



## Serie Entwicklungsfinanzierung: Neue Geber in der Entwicklungskooperation

Seit Anfang des 21. Jahrhunderts ist die internationale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) durch eine neue Dynamik gekennzeichnet. Zusätzliche Akteure, insbesondere aus dem Süden, sind erstarkt oder wieder erstarkt und stellen die traditionelle Geber-Empfänger-Konstellation in Frage.

Da die neuen Geber nicht dem OECD-Development Assistance Committee (DAC) angehören, hat sich der Begriff „Non-DAC-Akteure“ eingebürgert.

Zum besseren Verständnis der aktuellen Entwicklung sind eine größere Transparenz der Rolle der südlichen Non-DAC-Akteure und deren Auswirkungen auf dem Gebiet der Entwicklungskooperation erforderlich.

Hinsichtlich der Beurteilung der Rolle der Non-DAC-Akteure stellen sich insbesondere zwei Probleme:

- Es gibt keine allgemein anerkannte Definition dessen, was unter Entwicklungshilfe/Entwicklungszusammenarbeit zu verstehen ist.
- Viele Länder des Südens veröffentlichen keine Einzelheiten über ihre Aktivitäten im Bereich Entwicklungskooperation, mit dem Ergebnis, dass es an Klarheit und Transparenz mangelt.

Diese Hindernisse berücksichtigend, zeigt die Analyse der bestehenden Daten und Dokumente zur Entwicklungskooperation des Südens folgende Merkmale:

- Die Entwicklungspolitik der meisten neuen Geber ist im Vergleich zur klassischen ODA durch einen holistischeren Ansatz geprägt. Die EZ des Südens ist von der eigenen Han-

dels- und Investitionspolitik nicht strikt separiert. Eine Analyse der Süd-Süd-Kooperation aus ODA-Perspektive wird der neuen Rolle und Bedeutung der südlichen Akteure daher nicht gerecht.

- Die meisten südlichen Non-DAC-Akteure akzeptieren zwar als Empfänger die *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, betrachten diese jedoch nicht als Rahmen für die eigenen bilateralen EZ-Aktivitäten.
- Unter den Non-DAC-Akteuren variieren Volumen und Reichweite der EZ-Maßnahmen beträchtlich. Bezüglich der bereitgestellten Finanzmittel zählen China, Indien, Venezuela und Saudi Arabien zu den wichtigsten Akteuren. Ihre bereitgestellten Finanzressourcen liegen jährlich bei ca. 1 Mrd. US\$ oder darüber.
- Die Aktivitäten der südlichen Akteure unterscheiden sich von den klassischen Geberaktivitäten deutlich. In sektoraler Hinsicht ist die Zusammenarbeit hauptsächlich auf Infrastrukturmaßnahmen fokussiert und die meisten Finanzmittel werden auf der Basis der Nicht-Einmischung bereitgestellt, d. h. sie sind nicht an Konditionen wie „good governance“ oder die Einhaltung von Menschenrechten gebunden.

Um das Potenzial der internationalen Entwicklungszusammenarbeit voll zur Geltung zu bringen, sollte der bestehende Dialog zwischen OECD/DAC-Gebern und südlichen Non-DAC-Akteuren intensiviert werden. Entsprechende Aktivitäten im Rahmen von multilateralen Foren wie auch triangulare Kooperationsformen können eine erhöhte Transparenz herstellen und dazu beitragen, bestehende Umwelt- und Sozialstandards aufrechtzuerhalten.

### 1. Aktuelle Entwicklungen der Süd-Süd-Beziehungen (Handel, Investitionen, Finanzen)

In jüngster Zeit hat die Süd-Süd-Kooperation rasant an Bedeutung zugenommen. Dies gilt für die Entwicklung im Bereich des Handels und der Direktinvestitionen, aber auch für Kreditbeziehungen zwischen Entwicklungsländern (EL) sowie die Entwicklungszusammenarbeit (vergünstigte Kredite, Zuschüsse und Technische Zusammenarbeit). Bislang wird der Süd-Süd-Handel vorrangig innerhalb der eigenen Region abgewickelt, allerdings ist auch der überregionale Süd-Süd-Handel im Anstieg begriffen. Ein weiterer Indikator für die wachsende Süd-Süd-Kooperation ist der Anstieg regionaler und bilateraler Handelsabkommen. Lag diese Zahl zu Beginn der 90er Jahre bei nur 50, so ist diese Zahl inzwischen auf mehr als 200 angestiegen.

Insgesamt macht der Süd-Süd-Handel derzeit mehr als 26 % des Welthandels aus.

Auch die Süd-Süd-Auslandsdirektinvestitionen (FDIs) zeigen für die letzte Dekade eine beträchtliche Dynamik. Erreichte das Volumen in 1995 erst 14 Mrd. US\$, so hat sich der Wert bis heute mehr als verdreifacht. Die erhöhten FDI-Zuflüsse des Südens haben damit teilweise den Rückgang der FDI aus den Industrieländern kompensiert.

Ein Großteil der Süd-Süd-FDI konzentriert sich seit jüngerer Zeit auf die eigene Region und wird somit für Länder mit gleichem oder niedrigerem Entwicklungsniveau bedeutsamer. Bezüglich der sektoralen Verteilung der Süd-Süd-FDI deuten die vorhandenen Daten darauf hin, dass sich diese vor allem auf die extraktive Industrie und Infrastruktur/Dienstleistungen konzentrieren.

Der Anstieg der Süd-Süd-FDI impliziert neue Chancen, wirft aber ebenso Probleme für die Empfängerländer auf. Besonders vorteilhaft ist, dass Unternehmen aus Entwicklungsländern i. d. R. über umfangreiches Know-how ihrer Region verfügen. Dazu zählen vor allem Kenntnisse regionaler Distributionsnetze, das Wissen über angemessene lokale Technologien und Inputs sowie die Bereitschaft in einem schwierigen und riskanteren politischen Umfeld sowie in Post-Konflikt-Situationen zu investieren.

Die spezifische Bedeutung dieser günstigen Bedingungen kann letztlich jedoch nur von Fall zu Fall zutreffend beurteilt werden, da die meisten Süd-Süd-FDI in den Rohstoffbereich bzw. in Infrastrukturvorhaben fließen, wo Verknüpfungen und *spill-over*-Effekte für eine breitenwirksame wirtschaftliche Entwicklung eher gering sind.

## 2. Entwicklungskooperation der neuen Geber

Die Süd-Süd-Entwicklungskooperation hat eine lange Geschichte; einige südliche Institutionen sowie einige südliche Akteure haben zur EZ seit über einem halben Jahrhundert beigetragen. Bis heute betrachten die meisten südlichen Akteure die sog. *Bandung-Prinzipien* (Box 1) als Orientierung für die Zusammenarbeit mit Partnerländern.

<p><b>Box 1:</b> Die Bandung-Prinzipien</p> <p>Die zehn Bandung-Prinzipien wurden während der ersten Afrika-Asien-Konferenz im Jahre 1955 in Bandung (Indonesien) angenommen. Sie bilden die maßgeblichen Richtlinien für den internationalen Politikprozess der Blockfreien-Bewegung, der G-77 und der Süd-Süd-Kooperation. Zu den wichtigsten Prinzipien zählen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Respektierung der grundlegenden Menschenrechte</li> <li>• Respektierung der Souveränität und territorialen Integrität aller Staaten</li> <li>• Absage an Intervention und Einmischung in die internen Angelegenheiten anderer Staaten</li> <li>• Absage an die Androhung von Aggressionen und die Anwendung von Gewalt gegenüber der territorialen Integrität oder politischen Unabhängigkeit eines Staates</li> <li>• Friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten</li> <li>• Förderung der wechselseitigen Interessen und Kooperation</li> </ul>
---

### 2.1 Volumen und Umfang der Süd-Süd-Entwicklungskooperation

Während die DAC-Geber bis jetzt den größten Anteil von EZ-Ressourcen bereitstellen, ist der Anteil der Non-DAC-Akteure inzwischen beträchtlich angestiegen. Jüngsten Schätzungen zufolge erreichten die bereitgestellten Finanzressourcen, einschließlich südlicher multilateraler Fonds, in 2006 zwischen 9,5 Mrd. und 12,1 Mrd. US\$. Dies entspricht einem Anteil von 8-10 % der gesamten EZ-Zuflüsse weltweit.

Zu den maßgeblichen Gebern des Südens zählen derzeit China, Indien, Saudi Arabien und Venezuela; Letztere stellen jährlich jeweils mindestens 1 Mrd. US\$ bereit. Es

folgen Südkorea und die Türkei mit jeweils mehr als 500 Millionen US\$ jährlich.

Wenn die bisherigen Zusagen umgesetzt werden ist davon auszugehen, dass die EZ-Ressourcen des Südens bis 2010 auf jährlich ca. 15 Mrd. US\$ ansteigen. Insbesondere China und Indien planen eine beträchtliche Steigerung ihrer EZ an Afrika sowie weitere Länder. Auch Südkorea hat eine Verdoppelung der EZ-Ressourcen (ohne EZ an Nordkorea) bis 2010 angekündigt.

Mit Blick auf die Akteure des Südens ist hervorzuheben, dass sowohl Saudi Arabien wie auch Venezuela mehr als 0,7 % ihres Brutto sozialprodukts (BSP) zugunsten von EZ bereitstellen.

### 2.2 Regionale Distribution und Allokation der Ressourcen südlicher Akteure

Für Non-DAC-Akteure (ausgenommen China) ist bis heute die **geographische Nähe** eine wesentliche Determinante für die Vergabe bilateraler EZ. Dieser regionale Fokus ist v. a. durch kulturelle Nähe und die Möglichkeiten eines verbesserten Warenaustausches bestimmt. Hervorzuheben ist, dass südliche Akteure ähnlich wie die Länder des Nordens ihren Fokus auf die ärmeren Länder setzen.

Auch **politische Faktoren** spielen eine wichtige Rolle. Die Ein-China-Politik ist ein deutliches Beispiel. Vor diesem Hintergrund erklärt sich, dass die Zahl der afrikanischen Länder, die noch EZ von Taiwan erhalten, inzwischen auf nur drei Länder reduziert ist.

Ein weiteres Beispiel bildet die venezolanische EZ, die auf eine bestimmte Zahl lateinamerikanischer Länder fokussiert ist. Länder wie Bolivien, Kuba und Nicaragua entsprechen z. B. eher der eigenen Vision eines lateinamerikanischen „*Self-Reliance*“. In diesem Kontext wurde z. B. auch die *Banco del Sur* als Alternative zu westlichen Finanzinstitutionen gegründet.

Die Länder des Südens werden oftmals kritisiert, dass sie das Thema **Menschenrechte** bei der Vergabe von EZ nicht genügend berücksichtigen. Dessen ungeachtet fließt der Großteil der südlichen EZ jedoch nicht an Länder mit schwacher *performance* im Bereich Menschenrechte. Abgesehen von Myanmar zählen von Seiten des Südens die meisten Empfängerländer ebenfalls zu den zehn wichtigsten ODA-Empfängern der OECD/DAC-Geber.

Die Stärkung der eigenen **Handels- und Investitionsinteressen** bilden ebenfalls wichtige Motive für die Bereitstellung von EZ-Ressourcen. Dementsprechend sind Chinas und Indiens EZ bzw. ihre Handels- und Investitionspolitik, einschließlich der vergünstigten Darlehen seitens ihrer EXIM-Banken, auf ressourcenreiche afrikanische Länder wie Angola, Nigeria, Sudan, Tansania und Sambia fokussiert und dabei maßgeblich durch das Streben nach nationaler Energiesicherheit bzw. durch eigene Handels- und Investitionsinteressen motiviert (Box 2).

**Box 2:** Das Angolanische Modell

Als Angolanisches Modell gilt die Bereitstellung konzessionärer Darlehen der VR China an afrikanische Länder auf der Basis von Rohstofflieferungen bzw. entsprechender Garantien. Diese Darlehen werden meist für Infrastrukturprojekte sowie Sozial- und Industrieprojekte vergeben. Als typisches Beispiel gilt das Infrastruktur-Darlehen in Höhe von 4,5 Mrd. US\$ seitens der chinesischen EXIM Bank an Angola über eine Laufzeit von 17 Jahren im Gegenzug zur Lieferung von 10.000 Barrel Erdöl pro Tag. Der Darlehensvertrag sieht ferner vor, dass mindestens 50 % der Projektdurchführung mit Ausrüstungsgütern, Materialien, Technologien und Dienstleistungen aus der VR China erfolgen muss.

Arabische Länder haben ihre Exporte von Erdöl zugunsten einzelner Länder subventioniert und Südkorea hat vergünstigte liefergebundene Kredite an Partnerländer zur Förderung eigener Handels- und Investitionsinteressen bereitgestellt. In diesem Kontext ist jedoch hervorzuheben, dass der Prozess der Lieferaufbindung von EZ auch seitens der OECD/DAC-Länder erst seit Beginn der 90er Jahre erfolgte.

### 2.3 Qualität der Süd-Süd-Entwicklungskooperation

Ganz allgemein ist die Süd-Süd-Entwicklungskooperation durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

**Politische Konditionalität:** Im Unterschied zu traditionellen bilateralen Gebern und den maßgeblichen internationalen Institutionen, bei denen die EZ üblicherweise an Bedingungen wie z. B. Governance-Strukturen und Wirtschaftsreformen geknüpft ist, werden von den südlichen Akteuren kaum entsprechende politische Auflagen erteilt.

Tatsächlich betonen südliche Akteure demgegenüber, dass EZ sich nicht in die internen Angelegenheiten der Partnerländer einmischen sollte.

Gleichwohl gibt es einige Non-DAC-Akteure, wie z. B. Südkorea oder die Türkei, die inzwischen ihre EZ dem *Mainstream* anpassen und ihre EZ entsprechend an der Einhaltung der OECD/DAC-Standards orientieren.

**Konzessionalität:** Die Projekt- und Programmhilfe seitens der Länder des Südens wird überwiegend als Darlehen bereitgestellt, die Technische Hilfe üblicherweise als Zuschuss. Den vorliegenden Daten zufolge, stellen die Länder des Südens hochgradig konzessionäre Darlehen an die ärmsten Länder bereit, den Ländern mit mittlerem Einkommen werden weniger konzessionäre Mittel zur Verfügung gestellt.

Andererseits ist die Konzessionalität multilateraler Institutionen des Südens geringer als die der übrigen multilateralen Institutionen, wie z. B. der Afrikanischen Entwicklungsbank und der Weltbank/IDA. Insgesamt gehen die Schätzungen dahin, dass die südliche EZ nicht unbedingt weniger konzessionär als die EZ der OECD-Länder ist.

**Bilaterale vs. Multilaterale EZ:** Der Anteil der EZ des Südens an multilaterale Institutionen wie Weltbank, UN-

Organisationen und regionale Entwicklungsbanken variiert. Während Südafrika mehr als 75 % seiner EZ über multilaterale Organisationen vergibt, liegt der Anteil bei anderen Ländern deutlich niedriger. Interessante Verschiebungen zeigen sich bei Venezuela. In 2006 kündigte Venezuela an, dass man sich von Weltbank/IDA und der Interamerikanischen Entwicklungsbank zurückziehen und stattdessen eher auf südliche Institutionen wie *Banco del Sur* und OPEC-Fonds orientieren wolle.

**Sektorale Schwerpunkte und Projektprioritäten:** Während die traditionellen Geber Budgetfinanzierung, Schuldenreduzierung und die Stärkung sozialer Sektoren, insbesondere Gesundheit und Bildung erhöht haben, so stellen die Non-DAC-Akteure mehr als die Hälfte ihrer EZ-Ressourcen für Infrastruktur und produktive Sektoren bereit. Dies gilt insbesondere für China, Indien, Kuwait, Saudi Arabien und die multilateralen Institutionen des Südens (Arabische Entwicklungsbank/BADEA), die Islamische Entwicklungsbank/IsDB und OPEC-Fonds).

Allerdings werden ca. 20 % der EZ-Ressourcen seitens südlicher Akteure für den Bereich Gesundheit und Bildung bereitgestellt. Darüber hinaus stellen Non-DAC-Akteure ebenfalls finanzielle Unterstützung für Prestige-Projekte wie Sportstadien, Präsidentenpaläste und Konferenzeinrichtungen bereit.

Schließlich werden neben z. T. umfangreichen internationalen *Peacekeeping*-Missionen auch militärische Hilfsmaßnahmen bereitgestellt. Letztere Maßnahmen werden auch von OECD-Ländern zur Verfügung gestellt, diese dürfen jedoch laut DAC-Standards nicht als ODA klassifiziert werden.

**Verfahren:** Derzeitig wird die Projekthilfe seitens der südlichen Akteure überwiegend in gebundener Form vergeben; dies gilt insbesondere für China, Indien und Venezuela. Andererseits lassen China und Indien insbesondere bei Kleinprojekten auch die Einbeziehung lokaler Vertragspartner zu.

Bis jetzt gibt es unter den südlichen Akteuren noch keine konzertierte Aktion, um die bilaterale finanzielle EZ aufzubinden. Demgegenüber haben die OECD/DAC Geber für ihre FZ die Lieferbindung weitgehend aufgehoben. In 2006 wurde die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) der OECD/DAC fast völlig ungebunden (d. h. zu 94,5 %) bereit gestellt. In diesem Kontext muss allerdings festgehalten werden, dass ein beträchtlicher Anteil der westlichen EZ in den Geberländern selbst verausgabt wird.

Einige Defizite von gebundener Hilfe treten bei der EZ der Non-DAC-Akteure jedoch weniger auf. Es gibt viele Beispiele, wonach die südliche EZ oftmals preisgünstiger ist und daher der bereitgestellte Wert deutlich höher liegt als vom Finanzvolumen her vermutet werden kann. Schätzungen zufolge gilt die EZ beispielsweise aus China und Indien als kosteneffektiver, weil die Projektkosten geringer sind und die Maßnahmen insgesamt als weniger bürokratisch bei der Umsetzung gelten.

**Triangulare Entwicklungskooperation:** Obwohl triangulare Kooperation vielfach heftig debattiert wird, ist diese Form der Kooperation weder in der globalen Entwicklungskooperation noch im Rahmen der Süd-Süd-Kooperation bislang bedeutend. Einige traditionelle Akteure, insbesondere Japan und auch diverse UN-Organisationen haben sich jedoch besonders auf dem Gebiet der triangularen Kooperation betätigt.

Wichtige Schritte für Dialoge zwischen traditionellen OECD/DAC-Gebern und südlichen Non-DAC-Akteuren zugunsten erhöhter Transparenz sowie der Entwicklung von Standards wurden durch den G8-Heiligendamm-Prozess initiiert und könnten im Rahmen des UN Entwicklungsforums (DCF) vorangebracht werden.

### 3. Schlussfolgerungen und zukünftige Perspektiven

Das verstärkte Auftreten südlicher Non-DAC-Akteure bietet neue Möglichkeiten, aber auch Risiken:

Die neuen Möglichkeiten ergeben sich insbesondere aus den zusätzlichen Finanzressourcen und den Möglichkeiten der Empfängerländer eine Auswahl unter den Gebern treffen zu können. Weitere Möglichkeiten ergeben sich aus der Tatsache, dass die südlichen Akteure (inkl. Banken und Investoren) oftmals mit den lokalen technologischen Anforderungen und den spezifischen kulturellen und politischen Konditionen besser vertraut sind. Verglichen mit den OECD/DAC-Akteuren sind die südlichen Akteure oftmals eher bereit, Risiken bei Investitionen bzw. Projekten in den Partnerländern einzugehen. Insgesamt deuten die vorliegenden Daten auch darauf hin, dass Non-DAC-Akteure weniger bürokratischen Planungsvorlauf haben und oftmals kostengünstiger und daher effizienter sind.

Herausforderungen und Risiken ergeben sich insbesondere aus folgenden Aspekten:

- Die zunehmende Vielfalt der EZ-Akteure kann zu einer verstärkten Fragmentierung der EZ führen und das EZ-Management der Partner überfordern.
- Zusätzliche Finanzflüsse von Non-DAC-Akteuren können die Bereitschaft für notwendige Reformen unterlaufen. Ein besonderes Problem ergibt sich auch durch die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen unter den Bedingungen von schlechter Regierungsführung.
- Frühere HIPC-Länder könnten sich versucht sehen, ihre neue Schuldendienstkapazität in einer Weise zu nutzen, die erneut in erhöhter und nicht tragfähiger Verschuldung resultieren.
- Wenn Non-DAC-Akteure ihre Investitionspläne nicht sorgfältig prüfen bzw. unter Druck ihrer eigenen Lieferanten geraten, kann dies in überehrgeizigen, unproduktiven und nicht nachhaltigen Projekten resultieren.

Verschiedene Kooperationsaktivitäten seitens der VR China und Indiens in Afrika können mit besonderen Risiken verknüpft sein. Zwar haben die Wachstumsraten der „Asian Drivers“ durch die verstärkte Nachfrage nach

Rohstoffen das wirtschaftliche Wachstum in zahlreichen afrikanischen Ländern emporschnellen lassen. Da der Abbau von Rohstoffen meist ohne größere Verknüpfung und *spill-overs* für die restliche Ökonomie erfolgt, kann dies jedoch zur Verfestigung von Enklavenwirtschaften führen („Wachstum ohne Entwicklung“).

Die aktuellen Herausforderungen werden für viele afrikanische Länder weiter verschärft, wenn man den ebenfalls sich abzeichnenden Verdrängungswettbewerb, insbesondere mit China und Indien, bei einfachen Industriegütern in Betracht zieht.

Vor diesem Hintergrund besteht die Notwendigkeit zugunsten von Dialogen und Analysen in folgenden Bereichen:

- Transparenz und Veröffentlichung von EZ-Daten seitens der Non-DAC-Akteure.
- Erstellung von Fallstudien und Evaluierungen von Projekten der Süd-Süd-Kooperation, einschließlich von Maßnahmen der triangularen Kooperation.
- Analyse von Non-DAC-EZ-Paketen (unter Einbeziehung der Interaktionen zwischen Handel, Investitionen und EZ-Projekten) in ressourcenreichen Ländern des Südens.



**Dr. Tatjana Chahoud**  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
in der Abteilung „Weltwirtschaft  
und Entwicklungsfinanzierung“

#### Literaturverzeichnis

- DCF (*Development Cooperation Forum*) (2008): South-south and triangular development cooperation: background study for the 2008 Development Cooperation Forum, United Nations, mimeo
- Kragelund, P. (2008): The return of Non-DAC donors to Africa: new prospects for African development?, mimeo
- Manning, R. (2006): Will “emerging donors” change the face of international cooperation?, Paris: OECD/DAC

#### Serie Entwicklungsfinanzierung:

- 8/2008 Die Finanzkrise und die Entwicklungsländer
- 9/2008 Staatseinnahmen aus dem Rohstoffsektor in Subsahara-Afrika
- 10/2008 Regionale Entwicklungsbanken – Wichtige multilaterale Institutionen mit regionaler Identität
- 11/2008 Sind Cash-Transfers eine geeignete Alternative zu Energie- und Nahrungsmittelsubventionen?
- 12/2008 Wundermittel FDI? Der Entwicklungsbeitrag ausländischer Direktinvestitionen
- 13/2008 Neue Geber in der Entwicklungskooperation
- 14/2008 Steigerung inländischer Ressourcenmobilisierung durch Bekämpfung von Steuerflucht
- 15/2008 Anreize für Privatinvestitionen in die Begrenzung des Klimawandels