

Peter Nunnenkamp, Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Dezember 2010

Entwicklungsfinanzierung nach dem Konsens von Monterrey: Was hat sich wirklich getan?

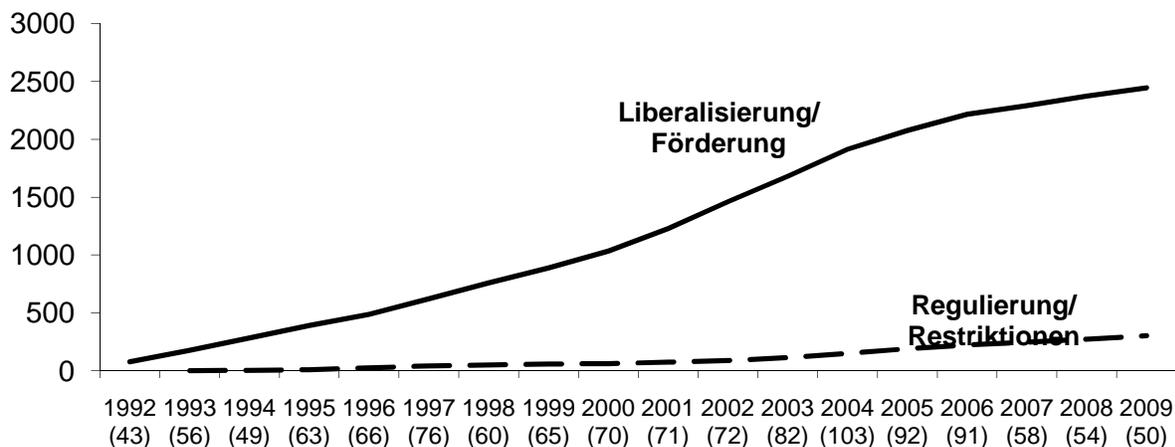
Monterrey Konsens zur Mobilisierung heimischer Finanzmittel: *„Eine gute Regierungsführung ist eine wesentliche Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung. ...Dem Kampf gegen Korruption auf allen Ebenen kommt Priorität zu. Korruption stellt ein schwerwiegendes Hemmnis für die effektive Mobilisierung und Allokation von Ressourcen dar und entzieht diese den Aktivitäten, die für die Armutsbekämpfung und eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung unabdingbar sind.“*

- Das Korruptionsproblem hat sich seit den späten 1990er Jahren kaum entschärft. Der Durchschnitt (Median) des entsprechenden Indikators aus der Datenbasis der Weltbank (World Governance Indicators: „control of corruption“ im Bereich von -2.5 bis 2.5, wobei höhere Werte eine bessere Kontrolle von Korruption anzeigen) lag 1998 für alle Empfängerländer von Entwicklungshilfe bei -0,44 (-0,47). Die Vergleichswerte für 2009 lauten -0,43 (-0,52).
- Einfache Regressionsschätzungen deuten darauf hin, dass weder die DAC Länder insgesamt noch speziell Deutschland die Verteilung ihrer Hilfe im Querschnitt der Empfängerländer an der dortigen Kontrolle von Korruption ausgerichtet haben. Der Weltbank-Indikator erweist sich sowohl vor als auch nach Verabschiedung des Monterrey Konsens (1999-2001 bzw. 2007-2009) als insignifikant, wobei jeweils um das Pro-Kopf Einkommen und die Bevölkerung der Empfängerländer kontrolliert wird.
- Geber könnten möglicherweise besser zur Bekämpfung von Korruption beitragen, wenn sie dem Ansatz der *Millennium Challenge Corporation (MCC)* folgen würden. Die von der Bush Administration ins Leben gerufene MCC gewährt Hilfen erst dann, wenn das jeweilige Land bei der Kontrolle von Korruption besser als der Median aller Kandidaten abschneidet. Eine Studie von Dreher et al. (2010) deutet darauf hin, dass dieser Ansatz wirksamer ist als traditionelle Formen von Konditionalität.

Monterrey Konsens zur Mobilisierung ausländischer Direktinvestitionen: „Private internationale Kapitalströme, insbesondere ausländische Direktinvestitionen, sind von besonderer Bedeutung, weil sie den Transfer von Wissen und Technologie, die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Steigerung der Gesamtproduktivität, die Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Unternehmertum und letztlich die Bekämpfung der Armut durch Wirtschaftswachstum und Entwicklung ermöglichen.“

- An dieser überaus positiven Einschätzung ausländischer Direktinvestitionen (ADI) kann man durchaus Zweifel hegen. Der Konsens suggeriert, dass das Hauptproblem vieler Entwicklungsländer darin bestehe, bisher kaum ADI attrahiert zu haben. Sobald dies gelänge, so scheint man zu glauben, seien positive gesamtwirtschaftliche Effekte – einschließlich einer wirksameren Armutsbekämpfung – zu erwarten. Die empirische Literatur zu dieser Frage zeigt ein erheblich ambivalenteres Bild. Insbesondere spricht einiges dafür, dass die gewünschten ADI-Effekte am schwierigsten dort zu verwirklichen sind, wo sie am dringendsten erforderlich wären (z.B. weil es an lokaler Absorptionskapazität mangelt).
- Ein Haupteinwand von NRO an dem Konsens lautet häufig, es komme auf die Qualität der ADI an und nicht auf deren Volumen. Diese Kritik geht insoweit ins Leere, als es kaum realistisch erscheint, in der wirtschaftspolitischen Praxis zwischen ADI unterschiedlicher Qualität zu differenzieren. Dies gilt insbesondere in armen Gastländern mit sehr begrenzten administrativen Steuerungskapazitäten.
- Trotz dieser Zweifel am generellen Nutzen von ADI bemühen sich inzwischen die meisten Länder, ADI durch Liberalisierung und Deregulierung anzulocken (Schaubild 2).

Schaubild 2 — Nationale Maßnahmen zur Förderung bzw. Regulierung ausländischer Direktinvestitionen, 1992-2009 (kumulierte Anzahl)^a



^aIn Klammern unter Jahreszahl: Anzahl der Länder mit Maßnahmen.
Quelle: UNCTAD (WIR 2010).

- Vielen traditionell „benachteiligten“ Ländergruppen ist es gleichwohl kaum gelungen, ihre Standortattraktivität deutlich zu verbessern (Tabelle 1).

Tabelle 1: *Bestand von ADI in ausgewählten Gruppen von Entwicklungsländern, vH des weltweiten Bestandes, 1990, 2000 und 2009*

	1990	2000	2009
Entwicklungsländer, insgesamt	25,2	23,2	27,6
Entwicklungsländer mit niedrigem Pro-Kopf Einkommen	3,14	4,79	5,85
Entwicklungsländer mit niedrigem Pro-Kopf Einkommen, ohne China	2,14	2,19	3,19
Am wenigsten entwickelte Länder	0,56	0,52	0,74
Länder ohne Zugang zum Meer	0,36	0,48	0,84
Kleine Inselstaaten	0,37	0,29	0,34
Hoch verschuldete arme Entwicklungsländer	0,64	0,48	0,73
Sub-Sahara Afrika, ohne Rep. Südafrika	1,32	0,89	1,23

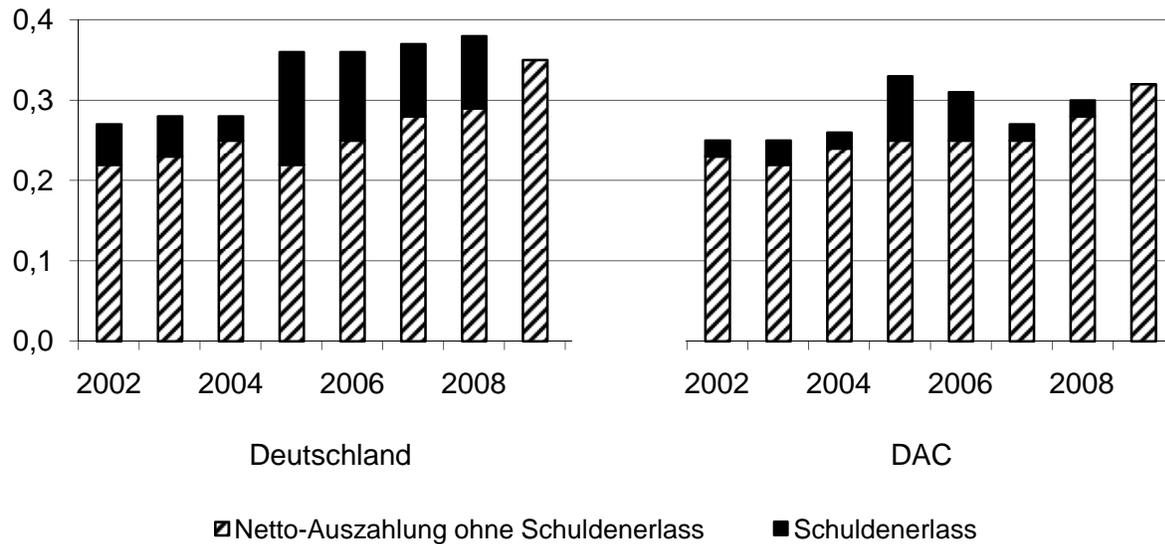
Alle Ländergruppen wie in der Quelle definiert.

Quelle: UNCTAD

Monterrey Konsens zur Verstärkung der internationalen FZ und TZ: „Wir erkennen an, dass eine beträchtliche Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe und anderer Mittel erforderlich sein wird, wenn die Entwicklungsländer die international vereinbarten Entwicklungsziele, namentlich die in der Millenniums-Erklärung enthaltenen Ziele, erreichen sollen. ... In diesem Zusammenhang fordern wir die entwickelten Länder, ..., nachdrücklich auf, konkrete Anstrengungen zur Erreichung des ... Zielwerts von 0,7 Prozent ihres Bruttosozialprodukts (BSP) als öffentliche Entwicklungshilfe ... zu unternehmen.“

- Die Netto-Auszahlungen von EZ aller DAC Länder haben sich 2005 von zuvor etwa 0.25% ihres BIP auf 0.33% erhöht, aber nur wegen der drastisch gestiegenen Streichungen von Schulden (Schaubild 3).
- Wenn man die Streichung von Schulden aus der EZ herausrechnet, überschreiten die Netto-Auszahlungen aller DAC Länder erst in jüngster Vergangenheit (2009) die Marke von 0.3% des BIP. Das seit Jahrzehnten bemühte 0.7% Ziel bleibt also in weiter Ferne.
- Die Entwicklung der deutschen EZ seit 2002 verläuft sehr ähnlich. Auch hier zeigt sich der Sprung in 2005 wegen der Streichung von Schulden. Die reguläre EZ (ohne Schuldenerlass) ist erst in den letzten Jahres merklich stärker gestiegen als das deutsche BIP.
- Deutschland hebt sich kaum vom Durchschnitt aller DAC Länder ab. Die verbleibende Kluft zum 0.7% Ziel ist wenig kleiner.

Schaubild 3 — EZ (Netto-Auszahlungen) in vH des BIP: Deutschland und alle DAC-Länder, 2002-2009



Quelle: OECD, DAC/CRS.

Monterrey Konsens zu innovativen Finanzierungsinstrumenten: „Wir erkennen an, dass es sinnvoll ist, innovative Finanzierungsquellen auszuloten. ... In diesem Zusammenhang vereinbaren wir, die Ergebnisse der vom Generalsekretär angeforderten Studie über mögliche innovative Finanzierungsquellen in den geeigneten Foren zu prüfen.“

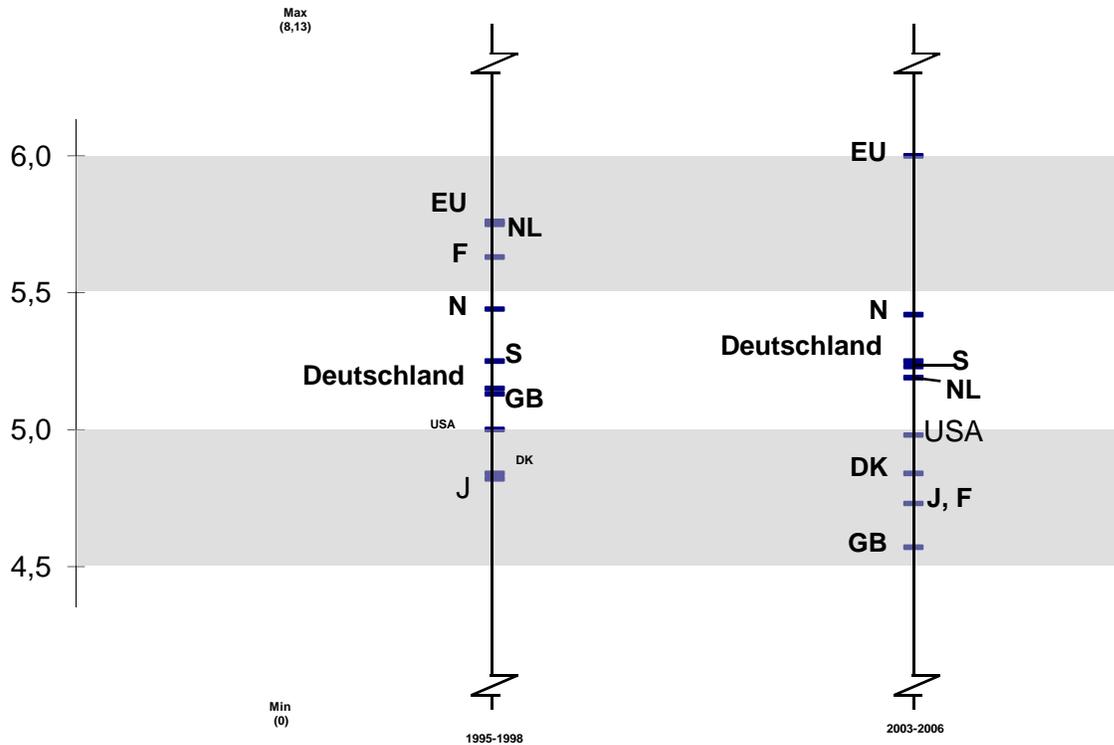
- Organisationen wie VENRO (2008: 8) kritisieren, der Monterrey Konsens sei „particularly weak when it comes to innovative financing instruments.“ Beklagt wird dies vor allem, weil Instrumente wie eine Transaktionssteuer auf internationale Kapitalbewegungen sowie eine Steuer auf Flugtickets und/oder Kerosin gleichzeitig zwei Zielen dienen würden: der Aufbringung zusätzlicher Mittel zur Entwicklungsfinanzierung und der Lenkung wirtschaftlicher Aktivitäten (womit öffentliche Güter wie Finanzmarktstabilität besser bereitgestellt werden könnten).
- Die lange Erfahrung mit der Tabaksteuer verdeutlicht die Problematik dieser Argumentation: die beiden Ziele der Mittelaufbringung und der Verhaltenslenkung lassen sich kaum in Einklang bringen. In dem Maß wie das Lenkungsziel ernst genommen wird, entfallen die Steuereinnahmen – und umgekehrt.
- Die häufig implizite Annahme, die aus innovativen Finanzierungsinstrumenten aufgebrauchten Mittel kämen der EZ ohne Substitutionseffekte zu Gute, erscheint sehr unrealistisch. Fraglich

ist zudem, ob die Erhebung neuer Spezialsteuern einer Erhöhung bestehender Steuern vorzuziehen ist, wenn die Finanzierung öffentlicher Güter Priorität genießt und diese ohne Steuererhöhung nicht möglich ist.

Monterrey Konsens zur Harmonisierung und Koordination der EZ: „Insbesondere müssen die multilateralen und bilateralen Finanz- und Entwicklungsinstitutionen sich verstärkt darum bemühen, ... ihre operativen Verfahren entsprechend der höchsten Norm aufeinander abzustimmen, um die Transaktionskosten zu senken... [und] die Koordinierung der Entwicklungshilfe und die Messung der Ergebnisse zu verbessern.“

- Zur Abstimmung und Koordination der EZ zwischen den DAC Gebern gibt es überraschend wenig empirische Evidenz.
- In einer früheren Studie (die Anfang 2011 aktualisiert werden soll) zeigt sich zunächst, dass sich an der Fragmentierung der EZ bis 2006 wenig geändert hat. Der gemessene Grad der Fragmentierung steigt dabei in dem Maße, wie sich die EZ einzelner Geber auf eine größere Anzahl von Empfängerländern und Bereichen (DAC Codes) verteilt; die (Theil) Indizes haben ein Minimum von 0 (gesamte EZ geht an einen Bereich in einem Land) und ein Maximum von 8,13 (EZ wird gleichmäßig über alle Bereiche in allen Ländern verteilt).
- Die EZ Dänemarks und Japans war demnach 1995-98 deutlich weniger zersplittert (=stärker spezialisiert) als etwa die EZ der Europäischen Kommission. Deutschland befand sich in diesem Zeitraum im Mittelfeld der 10 untersuchten Geber (Schaubild 4).
- Einige Geber haben sich im Zeitablauf stärker spezialisiert; dies gilt insbesondere für Frankreich, aber auch für die Niederlande und das Vereinigte Königreich.
- Demgegenüber sticht Deutschland (neben der Europäischen Kommission) dadurch hervor, dass sich der Grad der Fragmentierung weiter erhöht hat. Im Zeitraum 2003-06 gehörte Deutschland zu den drei Gebern, deren EZ am wenigsten spezialisiert war.

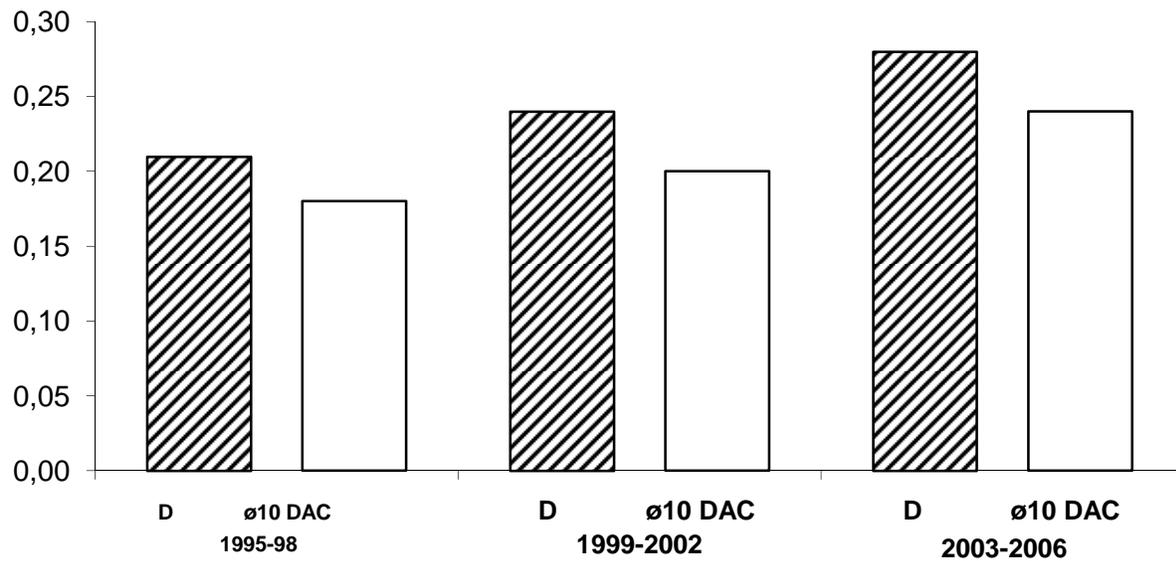
Schaubild 4 — Fragmentierung der EZ nach Empfängerländern und Bereichen: 10 Geber im Vergleich, 1995-98 und 2003-2006



Quelle: Aldasoro, Nunnenkamp, Thiele (JID 2010).

- Darüber hinaus zeigt sich in der Studie keine verstärkte Koordinierung der EZ zwischen den 10 untersuchten Gebern. Der Grad, in dem sich die EZ einzelner Geber in den jeweiligen Empfängerländern und Bereichen überlappt, ist vielmehr bis 2006 sogar leicht gestiegen (Schaubild 5).
- Deutschland schneidet auch im Hinblick auf die Koordination mit anderen Gebern unterdurchschnittlich ab. Der Grad, in dem die deutsche EZ sich mit der EZ anderer Geber überschneidet, ist durchweg vergleichsweise hoch.

Schaubild 5 — Überlappung der EZ in Empfängerländern und Bereichen^a: Deutschland im Vergleich zum Durchschnitt von 10 DAC-Ländern, 1995-2006



^aDie Überlappung wird jeweils paarweise berechnet (z.B. Deutschland gegenüber jeweils einem der anderen 9 DAC Länder) und dann gemittelt.

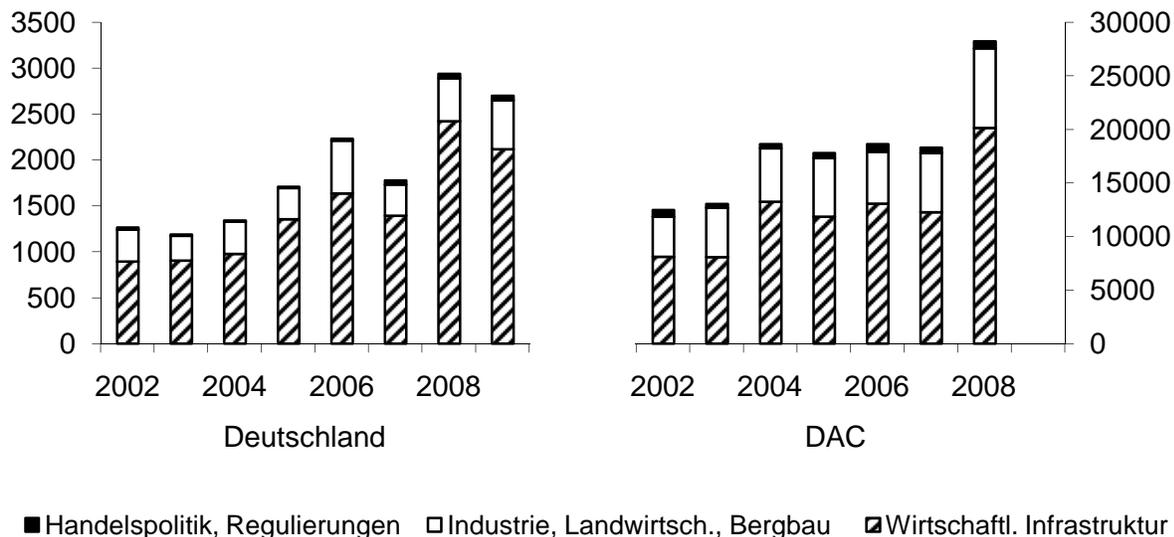
Quelle: Aldasoro, Nunnenkamp, Thiele (JID 2010).

Monterrey Konsens zum internationalen Handel und zu „Aid for Trade“: „Hierzu bitten wir die bilateralen Geber und die internationalen und regionalen Finanzinstitutionen ferner, ... die Unterstützung für handelsbezogene Ausbildungsmaßnahmen, den Aufbau von Kapazitäten und Institutionen und handelsunterstützende Dienste zu verstärken. Besondere Beachtung sollte den am wenigsten entwickelten Ländern, den Binnenentwicklungsländern, den kleinen Inselentwicklungsländern, der Entwicklung in Afrika, den Transitentwicklungsländern und den Übergangsländern geschenkt werden.“

- Angesichts der Sackgasse, in der die multilateralen Handelsgespräche stecken, kann „Aid for Trade“ nur einen sehr begrenzten Beitrag liefern.
- Die vom DAC der OECD bereitgestellten Statistiken zu „Aid for Trade“ sind wenig aussagekräftig. Zusätzlich zu der EZ im spezifischen Bereich der Handelspolitik und dazu gehörender Regulierungen wird die gesamte EZ in den weiten Bereichen der wirtschaftlichen Infrastruktur sowie der Industrie, Landwirtschaft und dem Bergbau als „Aid for Trade“ eingestuft. Mit den verfügbaren Daten ist es nicht möglich zu ermitteln, in welchem Maße die EZ etwa im Straßenbau oder bei der Schaffung industrieller Kapazitäten der Integration des Empfängerlandes in den internationalen Handel dient.

- Aus den offiziellen Statistiken ergibt sich, dass „Aid for Trade“ zu mehr als zwei Dritteln aus EZ Maßnahmen im Bereich der wirtschaftlichen Infrastruktur besteht. Das gilt sowohl für alle DAC Länder zusammengenommen als auch für Deutschland (Schaubild 6).
- In beiden Fällen spielen spezifische EZ Maßnahmen im Bereich Handelspolitik/Regulierungen eine völlig nebensächliche Rolle (~2-3%). Alle DAC Länder haben dafür 2007/08 (mit durchschnittlich 580 Mill. US\$ in konstanten Preisen von 2008) nur wenig mehr Mittel eingesetzt als 2002/03 (510 Mill. US\$). Der deutsche Beitrag dazu ist seit 2002 zwar gestiegen. Allerdings handelte es sich bis 2009 um jährlich weniger als 50 Mill. US\$ (in Preisen von 2008).

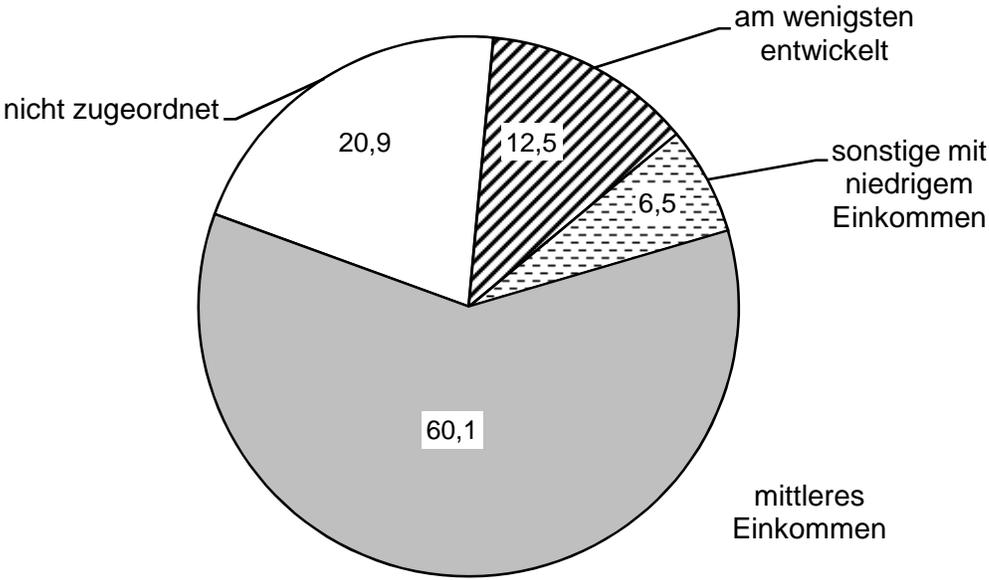
Schaubild 6 — "Aid for Trade": Deutschland und alle DAC-Länder, 2002-2009 (Mill. \$ in konst. Preisen)



Quelle: OECD, DAC/CRS.

- Die gesamte durch Deutschland geleistete „Aid for Trade“ ist keinesfalls auf besonders bedürftige Empfängerländer konzentriert. Vielmehr haben Länder mit mittlerem Einkommen im Zeitraum 2002-2009 etwa dreimal so viel Hilfe von Deutschland erhalten wie Länder mit niedrigem Einkommen (Schaubild 7).

Schaubild 7 — Deutschland: "Aid for Trade" nach Einkommensgruppen der Empfängerländer, 2002-2009 (%)



Quelle: OECD, DAC/CRS.