda integrativ auf sechs Kernelemente ausgerichtet sein: (1) ein Leben in Würde, insbesondere ein Ende von Armut und den Abbau von Ungleichheit, (2) die Sicherung von gesundem Leben und Inklusivität, (3) Wohlstand, (4) den Schutz des planetaren Ökosystems, (5) Gerechtigkeit zur Förderung friedlicher Gesellschaften und funktionsfähiger Institutionen, (6) eine Partnerschaft für globale Solidarität zugunsten nachhaltiger Entwicklung.

Der aufwendige Vorbereitungs- und Konsultationsprozess zur Formulierung der SDGs macht deutlich, dass die neuen Ziele einen sehr viel umfassenderen Anspruch haben werden als die Millenniumsentwicklungsziele. Der Synthese-Bericht des UN-Generalsekretärs bestätigt diesen Eindruck: Die SDGs werden keine klassische entwicklungspolitische Agenda sein, sondern einen universellen und transformativen Charakter haben. Damit richten sie sich auch an wohlhabende und industrialisierte Länder und deren Herausforderungen, etwa mit Blick auf Ungleichheiten oder ökologisch nicht nachhaltige Produktions- und Konsummuster. Die Agenda zielt auf die Förderung eines Wandels und strebt Änderungen etwa bei wirtschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen an.

Vor dem Hintergrund dieser Diskussionen stellen sich Fragen zur Zukunft der EZ: Welche Rolle könnte ihr im Rahmen der SDGs zukommen? Auf welche Veränderungen müssen sich EZ-Akteure einstellen? Werden die SDGs ein weithin akzeptiertes Narrativ für Entwicklungsprozesse sein? Können sie auch jenseits entwicklungspolitischer Debatten das Denken und Handeln in der Politik mitprägen? Werden die Ziele eine Verbindlichkeit erreichen, die strategisches Handeln tatsächlich beeinflusst? Werden sie so überzeugend sein, dass wohlhabende Länder bereit sind, umfangreiche Mittel für ihre Erreichung zu mobilisieren?

Prognosen zur Bedeutung der SDGs für entwicklungspolitische Entscheidungsprozesse oder die Mobilisierung von Finanzmitteln lassen sich nur schwerlich formulieren.

Aus dem Synthese-Bericht geht zumindest hervor, dass Mittel der EZ für die Erreichung der Ziele wichtig bleiben werden. EZ soll allerdings wirksamer und zielgerichteter sein als bisher und den Einsatz weiterer Ressourcen fördern. Auch sollen Anstrengungen zur Modernisierung des EZ-Konzepts und zur Erfassung aller Mittel der Entwicklungsfinanzierung unternommen werden. Die Vorstellungen, welche konkrete Rolle die EZ und andere internationale Kooperationsinstrumente künftig spielen könnten, gehen bislang jedoch kaum über existierende Ansätze hinaus. Im Rahmen der Vereinten Nationen ist bei der Gruppe der Entwicklungsländer dafür der Reflex zu stark verankert, sich beispielsweise an der Verpflichtung der wohlhabenden Länder festzuhalten, EZ-Gelder in Höhe von 0,7 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts bereitzustellen. Derartige Denkmuster könnten hinderlich sein, um weitergehende Innovationen für die internationale Zusammenarbeit zu erreichen.

Insgesamt ist damit zu rechnen, dass sich die neue globale Entwicklungsagenda auf die Debatten zur Zukunft der EZ auswirken wird. Wie gut es gelingen wird, den Anspruch der neuen Agenda über den einer klassischen entwicklungspolitischen Agenda hinaus geltend zu machen, bleibt abzuwarten.

Resümee

Die Debatten über die Zukunft der EZ dürften in den kommenden Jahren anhalten, denn die weiter stattfindenden globalen Veränderungen sind tiefgreifend. Dabei ist jedoch nicht zu erwarten, dass diese Diskussionen in einen klaren, für alle Akteure überzeugenden Konsens darüber münden, wie EZ in Zukunft aussehen sollte. In dieser Hinsicht wird die künftige globale Entwicklungsagenda mit den SDGs vermutlich wenig zur Klärung beitragen, wenngleich sie für eine klare Zielsetzung vor allem in der EZ sehr wichtig.

Die verschiedenen Debatten erlauben dennoch den Rückschluss auf einige allgemeine Eckpunkte zum zukünftigen Stellenwert der EZ: *Erstens* wird es auf absehbare Zeit eine Kerngruppe aus armen und/oder fragilen Ländern geben, die zu einem großen Teil darauf angewiesen sein werden, dass wichtige Investitionen zum Erreichen der SDGs auf

Vorschlag der UN-Arbeitsgruppe für die SDGs

1. Armut in jeder Form und überall beenden.
2. Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern.
3. Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern.
4. Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle fördern.
5. Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen erreichen.
6. Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten.
7. Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern.
8. Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern.
9. Eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen.
10. Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern.
11. Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen.
12. Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen.
13. Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen.
14. Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen.
15. Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodenverschlechterung stoppen und umkehren und den Biodiversitätsverlust aufhalten.
16. Friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen.
17. Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wiederbeleben.

Quelle: United Nations General Assembly, The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet, Synthesis Report of the Secretary-General on the Post-2015 Sustainable Development Agenda, New York 2014.

nationaler Ebene durch EZ finanziert werden. *Zweitens* wird für diese Ländergruppe die Frage nach der Wirksamkeit der EZ wichtig bleiben. *Drittens* nimmt der Bedarf weiter zu, dass Staaten kollektiv an der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter mitwirken. Herausforderungen wie die internationale und regionale Sicherheit, Pandemien und der Klimawandel sind langfristiger Natur und sie anzugehen ist auch im unmittelbaren Eigeninteresse der Geber. Um mit diesen Herausforderungen umgehen zu können, bedarf es jedoch funktionierender Kooperationsinstrumente; über das entsprechende Know-how verfügen allerdings nur wenige Politikfelder. Die EZ kann hier grundsätzlich wichtige Erfahrungen und Ansätze einbringen.

Viertens sind die Kooperationen und Netzwerke mit solchen Entwicklungsländern zunehmend wichtig, die weiter fortgeschritten sind. Ohne diese Länder wird es nicht zur sinnvollen Lösung globaler Probleme kommen. Daher sind neuere entwicklungspolitische Kooperationsformate mit solchen Ländern nötig, die eigentlich keinen klassischen EZ-Bedarf aufweisen.

Fünftens muss mehr Transparenz bezüglich der Frage erreicht werden, was alle Akteure insgesamt zur Erbringung von Kollektivgütern leisten. Die OECD hat hierfür Ende 2014 einen wichtigen Schritt unternommen: Künftig soll EZ nicht nur im Sinne von öffentlichen EZ-Geldern statistisch erfasst werden, sondern unter dem Etikett *total official support for development* (TOSD) grundsätzlich Leistungen erfassen, die „Entwicklung“ befördern. Inge Kaul, Forscherin zu globalen Kollektivgütern, hat einen noch weitergehenden Vorschlag vorgelegt, wie Staaten über ihre Leistungen zur Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern Bericht erstatten können.¹⁵ Diese Schritte beziehungsweise Vorschläge sind wichtig, um Anreize für Staaten zu schaffen, sich stärker zu engagieren.

¹⁵ Vgl. Inge Kaul, Global Public Goods, A Concept for Framing the Post-2015 Agenda?, DIE Discussion Paper 2/2013.