



Quo vadis, Entwicklungspolitik? Zwischen Nische und Mainstream, zwischen Almosen und Eigeninteresse

Jürgen K. Zattler

Zusammenfassung

Das Umfeld der Entwicklungspolitik hat sich rapide verändert: Die Weltwirtschaft ist im Umbruch, globale Krisen werden zur Normalität und erhöhen weiter die Schuldenstände. Daneben verstärken sie auch Ungleichheiten in unseren Partnerländern, wodurch wiederum demokratische Strukturen untergraben werden. Öffentliche Haushalte stehen zunehmend unter Druck und populistische Kräfte stellen die Entwicklungspolitik grundsätzlich in Frage. Gleichzeitig wird die Welt multipolarer und die Entwicklungsländer werden selbstbewusster.

Die Entwicklungspolitik muss darauf strukturelle Antworten finden. Die folgenden Prinzipien sind dabei essenziell:

- Die Entwicklungspolitik sollte sich explizit als Teil der Gesamtpolitik verstehen und systematisch dazu beitragen, globale Herausforderungen zu bewältigen.
- Die ökologische Transformation muss mit sozialem Fortschritt einhergehen.
- Entwicklungspolitik muss noch wirkungsvoller und politischer werden. Beispielsweise sollten bilaterale Beiträge systematisch in die Politiken

der Partnerländer und in multilaterale und europäische Ansätze integriert werden. Politikreformen müssen zudem besser adressiert werden.

- Die Förderung von Investitionen in den Privatsektor muss vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Nicht die Subventionierung einzelner Investitionen sollte im Mittelpunkt stehen, sondern die Transformation von Märkten.
- Nicht zuletzt müssen wir gemeinsam mit unseren Partnern Lösungen für die akute Schulden- und Finanzierungs Krise finden. Geopolitik setzt da an.

In diesem Beitrag werden nicht nur aktuelle Trends umrissen und Prinzipien für eine moderne Entwicklungspolitik formuliert. Beispielhaft wird auch gezeigt, wie diese Prinzipien durch konkrete Initiativen umgesetzt werden könnten:

- Sozial-ökologische Fiskalreformen: es können umweltschädliche Subventionen mittels *Repurposing* zur sozialen Sicherung eingesetzt werden.
- Ein neues SDG-Ziel, um innerstaatliche Ungleichheiten zu verringern.
- Makroökonomische Klimaprogramme.

Das Umfeld der Entwicklungspolitik hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Einige dieser Veränderungen sind längerfristige Trends, auf die sich Entwicklungspolitik einstellen sollte. In vielen Ländern stehen Wahlen an. Auch diesbezüglich steht die Rolle der Entwicklungspolitik in Frage – ihr Anspruch, ihre Themen und Ansätze sowie ihr Zusammenwirken mit anderen Politikfeldern. Dieser Beitrag versucht, diese Frage zu beantworten und konzentriert sich dabei auf die staatliche Zusammenarbeit (dabei wird illustrativ auf Erfahrungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit Bezug genommen). Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass angesichts der anstehenden Herausforderungen umfangreiche strukturelle Veränderungen erforderlich sind.

A. Trends

(1) Globale Krisen sind das „New Normal“ und setzen Haushalte immer mehr unter Druck

Krisen häufen sich. Dies ist kein Zufall, denn unser Wirtschafts- und Konsummodell stößt zunehmend an Grenzen. Es produziert externe Effekte, die zu Krisen eruptieren wie die globale Finanzkrise, die Corona-Pandemie oder extreme Wetterereignisse. Dazu kommen schleichende, existenzielle Auswirkungen des Biodiversitätsverlusts und des Klimawandels. Sie werden in den nächsten Jahren insbesondere die Entwicklungsländer hart treffen. Erst wenn hier von staatlicher Seite massiv entgegengewirkt wird, kann verhindert werden, dass diese Krisen zu Abwärtsspiralen führen. Zudem ist globales Handeln gefragt; dabei kommt Entwicklungsländern eine zunehmend wichtige Rolle zu. Hierfür ist die Klimakrise das beste Beispiel. Nur wenn sich auch Entwicklungsländer engagieren, kann die globale Erwärmung gebremst und gestoppt werden. Wir brauchen sie aber auch, um an Rohstoffe wie Lithium, Kupfer, Kobalt und Wasserstoff für die Klimawende zu gelangen und um den prognostizierten Treibhausgasüberschuss abzubauen, indem Kohlenstoffsinken geschützt und aufgebaut werden.

Mit diesen globalen Herausforderungen ist die Entwicklungsagenda eng verwoben, also die Armutsbekämpfung und Unterstützung der Partner bei ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung. Gefragt sind integrierte Entwicklungskonzepte: Infrastruktur, Landwirtschaft, Transport- und Energiesysteme müssen effizienter und gleichzeitig nachhaltiger werden. Beide Aufgaben sind nicht voneinander zu trennen. Allerdings droht den Entwicklungshaushalten ein Zangenriff, weil sowohl die Ausgaben für die Krisenvorsorge als auch die für die Krisenreaktion steigen. In Deutschland etwa erhöhten sich in den Jahren 2012–2022 die Ausgaben für humanitäre Hilfe von 0,27 auf 3,2 Mrd. Euro (vgl. Statista, 2024, und Auswärtiges Amt, 2024). In der Folge gerät die langfristige und strukturelle Unterstützung von Entwicklungsanstrengungen immer mehr unter Druck.

(2) Krisen und die wachsende soziale Kluft befördern Fragilität und Autokratisierungstendenzen

Weltweit haben inner- und zwischenstaatliche Konflikte zugenommen. Sie werden durch zwei Faktoren weiter verschärft. Einerseits hat sich die Ungleichheit in den meisten Entwicklungsländern in den letzten Jahrzehnten nicht signifikant verringert. Entgegen der ökonomischen Theorie – insbesondere der *Kuznets-Curve* – ist sie in etwa der Hälfte der Länder sogar gestiegen (vgl. Makhlof, 2022; World Bank, 2018). Zwar ist die Zahl der absolut Armen zurückgegangen und die Pro-Kopf-Einkommen sind in den meisten Ländern gestiegen, aber die Einkommenszuwächse waren sehr ungleich verteilt. Besonders wohlhabende Schichten und „Superreiche“ haben profitiert. Andererseits haben die Krisen bestehende Ungleichheiten und soziale Spannungen verschärft. Die Corona-Krise ist hierfür das beste Beispiel. Dadurch entsteht ein Teufelskreis: Krisen verschärfen bestehende Ungleichheiten; umgekehrt machen soziale Ungleichheiten die Gesellschaften konfliktanfälliger. Es ist schwer, diesem Teufelskreis zu entkommen. Und: Fragilität macht nicht an nationalen Grenzen halt, wie wir in der Sahel-Zone sehen können.

Die letzten Jahre waren aber nicht nur von Krisen und Fragilität geprägt. In vielen Ländern wurden demokratische Strukturen abgebaut. Es ist davon auszugehen, dass der Trend hin zu autokratischen politischen Systemen mit der Krisenhäufung zusammenhängt. Acemoglu et al. (2021) kommen zu dem Ergebnis, dass die Bevölkerung Demokratisierungsprozesse zwar häufig breit unterstützt. Dies ist jedoch mit der Erwartung verbunden, dass sich ihre Lebenssituation, insbesondere öffentliche Basisdienstleistungen verbessern. In Krisensituationen ist dies aber besonders schwierig.

(3) Haushaltsengpässe und populistische Tendenzen verengen die innenpolitische Diskussion

Haushaltsspielräume verengen sich. Populistische Kräfte stellen Entwicklungspolitik grundsätzlich in Frage. Dies führt zu einer verengten Diskussion. Das „Wie“ tritt gegenüber dem „Ob“ in den Hintergrund. Es erhöht sich der Druck auf politische Akteur*innen, einfache Lösungen zu präsentieren; etwa in Form von sichtbaren (aber wenig wirksamen) Projekten. Zudem steigt die Gefahr, dass Entwicklungspolitik instrumentalisiert wird. Kurzfristig werden eigene, deutsche Interessen definiert: Lieferinteressen, Eindämmung der Migration etc. Zu dem populistischen Narrativ gehört auch, multilaterale Prozesse und Organisationen als ineffizient zu diskreditieren. In diesem Tenor passt es dann ganz gut, dass multilaterale Foren infolge der geopolitischen Spannungen und nicht zuletzt auch aufgrund nationaler Egoismen tatsächlich an Lösungskompetenz eingebüßt haben. Es wäre aber fatal, multilaterale Ansätze weiter zu schwächen. Denn die sich zuspitzenden globalen Probleme lassen sich nur gemeinsam, vor allem in diesen multilateralen Foren lösen.

(4) Die Welt wird multipolarer und Partner werden selbstbewusster

Neue Akteure treten auf und andere gruppieren sich neu wie der erweiterte BRICS-Club. Gleichzeitig artikulieren Entwicklungsländer ihre Interessen selbstbewusster (vgl. Klingebiel, 2023). Letzteres hat unterschiedliche Gründe. Einer davon ist, dass sie keineswegs nur Leistungsempfänger

sind und das Bewusstsein darüber gewachsen ist. Insbesondere spielen sie heute eine entscheidende Rolle bei der Lösung grenzüberschreitender Probleme. Zudem eröffnet die Systemkonkurrenz mehr Wahlmöglichkeiten. Von China ist zwar momentan finanziell weniger zu erwarten, weil insbesondere in Afrika dessen Finanzengagements (Direktinvestitionen und Kredite) stark nachgelassen haben. Politisch wird die Welt jedoch komplexer. Andere Akteure wie arabische Länder, Russland und die Türkei werden in Entwicklungsländern immer aktiver.

Außerdem attestieren viele Partnerländer den westlichen Ländern Doppelmoral (Ukraine, Erdgasförderung, Schutz/Förderung eigener Industrien etc.). Aktuell führt der Gaza-Krieg zu einer Entfremdung zwischen dem Westen und dem Nahen Osten. Entwicklungsländer prangern an, dass der Westen zahlreiche finanzielle Versprechen nicht eingelöst hat und gleichzeitig kaum auf ihre Wünsche eingegangen ist – wie dem nach mehr harter Infrastruktur. Daraus hat die Europäische Union (EU) zwischenzeitlich Lehren gezogen, insbesondere durch *Global Gateway*.

Gleichzeitig sind Partnerländer überfordert. Trotz aller Bemühungen wird es für die Partnerländer zunehmend schwieriger, die steigende Anzahl von Akteuren und Maßnahmen zu koordinieren. Dies unterminiert die gemeinsamen Entwicklungsanstrengungen. Aktuell wird versucht, dieses Problem anzugehen, indem insbesondere Gebermaßnahmen stärker in die Programme der Partnerländer und deren Verfahren (*Alignment*) integriert werden. Ein solcher Lösungsversuch sind die *Just Energy Transition Partnerships* (JET-Ps).

(5) Die Weltwirtschaft befindet sich in einem radikalen Umbruch

Die tiefgreifenden Veränderungen der Weltwirtschaft bringen neue Chancen, aber auch Herausforderungen. Die schrumpfende Bevölkerung sowohl in Industrie- als auch in den meisten Entwicklungsländern wird u. a. das künftige Wirtschaftswachstum belasten und auch die Migrationsdebatte verändern. Daneben sind folgende strukturelle Faktoren hervorzuheben: Digitalisierung und

künstliche Intelligenz machen vor Entwicklungsländern nicht halt. Die Auswirkungen sind komplex und die verschiedenen Länder(-gruppen) sind unterschiedlich tangiert. Klar ist, dass sich dadurch für Entwicklungsländer neue Einkommens- und Wohlfahrtschancen eröffnen – von der digitalen Landwirtschaft über Ferndiagnosen im Gesundheitsbereich, von einem kostengünstigen Zugang zu internationalen Ausbildungsangeboten bis hin zur Verbesserung der Stromspeicherung und zuverlässigeren Wettervorhersagen. Schwer vorhersehbar sind die sozialen und gesellschaftlichen Auswirkungen dieser Entwicklung: Inwieweit profitieren davon auch ärmere Schichten? Wird die Technologie beispielsweise von autokratischen Regimen missbraucht? In vielen Ländern ist der Staat schwach und dysfunktional. Notwendig jedoch sind effiziente Regeln und Politiken, um diese Technologien zum Wohle breiter Bevölkerungsschichten zu fördern und ihren Missbrauch zu verhindern.

Die geopolitischen Spannungen verändern internationale Wirtschaftsbeziehungen. Handels- und Investitionsströme stagnieren, insbesondere zwischen den geopolitischen Blöcken und vor allem bei sogenannten strategischen Sektoren. Die Umstrukturierung der Weltwirtschaft ist mit Risiken für unsere Partnerländer verbunden. Dies haben die Turbulenzen auf den Nahrungsmittel- und Energiemärkten im Zuge des russischen Angriffskrieges gezeigt. China ist Afrikas größter Handelspartner. Es wird geschätzt, dass eine einprozentige Wachstumsverlangsamung der chinesischen Wirtschaft das Wirtschaftswachstum in Subsahara-Afrika um 0,25 Prozent vermindern würde. Der weltwirtschaftliche Strukturwandel birgt für Entwicklungsländer aber auch Chancen. So können sie perspektivisch von *Reshoring*, *Friendshoring* und *De-Risking* profitieren. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist Vietnam, das zunehmend für westliche Investoren attraktiv wird, die sich aus China zurückziehen. Hinzu kommt, dass China sein überschüssiges Arbeitskräftepotenzial aus dem Hinterland weitgehend absorbiert hat. Arbeitsintensive Industrien wandern mehr und mehr aus China in andere Regionen ab (sofern sie nicht automatisiert werden). Auch dadurch könnten wirt-

schaftliche Chancen für Entwicklungsländer entstehen.

Eine entscheidende Rolle spielen auch die sogenannten neuen Rohstoffe, die für die Dekarbonisierung von Energie, Transport und Industrie erforderlich sind: seltene Erden, Germanium, Kobalt, Lithium und Kupfer. Viele arme Länder, vor allem in Afrika, verfügen über enorme Vorräte an diesen Rohstoffen. Unsere Partnerländer erwarten, dass wir sie dabei unterstützen, sie zu fördern und weiterzuverarbeiten. Die zum Teil negativen Erfahrungen mit der Ausbeutung von Rohstoffen sind bekannt (*Resource Curse*). Jedoch eröffnen diese Rohstoffe auch Einkommens- und Wachstumschancen. Es gibt durchaus positivere Erfahrungen von Ländern wie Indonesien, die die Weiterverarbeitung von Rohstoffen in eine relativ erfolgreiche Industriestrategie eingebettet haben.

(6) Entwicklungsländer leiden weiter unter hoher Verschuldung, engen fiskalischen Spielräumen und erschwertem Zugang zu Kapital

Die Verschuldung der Entwicklungsländer ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Dazu hat die Corona-Krise maßgeblich beigetragen. Auch die Klimakrise hinterlässt bereits Spuren: klimabedingte Extremwetterereignisse sowie die schleichenden Auswirkungen der globalen Erwärmung verschärfen die Verschuldungslage vieler Länder. Der Zinsanstieg der letzten Jahre sowie das relativ niedrige Wirtschaftswachstum trieb die Schuldenlast weiter nach oben und erschwert die Refinanzierung. Aus vielen armen Ländern fließt zwischenzeitlich mehr Kapital ab als zu. Schuldenerleichterungen, insbesondere im Rahmen des *Common Framework*, laufen nur schleppend an und sind auf sehr wenige Länder begrenzt.

Es gibt Anzeichen, dass zwischenzeitlich vor allem Mitteleinkommensländer in etwas ruhigere Fahrwasser gelangen. Dies liegt unter anderem daran, dass sie vor der Krise Puffer aufgebaut und dann schnell und massiv die Zinsen erhöht haben – auch auf Kosten von Wirtschaft und Beschäftigung. Außerdem sind Zinssenkungen in Sicht. Die Situation vieler Niedrigeinkommensländer sieht

schlechter aus. Dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zufolge sind ungefähr 60 Prozent dieser Ländergruppe „*in debt distress*“ oder „*at high risk of debt distress*“. Der Netto-Ressourcentransfer in diese Länder sank auf ein Viertel des Niveaus von 2014 (Ainsworth, 2024). Für diese Länder ist es weiterhin schwierig, externe Finanzierungsquellen zu erschließen: die *Official Development Assistance* (ODA) stagniert, private Investoren scheuen die Risiken, und auch China hat sich aus den meisten Entwicklungsländern zurückgezogen. Auch wenn einige Länder jetzt wieder Zugang zu den internationalen Kreditmärkten haben, sind die Finanzierungskosten wesentlich höher als noch vor der Pandemie.

Dies hat Folgen für die globale Transformation und die Pariser Klimaziele. Entwicklungsländervertreter*innen wie die Unterstützer*innen der *Bridgetown Initiative* weisen darauf hin, dass angesichts dieser Situation die enormen Investitionen in Klimaschutz und Resilienz nicht geleistet werden können. Sie fordern einen besseren Zugang zu internationaler Finanzierung.

B. Prinzipien für die Entwicklungspolitik

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, bedarf es wirkungsvoller, struktureller Antworten. Folgende Prinzipien sollten dabei berücksichtigt werden:

(1) Die Entwicklungspolitik sollte sich explizit als Teil der Gesamtpolitik verstehen

Sie sollte sich klar dazu bekennen, dass sie auch nationale Interessen wahrnimmt. Dabei geht es nicht um vermeintliche, kurzfristige Vorteile wie Lieferinteressen. Vielmehr kommt es darauf an, aufgeklärte nationale Anliegen in das Zielsystem der Entwicklungspolitik zu integrieren und zusammen mit den Partnerländern Antworten auf die großen globalen Herausforderungen zu finden. Mit anderen Worten: Entwicklungsländer müssen dabei unterstützt werden, Beiträge zur Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern (GöG) zu leisten. Besonders relevant ist der Klimaschutz,

die Erhaltung der Biodiversität sowie die Prävention von Konflikten und Pandemien.

Dadurch eröffnet sich einerseits die Chance, mehr öffentliche Unterstützung für entwicklungspolitische Anliegen zu mobilisieren. Andererseits aber birgt dies auch die Gefahr, dass Entwicklungspolitik von anderen Politikbereichen instrumentalisiert wird. Das Konzept der *Co-Benefits* kann hier weiterhelfen. *Co-Benefits* treten auf, wenn eine Maßnahme nicht nur wichtige Entwicklungshemmnisse im Partnerland adressiert (etwa die Energieversorgung), sondern darüber hinaus der Weltgemeinschaft nützt (Klimaschutz). Problematisch ist, dass Maßnahmen mit *Co-Benefits* für die Partnerländer häufig mit Zusatzkosten verbunden sind. Es wäre nicht fair, die Partnerländer oder die ohnehin knappen Entwicklungsetats zu sehr mit diesen Zusatzkosten zu belasten. Deshalb sollte sich die Entwicklungspolitik auf diejenigen GöG-Maßnahmen konzentrieren, deren Zusatzkosten relativ gering und deren Nutzen für die Partnerländer relativ hoch sind. Dies lässt sich durch *Cost-Benefit-Analysen* messen, in die positive und negative Externalitäten einfließen. Ein solcher Ansatz, den Deutschland und die USA in der Weltbank vorgeschlagen haben, wird zurzeit operationalisiert (World Bank, 2024). Anschließend sollte er auf andere multilaterale, aber auch nationale Entwicklungsorganisationen ausgeweitet werden.

Was bedeutet dies für die internationalen Verpflichtungen hinsichtlich der ODA und der Klimafinanzierung? Es ist kaum möglich, die Ausgaben für Entwicklung und Armutsbekämpfung von den Ausgaben für Klimaschutz und -anpassung zu trennen, weil viele Maßnahmen beide Ziele verfolgen. Es wäre auch problematisch, sie komplett getrennt zu erfassen. Denn es ist effizienter, Maßnahmen so zu planen, dass Synergien maximiert werden. Gleichzeitig aber sollten klimabezogene Aktivitäten, die dem Partnerland kaum nützen, nicht auf die ODA angerechnet werden. Die Anrechnung als ODA oder als Klimafinanzierung sollte sich am nationalen im Verhältnis zum globalen Nutzen eines Projektes orientieren (*Cost-Benefit-basierter Ansatz*). Auf dieser Grundlage

sollten die multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs) entsprechende Kennzahlen für die verschiedenen Projekttypen entwickeln, die auch andere Geberinstitutionen sowie das *Development Assistance Committee* der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD/DAC) verwenden können.

Dieser Ansatz steht im Einklang mit der Überlegung von Koch/Aleksandrova (2023), die Rio-Marker stärker zu differenzieren. Auch der Vorschlag von Mélonio, Rioux und Naudet (2022), eine getrennte Berichterstattung für Entwicklungs- und Klimafinanzierung zu etablieren, bliebe weiterhin valide. Der *Cost-Benefit*-basierte Ansatz hat außerdem den Vorteil, dass er nicht nur die finanzielle Anstrengung der jeweiligen Geber misst, sondern auch den Nutzen einer Maßnahme. Dadurch wird ein Hauptproblem der ODA gelöst, die ausschließlich auf der finanziellen Anstrengung basiert. Allerdings hat der *Cost-Benefit*-basierte Ansatz zur Folge, dass die Zielgrößen für ODA und Klima neu bestimmt werden müssten.

Mit der Reform der Weltbank wurde ein erster wichtiger Schritt getan, GöGs in das Weltbank-Mandat aufzunehmen sowie in ihr operatives und finanzielles Modell zu integrieren. In einem zweiten Schritt sollte diese Reform auf andere Entwicklungsorganisationen ausgeweitet werden, insbesondere auf die regionalen Entwicklungsbanken. Dieser Schritt muss auch die Zusammenarbeit der MDBs untereinander berücksichtigen. Die Vorschläge der *G20-International-Expert-Group* hierzu sind sehr gut. Im dritten Reformschritt sollte es darum gehen, wie die Banken mit den sogenannten Globalen Fonds – insbesondere im Umwelt- und Gesundheitsbereich – reibungsloser zusammenarbeiten können. Schließlich sollten die Regierungen der Geberländer die GöG-Agenda auch besser in ihre bilaterale Entwicklungszusammenarbeit integrieren. Beispielsweise dadurch, dass sie systematisch *Cost-Benefit*-Analysen erstellen, die auch Externalitäten erfassen.

Gegenüber den Partnern in Entwicklungsländern bedeutet dies, nationale Interessen offen zu legen. Auch wenn die Partner in bestimmten Fällen

andere Sichtweisen haben, entspricht dies dem Verständnis von einer Partnerschaft auf Augenhöhe. Zu einer richtigen und gut funktionierenden Partnerschaft gehört es anzuerkennen, dass beide Seiten Interessen haben. Es kann aber kaum die Rede von Partnerschaft sein, wenn die eine Seite substanzielle Interessen einbringt und die andere Seite „nur helfen will“.

(2) Die Transformation muss mit sozialem Fortschritt einhergehen

Die Dekarbonisierung der Weltwirtschaft darf nicht zu Lasten der Ärmsten gehen: weil es ungerecht wäre und weil es ansonsten auch keine ausreichende Unterstützung in der Bevölkerung gäbe. Deshalb muss bei allen Maßnahmen der wirtschaftlichen Transformation berücksichtigt werden, welche Gruppen möglicherweise negativ betroffen sind und inwieweit sie über Kapazitäten verfügen, sich an die neue Situation anzupassen (*Just Transition*).

Daneben geht es darum, vulnerable Menschen und Länder besser vor Krisen zu schützen. Es werden vorab strukturierte Kriseninstrumente benötigt, die sofort greifen und aktiviert werden können, wenn eine Notsituation entsteht. Beispiele hierfür sind *Contingent Debt Clauses* (auf Makroebene) oder Klimarisikoversicherungen (auf Mikroebene). Das wichtigste Instrument sind sogenannte *Adaptable Social Safety Nets*, die sich bereits in vielen Ländern bewährt haben. Durch diese sozialen Sicherungssysteme erhalten vulnerable Gruppen (beispielsweise Mütter oder Bewohner*innen arider Regionen) Zuwendungen (Gesundheitsberatung, Nahrungsmittel oder Geld), wenn sie bestimmte Leistungen erbringen (etwa das Aufsuchen von Gesundheitszentren oder die Teilnahme an Aufforstungsaktionen). Diese Zuwendungen können in einer akuten Krisensituation wie beispielsweise einer Dürre hochgefahren werden und machen so die klassische Nothilfe teilweise überflüssig. Der Aufbau von solchen vorab strukturierten Kriseninstrumenten ist auf Dauer sehr viel kostengünstiger als klassische humanitäre Hilfe. Aus diesem Grund sollte er systematisch vorangetrieben werden.

Wie erwähnt, scheitern Demokratisierungsprozesse häufig daran, dass sie keine sichtbaren sozialen Fortschritte zeitigen. Auch deshalb ist es wichtig, soziale Basisdienstleistungen und krisenadaptive soziale Sicherungssysteme auf- und auszubauen. Länder in einem Demokratisierungsprozess sollten deshalb verstärkt berücksichtigt werden. In stark repressiven Systemen hingegen muss die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, einschließlich der Wissenschaftskooperation intensiviert werden und gleichzeitig müssen die Gesprächskanäle mit den Regierungen offengehalten werden.

(3) Die Entwicklungspolitik muss partnerschaftlicher, wirkungsvoller und politischer werden

Die Entwicklungspolitik steht zu Recht unter scharfer öffentlicher und parlamentarischer Beobachtung. In Deutschland haben vor allem konservative Regierungen in der Vergangenheit relativ erfolgreich zusätzliche Haushaltsmittel für Entwicklungspolitik akquiriert. Teil dieser Strategie war es, relativ sichtbare Vorhaben der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in den Mittelpunkt zu stellen und öffentlich zu bewerben. Dieser Ansatz wurde allerdings nicht immer den komplexen Herausforderungen gerecht. Projekte wie die „Innovationszentren für Afrika“, „100 Fußballfelder für Afrika“ oder auch die Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ ließen sich zwar gut bewerben; es mangelte jedoch an Wirkung und Nachhaltigkeit. Außerdem wurde so zur erwähnten Fragmentierung von Entwicklungsaktivitäten beigetragen und Problemlösungen wurden erschwert.

Die aktuelle deutsche Regierung hat an das Konzept der „globalen Strukturpolitik“ angeknüpft, das in der Amtszeit (1998–2009) der früheren Ministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul geprägt wurde. Unter Berücksichtigung folgender vier Elemente sollte dieses Konzept weiterentwickelt werden:

- *Alignment*. – Die Zahl von Entwicklungsakteuren hat rapide zugenommen, während die einzelnen Projekte immer kleiner wurden. Dies hat Partnerorganisationen zuweilen überfordert.

Häufig tragen scheinbar gute Projektideen so wenig zur Problemlösung bei. Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit sollten deshalb so weit wie möglich in Partnerstrukturen und -politiken integriert werden.

- *Konzertiertes Vorgehen mit anderen Gebern*. – Dies kann beispielsweise in Form von sogenannten *Country Platforms* geschehen, auf denen sich verschiedene Geber unter Leitung der Partnerregierung koordinieren. Es gibt bereits Erfahrungen mit solchen Ansätzen wie beispielsweise die bereits erwähnten *Just Energy Transition Partnerships* (JET-Ps).
- *Stärkung multilateraler Institutionen und der EU*. – Die EU und multilaterale Institutionen spielen bei diesem Ansatz eine wichtige Rolle. Sie verfügen in der Regel über mehr Finanzkraft, teilweise auch über mehr Expertise und Legitimität oder *Convening Power*. Wenn möglich sollten Unterstützungsansätze deshalb durch multilaterale Foren und die EU orchestriert und der deutsche Beitrag darin eingebettet werden. Dies darf jedoch nicht heißen, dass sich nationale Regierungen „zurücklehnen“. Sie müssen sich vielmehr in dieses Konzert einbringen. Sie müssen einen eigenen Beitrag leisten und gegebenenfalls in Einzelfällen und in Absprache mit den Partnern auch den *Lead* übernehmen.
- *Adressierung von Politikreformen*. – Bei der globalen Transformation, beispielsweise von Energie- und Transportsystemen geht es im Kern um institutionelle Fragen und Politikreformen. Deshalb müssen politikbasierte Programme im Zentrum stehen, etwa sektorale Budgethilfen oder *Results-based Financing*. Dadurch wird die Verantwortung der Partnerregierungen gestärkt. Problematisch ist, dass diese Programme in vielen Ländern derzeit besonderen Haushaltsverfahren unterliegen, wodurch ihre Effizienz eingeschränkt wird. Es gibt Möglichkeiten, diese Verfahren schlanker zu gestalten, ohne dabei die parlamentarische Kontrolle zu schwächen.

Ein solches Konzept umzusetzen, ist anspruchsvoll und komplex. Daher sollte der Ansatz offensiv und explizit im öffentlichen und parlamentarischen Raum verankert werden. Außerdem könnte ein

Effektivitäts-Check eingeführt werden. Dieser stellt sicher, dass bei allen Programmvorschlügen und Initiativen zunächst die genannten vier Elemente geprüft werden. Wenn Vorhaben evaluiert werden, sollte außerdem systematisch ein breiterer Ansatz verfolgt werden, und zwar indem strukturelle Effekte besser einbezogen werden.

Schließlich erfordert dieser Ansatz, dass sich die nationalen Regierungen anders aufstellen. Einerseits müssen sie über das einzelne Projekt hinaus das Gesamtbild stärker im Blick haben: sektorale und makroökonomische Engpässe, die Politiken der Partnerregierungen und die Engagements der anderen Geber. Vor allem der sektorale Politikdialog muss in den Vordergrund treten. In Deutschland wird der sektorale Politikdialog – wenn überhaupt – weitgehend von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) geführt. Dies reicht jedoch nicht aus. Vor allem dann nicht, wenn es darauf ankommt, politisches Gewicht geltend zu machen. Auch die traditionellen Formate der Entwicklungszusammenarbeit sollten zudem mit dem Ziel eines neuen, modernen Partnerschaftsverständnisses überprüft werden.

(4) Transformation von Märkten vorantreiben

Mit dem eingängigen Slogan *From Millions to Trillions* wird seit Langem gefordert, mehr Investitionen im Privatsektor zu mobilisieren. Diese Rufe wurden in dem Maße lauter wie die öffentlichen Kassen leerer wurden. Die bisherige Bilanz ist allerdings enttäuschend. Weniger als 20 Milliarden US-Dollar der zugesagten Klimafinanzierung in Höhe von 100 Milliarden US-Dollar wurden privat mobilisiert. Die Tendenz stagniert bestenfalls. Dies ist problematisch, weil zur Dekarbonisierung des Energie- und Transportsektors, der Landwirtschaft und der Industrie großvolumige private Investitionen notwendig sind. Dabei kommt es darauf an, dass private und öffentliche Akteur*innen eng zusammenwirken. Die Förderung von privaten Investitionen (beispielsweise durch Garantien/Risikoübernahmen und konzessionäre Mittel) muss in ein Gesamtkonzept der sektoralen Transformation eingebettet werden. Das entspricht

auch dem, was in Deutschland oder in der EU versucht wird: Um etwa den Transportsektor zu dekarbonisieren, werden regulative Vorgaben (Abgasnormen etc.) komplementär zu öffentlichen Investitionen (wie in die Ladeinfrastruktur für Elektroautos) und Subventionen umgesetzt. Sich zu stark auf Subventionen zu fokussieren und andere Aspekte zu vernachlässigen, ist aber problematisch. Dies könnte ein Grund dafür sein, warum die Mobilisierung im Privatsektor bisher so schlecht funktioniert hat. Außerdem wären öffentliche Zuschüsse und Risikoübernahmen auch nicht finanzierbar. Der IWF (2023) hat berechnet, dass dies die Verschuldungsquote eines durchschnittlichen Landes mittleren Einkommens um etwa 50 Prozent erhöhen würde. Folglich muss die Privatsektorförderung vom Kopf auf die Füße gestellt werden.

(5) Verbesserung der Finanzierungsbedingungen, insbesondere für Niedrigeinkommensländer

Die internationale Gemeinschaft hat zwei grundsätzliche Ansatzpunkte, um die Finanzierungssituation von Ländern mit hoher Verschuldung zu verbessern. Zum einen können Entwicklungsinstitutionen mehr Mittel zu günstigen Bedingungen anbieten. Zum anderen kann die internationale Gemeinschaft Schuldenerleichterungen gewähren. Für beide Varianten gibt es zahlreiche Ansatzpunkte und Vorschläge (beispielsweise Berensmann et al., 2024; Zucker-Marquéz & Volz, 2023). Das Thema ist für unsere Partner von nahezu existenzieller Bedeutung.

Zum Thema Schuldenerleichterungen liegen zahlreiche gute Vorschläge vor. Die meisten würden jedoch die nationalen Haushalte stark belasten. Sie werden deshalb voraussichtlich nur dann von politischen Entscheidungsträger*innen aufgegriffen, wenn eine entsprechende Dynamik zustande kommt. Diese zeichnet sich zwar derzeit nicht ab; im Falle einer erneuten Zuspitzung der Verschuldungssituation kann sich das aber durchaus ändern. Wünschenswert wäre es, eine Schuldenregelung qualitativ auszugestalten, so dass der Erlass auch die globale Transformation befördert.

Ein Erlass könnte mit einem Transformationsprogramm der Partnerländer verbunden werden, das auf Dekarbonisierung und Klimaanpassung ausgerichtet ist. Etwa wie die *Poverty Reduction Strategy Papers* im Rahmen der *HIPC-Initiative* (*Heavily Indebted Poor Countries, HIPC*) könnte ein Programm in der Form von *Just Transition Strategy Papers* die Grundlage für einen solchen Erlass bilden.

Sollte sich die Schuldensituation nicht weiter zuspitzen, sind auch weniger ambitionierte, miteinander kombinierbare Ansätze denkbar, insbesondere:

- Eine Reform des *Common Framework*. – Der von der G20 und dem Pariser Club unterstützte *Common Framework* zur Schuldenregulierung hat den großen Vorteil, dass er China mit einbezieht. Er ist jedoch schwerfällig und hat bisher noch nicht die erwarteten Erfolge gebracht. Das Regelwerk sollte weiterentwickelt werden. Hier bieten sich eine Reihe von Stellschrauben an: eine Formalisierung der verschiedenen zu durchlaufenden Schritte mit klaren Fristen und einer Festlegung, welche Schuldenkategorien einbezogen werden; die automatische Aussetzung des Schuldendienstes, sobald das Schuldnerland ein *Staff Level Agreement* mit dem IWF erzielt hat; eine klare Definition, was *Comparability of Treatment* für die privaten Gläubiger heißt; eine Aussetzung weiterer IWF-Kredite, sofern der Schuldnerstaat seinem Schuldendienst an unkooperative Gläubiger nachkommt; und die Prüfung einer Ausweitung des Länderkreises.
- Impulse in Richtung von rechtlichen Regelungen bei Staateninsolvenzverfahren. – Es zeichnet sich derzeit nicht ab, dass Verhandlungen zu einem internationalen Staateninsolvenzverfahren in absehbarer Zeit zustande kommen werden. Denkbar wäre aber, dass einzelne Länder ihre nationalen rechtlichen Vorgaben mit dem Ziel überprüfen, private Gläubiger im Falle von Staatsinsolvenzen stärker in die Pflicht zu nehmen. Eine Option wäre es, wie in Frankreich und Belgien, nationale *Anti-Geier-Gesetze* zu verabschieden.

Auch zur Frage, wie das internationale Finanzsystem mehr Mittel für Entwicklungsländer bereitstellen kann, gibt es bereits eine breite Diskussion. Die G20 haben umfangreiche Vorschläge vorgelegt. Im Zentrum steht dabei der bereits laufende Reformprozess der MDBs. Es geht hier um die bessere Nutzung des vorhandenen Kapitals, die Bereitstellung von zusätzlichen Finanzmitteln durch Anteilseigner (vor allem in Form von Haftungskapital und Garantien) sowie um eine ambitionierte Wiederauffüllung der „weichen Fenster“ (insbesondere IDA – *International Development Association*) sowie – perspektivisch – um allgemeine Kapitalerhöhungen. Diese Reformen sollten konsequent weiterverfolgt werden.

Daneben richten sich die Augen auf den IWF. Der IWF hat seine Finanzkraft erhöht und neue Fazilitäten geschaffen, die unter anderem darauf ausgerichtet sind, Entwicklungsländer bei strukturellen Herausforderungen zu unterstützen. Der IWF verfügt jedoch nicht über die Expertise und das Mandat, komplexe Reformen zu konzipieren und mit den Partnern umzusetzen; wie im Klimaschutz, bei der Klimaanpassung sowie in der Pandemieprävention und -bekämpfung. Deshalb muss die Zusammenarbeit zwischen den MDBs und dem IWF intensiviert werden. Die Finanzmittel des IWF, insbesondere aus dem *Resilience and Sustainability Trust*, müssen mit den MDBs enger verzahnt werden. Es sollte daher der aktuell diskutierte Vorschlag weiterverfolgt werden, dass Industrieländer „ihre“ Sonderziehungsrechte den MDBs in Form von Hybridkapital zur Verfügung stellen.

C. Beispiele für strukturpolitische Initiativen

Konkrete Initiativen sollten sich an den genannten Prinzipien orientieren. In diesem Sinne werden im Folgenden beispielhaft drei Vorschläge umrissen. Angesichts der angespannten Haushaltslage in den meisten Ländern liegt der Fokus auf haushaltsschonenden Vorschlägen.

(1) Sozial-ökologische Fiskalreformen – Repurposing von umweltschädlichen Subventionen für soziale Sicherung

Krisen häufen sich. Es ist deshalb wichtig – auch um Autokratisierungstendenzen zu begegnen – soziale Basisdienstleistungen sowie vor allem soziale Sicherungssysteme auszubauen. Es stellt sich hier die Frage, wie dies finanziert werden soll. Dies könnte teilweise erfolgen, indem Gelder, die bisher in die Nothilfe fließen, dafür umgewidmet werden; dies wäre um ein Vielfaches billiger. Daneben ist aber eine Grundfinanzierung durch die Partnerregierungen erforderlich, was angesichts angespannter Haushalte, geringer Steuereinnahmen und der Schwierigkeit, neue Einnahmen zu erschließen, schwierig ist. Eine Möglichkeit besteht darin, den Aufbau von sozialen Sicherungssystemen damit zu verbinden, Schritte in Richtung einer ökologischen Fiskalreform zu unternehmen. Ein *Repurposing* von fossilen Subventionen (diese belaufen sich weltweit auf etwa sechs Prozent des globalen Bruttoinlandsproduktes, BIP) oder auch die Einführung einer CO₂-Bepreisung würde diese Finanzierungsfrage lösen und gleichzeitig die ökologische Transformation vorantreiben. Geberländer könnten eine solche Initiative mit Expertise und Finanzmitteln unterstützen. EU-Mitgliedstaaten sollten ein solches Vorgehen zusammen mit der EU-Kommission vorantreiben, indem diese deren Budgethilfen systematisch ko-finanzieren.

(2) Ein neues SDG-Ziel zur Verminderung von innerstaatlicher Ungleichheit

Auch auf Druck aus Deutschland hat die Weltbank zwischenzeitlich ihr zweites übergeordnetes Ziel revidiert, die Förderung von *Shared Prosperity*. Dieses Ziel wurde bisher an der Einkommensentwicklung der „unteren“ 40 Prozent gemessen. Dabei wurde nicht berücksichtigt, wie sich die Einkommen der anderen Gruppen entwickeln, insbesondere die des oberen Segments. Dies ist vor allem deshalb unbefriedigend, weil in den meisten Ländern die Einkommen der „oberen“ zehn, eins oder 0,1 Prozent der Bevölkerung sehr stark gestiegen sind. Das *Shared-Prosperity*-Ziel soll künftig durch den *Gini-Koeffizienten* gemessen wer-

den, der auch die Einkommensentwicklung der besser Gestellten misst. Nach dem neuen Weltbank-Indikator liegt eine hohe Ungleichheit bei einem *Gini* von 0,4 oder darüber vor. Das ist etwa in einem Drittel der Länder der Fall. Mit dem neuen Ziel setzt sich die Weltbank die Aufgabe, die Partnerregierungen in den betreffenden Ländern dabei zu unterstützen, den *Gini* zu vermindern, durch Reformen der Steuersysteme oder des Bildungs- und Gesundheitswesens. Dies ist ein großer Fortschritt.

Auch das *Sustainable Development Goal 10* (SDG 10) fokussiert auf die Einkommensentwicklung der „unteren“ 40 Prozent. Der SDG-Review im nächsten Jahr bietet eine gute Gelegenheit, eine Diskussion über die verschiedenen Aspekte von Ungleichheit sowie über die Gründe für die unbefriedigende Entwicklung in den meisten Ländern zu führen. Ziel sollte es sein, auch SDG 10 anzupassen und durch den *Gini-Koeffizienten* zu ersetzen. Dabei könnte auch weitergegangen werden als dies in der Weltbank möglich war. Es wäre beispielsweise wichtig, nicht nur das Niveau des *Gini*, sondern auch dessen Trend zu messen. In Ländern etwa, in denen sich Ungleichheit rapide verschlechtert, könnte so frühzeitig gegengesteuert werden. Die nationalen Regierungen könnten dieses Anliegen bei den Vereinten Nationen aufgreifen – etwa während der aktuellen G20-Präsidentschaft (Brasilien).

(3) Makroökonomische Klimaprogramme

Um die Klimawende in den Partnerländern voranzutreiben, bedarf es dringend einer Reform ihrer Makro- und Fiskalpolitiken. Beispiel Energiewende: Erneuerbare Energien sind in den meisten Ländern bereits die kostengünstigste Option. Trotzdem halten sich private Investoren zurück, nicht zuletzt, weil die Rahmenbedingungen unzureichend sind. Neben regulativen Voraussetzungen mangelt es an einer klimafreundlichen Fiskalpolitik und an leistungsfähigen Energieversorgungsunternehmen. Diese Reformen sollten sowohl bilateral als auch multilateral vorangetrieben werden. Im Zentrum sollten politikbasierte Programme stehen (sektorale Budgethilfen,

Programmes for Results, konditionierte Schuldenerlasse oder die konditionierte Zuteilung von Sonderziehungsrechten). Wichtig dabei ist, dass bei diesen Programmen soziale, inklusive genderspezifische Aspekte der klimabezogenen Transformation berücksichtigt werden. Eine engere Zusammenarbeit zwischen dem IWF und den MDBs ist wünschenswert.

Dies sind nur drei mögliche Initiativen. Es mangelt nicht an weiteren Ideen, wie etwa die Weiterleitung von Sonderziehungsrechten an Multilaterale Entwicklungsbanken (Zattler, 2024). Wichtig ist: die Entwicklungspolitik muss an den großen strukturellen Stellschrauben drehen und so den Herausforderungen gerecht werden, denen unsere Partnerländer und die ganze Welt gegenüberstehen.

Literatur

Acemoglu, D., Ajzenman, N., Aksoy, C.G., Fiszbein, M., & Molina, C.A. (2021). *(Successful) Democracies Breed Their Own Support* (NBER Working Paper 29167). National Bureau of Economic Research

Ainsworth, D. (2024). Global south now repays more in debt than it gets in grants and loans. *Devex*. <https://www.devex.com/news/global-south-now-repays-more-in-debt-than-it-gets-in-grants-and-loans-107490>

Auswärtiges Amt. (2024). *Ausblick auf 2023: 339 Millionen Menschen brauchen humanitäre Hilfe*. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/humanitaere-hilfe/humanitaere-hilfe-2023/2566500#:~:text=2022%20hat%20das%20Ausw%C3%A4rtige%20Amt,humanit%C3%A4re%20Hilfe%20zur%20Verf%C3%BCgung%20gestellt>

Berensmann, K., Walle, Y.M., Sommer, C., & Laudage Teles, S. (2024). Wie die Entwicklungsfinanzierung reformiert werden kann. *Entwicklung + Zusammenarbeit*. <https://www.dandc.eu/de/article/zu-den-loesungsvorschlaegen-gehoren-unter-anderem-schuldenumstrukturierung-und-erlass-die>

IWF (Internationaler Währungsfonds). (2023). *Fiscal Monitor 2023. Chapter 1, Fiscal Policies in a Warming World*. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2023/10/10/fiscal-monitor-october-2023>

Klingebiel, S. (2023). *Geopolitics, the Global South and Development Policy* (IDOS Policy Brief 14/23). <https://doi.org/10.23661/ipb14.2023>

Koch, S., & Aleksandrova, M. (2023). *The Future of Climate and Development Finance, Balancing Separate Accounting with Integrated Development Responses* (IDOS Policy Brief 19/2023). <https://doi.org/10.23661/ipb19.2023.v2.0>

Makhlouf, Y. (2022). Trends in Income Inequality: Evidence from Developing and Developed Countries.

Mélonio, T., & Naudet, J.-D., & Rioux, R. (2022). Official Development Assistance at the Age of Consequences (Policy Paper No. 11). Agence Française de Développement.

Statista. (2024). *Höhe der humanitären Hilfe des Auswärtigen Amtes von 2012 bis 2021*. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1406029/umfrage/humanitaere-hilfe-von-deutschland/>

World Bank. (2018). *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*. <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity-2018>

World Bank. (2024). *IBRD Framework for Financial Incentives (FFI) for Projects that address Global Challenges with Cross Border Externalities, April 2024* (vertraulich).

Zattler, J. K. (2024). *Getting Special Drawing Rights Right: Opportunities for Re-channelling SDRs to Vulnerable Developing Countries* (IDOS Policy Brief 9/2024). <https://doi.org/10.23661/ipb9.2024>

Zucker-Marqués, M., Volz, U., & Gallagher, K.P. (2023). *Debt Relief by Multilateral Lenders, Why, How and How Much?* <https://www.bu.edu/gdp/files/2023/09/DRGR-MDBs-Report-FIN.pdf>

Zucker-Marqués, M., & Volz, U. (2023). *Another Lost Decade or a Decade of Action – Debt Relief for a Green and Inclusive Recovery*. https://www.boell.de/sites/default/files/2023-05/drgr_pb_001-_fin.pdf

Dr. Jürgen Karl Zattler ist derzeit *Distinguished Non-Resident Fellow* am Center for Global Development in Washington sowie assoziierter Wissenschaftler am IDOS. Bis Oktober 2023 war er Generaldirektor im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Davor war er als Exekutivdirektor für Deutschland bei der Weltbank tätig.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages, und des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW)

Zitationsvorschlag:

Zattler, J.K. (2024). *Quo vadis, Entwicklungspolitik? Zwischen Nische und Mainstream, zwischen Almosen und Eigeninteresse* (IDOS Policy Brief 15/2024; 2. korr. Aufl.). Bonn: IDOS. <https://doi.org/10.23661/ipb15.2024.v2.0>

Disclaimer:

Die Publikation gibt die Meinung der Autor*innen wieder und stellt nicht unbedingt jene des German Institute of Development and Sustainability (IDOS) dar.



Sofern nicht anders angegeben, ist der Inhalt dieser Publikation unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International Licence lizenziert. Es ist erlaubt, dieses Werk zu vervielfältigen, zu verbreiten und zu bearbeiten, solange das German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH und der/die Autor*in(nen) genannt werden.

IDOS Policy Brief / German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

ISSN (Print) 2751-4455

ISSN (Online) 2751-4463

DOI: <https://doi.org/10.23661/ipb15.2024.v2.0>

Zweite, korrigierte Auflage

© German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

E-Mail: publications@idos-research.de

<http://www.idos-research.de>

Gedruckt auf umweltfreundlichem, zertifiziertem Papier.

