

Berlin, 20.12. 2000

Entwicklungsfinanzierung – eine öffentliche und privatwirtschaftliche Aufgabe

von Helmut Breiderhoff und Claus Körting

- Projektgruppe "Globalisierung" -
Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

Die Debatte über die Zukunft der Entwicklungsfinanzierung, die im Vorfeld der VN - Konferenz "Financing for Development", die im Frühjahr 2002 stattfindet, geführt wird, ist wesentlich durch drei Diskussionsstränge geprägt:

Erstens: Die Entwicklungsländer fordern von den Industriestaaten eine Umkehr des tendenziellen Abwärtstrends der finanziellen Leistungen durch die öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) ein.

Zweitens: Viele Nichtregierungsorganisationen (NRO) aber auch das BMZ und wissenschaftliche Sachverständige bringen die Mobilisierung neuer öffentlicher und privater Finanzierungsquellen für Entwicklungspolitik in die Debatte. Die sog. Tobin - Steuer und "Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft" (Public Private Partnership, PPP) sind hier nur zwei Beispiele.

Drittens: Vertreter der Industrieländer aber auch (selbst)kritische Repräsentanten der Entwicklungsländer betonen die Bedeutung der Mobilisierung einheimischer Ressourcen und die Notwendigkeit der Beseitigung interner Entwicklungshemmnisse als Voraussetzungen für sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt.

Wir sind der Ansicht, daß nur eine sinnvolle Kombination aller drei Handlungsfelder, substantielle Fortschritte bei der Lösung der Probleme globaler Entwicklungsfinanzierung bewirken kann.

Solche Fortschritte, die wir uns von der VN- Konferenz erhoffen sind dringend geboten. Die Lösung der globalen Herausforderungen wie die Armutsbekämpfung, die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen durch Umwelt- und Ressourcenschutz, eine sozial und ökologische verträgliche wirtschaftlich Entwicklung, die friedliche Beilegung von Krisen und Konflikten erfordern eine zusätzliche Mobilisierung von finanziellen Mittel in erheblichem Ausmaß.

Hinzukommen neue Herausforderungen, wie z.B. HIV/AIDS, deren Folgen und deren Bekämpfung finanzielle Aufwendungen in noch nicht absehbarer Höhe notwendig machen.

Im Folgenden wird kurzgefaßt dargestellt, welche Fragestellungen aus unserer Sicht bei der Debatte um "Financing for Development" im Mittelpunkt stehen sollten.

Einleitung

Eine der bedeutenden Internationalen Konferenzen der kommenden Jahre, ist die VN - Konferenz „*Financing for Development*“.

Im Dezember 1999 hatte die Generalversammlung der Vereinten Nationen den Beschluß gefaßt, eine solche Konferenz auf möglichst hochrangiger Ebene durchzuführen. Der Vorbereitungsprozeß dieser Konferenz gestaltet sich allerdings als schwierig. Bis Ende 2000 haben zwar entsprechende Regionalkonferenzen in Jakarta, Bogotá, Addis Abeba, Beirut und in Genf stattgefunden. Auch zwei Anhörungen von Nichtregierungsorganisationen und Wirtschaftsvertretern wurden in New York zur Beratung der inhaltlichen Schwerpunkte der Konferenz durchgeführt. Vor Beginn der eigentlichen Vorbereitungsverhandlungen wurde der Termin der Konferenz verschoben und zwar von Juni 2001 auf März 2002.

Eine Entscheidung über die Form der VN- Konferenz ist bis heute (Dez. 2000) noch nicht getroffen. Aber über die Themen der Tagung konnte eine Verständigung erreicht werden.

Folgende sechs Themen sollen - nach dem gegenwärtigen Stand des Verfahrens - im Mittelpunkt der Konferenz stehen:

1. Mobilisierung heimischer Ressourcen
2. Internationale Ressourcen: Auslandsinvestitionen und andere Kapitalflüsse
3. Handel
4. Internationale Entwicklungszusammenarbeit
5. Schulden
6. Verstärkte Kohärenz und Konsistenz des internationalen Geld-, Finanz- und Handelssystems

Im Februar 2001 werden die eigentlichen Vorverhandlungen für "*Financing for Development*" beginnen. Bereits jetzt ist sicher, dass die Agenda der Veranstaltung weit über das Thema "Entwicklungshilfe" im engeren Sinne hinausgehen wird.

Die Mobilisierung der notwendigen Mittel von Staaten, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft zur politischen Gestaltung der Globalisierungsprozesse muß unseres Erachtens die übergreifende Fragestellung der Konferenz sein.

Nach den großen UN Konferenzen der neunziger Jahre mit weitreichenden Verpflichtungen, hat sich zu Recht eine Ernüchterung breitgemacht, angesichts der mageren Ergebnisse in der Umsetzung. So wird sich das Ergebnis des *Financing for Development* Prozesses an den Möglichkeiten der Umsetzung zu messen haben

1.) Mobilisierung heimischer Ressourcen

Die Frage der Finanzierung von wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Reform- und Entwicklungsprozessen darf nicht auf die öffentliche Entwicklungshilfe aus den Industrieländern und die Erschließung neuer externer Finanzierungsquellen reduziert werden.

In der internationalen Diskussionen werden immer stärker die internen Rahmenbedingungen, welche die unzureichende Finanzierung von Entwicklung entscheidend mit bewirken, thematisiert. Solche internen Entwicklungshemmnisse sind z.B.: Korruption, Mißbrauch öffentlicher Gelder, Steuerhinterziehung durch die

nationale Wirtschafts- und politische Elite, das Fehlen oder der unzureichende Aufbau eines effektiven Steuersystems, mangelnde Bankenaufsicht, Rechtsunsicherheit, Fehlallokation im Staatshaushalt (z.B. überhöhte Militärausgaben) und vieles mehr.

Es ist dringend erforderlich, daß bei der VN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung die eigenen Entwicklungsanstrengungen der Entwicklungsländer auf den Prüfstein müssen, denn die Mobilisierung einheimischer Ressourcen ist unabdingbare und primäre Quelle von Entwicklung. Eine Reform des Finanzsektors in vielen Entwicklungsländern ist hierzu eine wesentliche Vorbedingung. Auf genau dieses Ziel hin arbeiten z.B. IWF und Weltbank heute stärker zusammen. Im Rahmen des *Financial Sector Assessment Program*, das auch Beratungselemente für die Entwicklungsländer enthält, bietet auch die Bundesrepublik bilaterale Unterstützung zur Kapazitätsbildung im Finanzsektor an. Die Reformen müssen aber von den Ländern selbst ausgehen. Die Weltbankstudie „*Can Africa claim the 21st Century*“ kommt zu dem Ergebnis, daß 1990, auf Afrika südlich der Sahara bezogen, 40% des privaten Kapitals ins Ausland transferiert wurde, im Vergleich liegt Lateinamerika bei 10% und Ostasien bei 6%. Dies ist ein Hinweis darauf, daß das Vertrauen von Afrikanern in das eigene Wirtschafts- und Finanzsystem nicht sehr groß sein kann. Die Verhinderung der Kapitalflucht durch die Bereitstellung der notwendigen Rahmenbedingungen für attraktive und gesellschaftlich nützlicher Anlagemöglichkeiten im Inland, könnte für viele Staaten eine spürbaren Finanzierungsschub bedeuten.

Die Bekämpfung der Korruption muß ein weiteres Thema bei der VN-Konferenz sein. Hier sind durch Organisationen wie Transparency International verdienstvolle Vorarbeiten geleitet worden.

Ein unabdingbarer Bestandteil zur Steigerung heimischer Ressourcen ist das Spar- und Kreditwesen, vor allem der Kleinsparer. Hier hat das Beispiel der Grameen - Bank gezeigt, wie mit geringem finanziellen Einsatz die Lebensbedingungen zahlreicher Menschen, vor allem von Frauen entscheidend verbessert werden konnten.

2.) Mobilisierung internationaler Ressourcen

Internationale Ressourcen sind zum einen Auslandsinvestitionen und andere private Kapitalflüsse zum anderen öffentliche Mittel, die über multilaterale Institutionen vergeben werden.

Um die ausländische Privatwirtschaft verstärkt für Investitionen in Entwicklungsländern zu gewinnen ist es unbedingt erforderlich, zuallererst ein günstiges Investitionsklima zu schaffen. Die Schaffung und Stärkung rechtsstaatlicher Verfahren sichere Gewährung von Eigentumsrechten aber auch der ernsthafte Kampf gegen Korruption und Klientelismus sind auch hier notwendige Maßnahmen.

Daß Druck von außen durchaus hilft, zeigt das Beispiel Kameruns. Jahrzehntlang verschwanden die Einnahmen des Erdölexportes in dunkle Kanäle und wurden so dem sinnvollen Wirtschaftsprozess entzogen. Nach langem internationalen Druck ist es dann endlich gelungen, Anfang 1999 die Öleinnahmen im nationalen Haushalt

auszuweisen, mit immerhin 0,97 Milliarden DM. Ohne Rechtssicherheit wird sich in den betroffenen Ländern kein unternehmerisches Engagement entfalten, auch werden ausländische Investoren fernbleiben.

Die Tatsache, daß ausländische Direktinvestitionen in den letzten Jahren gestiegen sind, im asiatisch-pazifischen Raum z.B. von 50 Milliarden auf 60 Milliarden US-Dollar in einem Zeitraum von 1996 bis 1998, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß dieses Kapital nur in ganz wenige Länder fließt.

Besteuerung von Devisentransaktionen (Tobin - Tax)

In der Debatte um die Erschließung zusätzlicher Finanzquellen, hat in letzter Zeit die Frage der Einführung einer Devisenumsatzsteuer (Tobin-Tax) wieder an Bedeutung gewonnen. Dazu haben parlamentarische Beratungen und Beschlüsse (Kanada, Finnland) und die (weitere) Untersuchung ihrer Umsetzung durch die Vereinten Nationen beigetragen.

Zwar steht dabei die Lenkungsfunktion und die Verhinderung der schädlichen Folgen von kurzfristigem spekulativen Kapitalverkehr im Vordergrund. Aber auch die Verwendung der erheblichen Finanzmittel, die selbst bei einem sehr geringen Steuersatz aufkommen würden, ist Gegenstand öffentlicher Debatte geworden.

Bei der bekanntesten Besteuerungsvariante, der sog. "Tobin-Tax" wird geschätzt, daß weltweite Einnahmen - je nach der Besteuerung - in einer Größenordnung zwischen 50 und 450 Mrd. US - Dollar jährlich erzielt werden könnten. Selbst wenn davon nur ein kleiner Anteil für umwelt- und entwicklungspolitische Zwecke verwendet würde, käme einer solchen Finanzquelle eine hohe Bedeutung zu.

Die Beurteilungen über die Machbarkeit, die Effektivität und vor allem die politische Durchsetzbarkeit der Tobin - Tax und ähnlicher Instrumente gehen weit auseinander.

Der gegenwärtige Stand der Debatte um die Besteuerung von Devisentransaktionen erscheint uns wie folgt: die technische Realisierbarkeit bei entsprechendem politischen Willen der Hauptakteure wird kaum mehr bestritten. Indes wird stark bezweifelt, ob grundsätzlich oder in absehbarer Zeit eine politische Durchsetzungsperspektive gegeben ist.

Das Thema wird weiter auf der Tagesordnung bleiben, auch bei der FfD- Konferenz., Dafür wird schon eine breite zivilgesellschaftliche Bewegung sorgen, die sich in vielen Ländern herausgebildet hat.

Es wäre aus unserer Sicht verfehlt, bei der Debatte um die Zukunft der Entwicklungsfinanzierung zu stark auf die Tobin-Tax zu fokussieren, da sie vermutlich lediglich auf längere Sicht eine neue Finanzquelle sein dürfte .

Globale öffentliche Güter (Global Public Goods)

Die in der letzten Zeit auch in der Bundesrepublik aufgenommene Debatte über "Globale Öffentliche Güter" (Global Public Goods) ist auch für das Thema Entwicklungsfinanzierung von erheblicher Bedeutung.

Unter "öffentlichen Gütern" werden in Anlehnung an die Debatte des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP). Tatbestände wie

Rechtssicherheit, Frieden, wirtschaftliche und soziale Stabilität und ökologisch nachhaltige Lebensbedingungen verstanden. Öffentliche Güter zeichnen sich dadurch aus, daß sie allen zur Verfügung stehen sollen und deshalb beständig "produziert" werden müssen. Ihre Bereitstellung ist nationalstaatlich nicht zu bewältigen, sondern setzt die Zusammenarbeit der Staaten voraus. Als Beispiele sollen die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten oder die Sicherung sauberer Luft dienen.

Aktuell wird die Frage der Gewährleistung eines "globalen Guts" greifbar bei der Bereitstellung von Medikamenten für Entwicklungsländer z.B. für die Bekämpfung von Malaria oder AIDS. Die hohen Entwicklungskosten sind in den Ländern nicht aufzubringen und bestehende Medikamente für Entwicklungsländer zu teuer.

Es ergibt sich also eine doppelte Herausforderung: erstens die Finanzierung der "Produktion" globaler öffentlicher Güter sicherzustellen; zweitens den Verbrauch globaler öffentlicher Güter zu regulieren. Neben einer besseren Ausstattung schon existierender Fonds, wie der globalen Umweltfazilität (GEF, Global Environment Facility), gibt es unterschiedliche Vorschläge zur Finanzierung dieser "neuen" Aufgaben.

So ist beispielsweise die Erhebung internationaler Steuern auf den LKW-, Schiffs- und Flugverkehr angeregt worden.

Weitere Vorschläge für neue Finanzierungswege hat Dr. Inge Kaul vom Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) in die Diskussion gebracht, Unter im Wesentlichen drei Kategorien (Die Nutzung der Hebelwirkung öffentlicher Mittel, die Erkundung neuer Finanzierungsmöglichkeiten, die aktuelle Überprüfung aktueller Praktiken) finden sich Stichworte, wie:

- Gemeinsame Finanzierung durch private und öffentliche Mittel
- Risikoabsicherung entwicklungsverträglicher Vorhaben durch multilaterale oder bilaterale Investitions Garantien
- Neue Kooperation zwischen formellen Finanzmärkten und Mikro-Finanzierungsinstitutionen
- Förderung eines sozialen Marketing insbesondere bei weltweit agierenden Unternehmen
- Möglichkeiten der individueller Beteiligung an der Lösung globaler Fragen (darunter könnten beispielsweise Formen des ethischen Investments fallen aber auch öffentliche Lotterien zur Unterstützung geeigneter globaler Ziele
- Erhebung von Service-Gebühren für internationale Dienstleistungen (z.B. für Tätigkeiten wie die Harmonisierung von staatlichen Verkehrs- und Kommunikationssysteme
- eine neue klare Unterscheidung/ Abgrenzung zwischen Mitteln, die direkt in die Armutsbekämpfung fließen und solchen, die zur Lösung globaler Fragen dienen sollten
- Überprüfung der Länderkategorien in der derzeitigen Entwicklungsfinanzierung (dies bezieht sich auf die Beiträge für die multilaterale EZ)
- Gemeinsam finanzierte multilaterale Grundlagenforschung um gezielt globale Probleme bearbeiten/ lösen zu können

Multilaterale Institutionen

Die multilateralen Institutionen, die Umwelt und Entwicklungsprozesse fördern, leisten einen erheblichen Beitrag zur Entwicklungsfinanzierung. Dies gilt vor allem für neue Finanzierungsinstrumente (z. B. GEF), die im Rahmen der VN - Konferenzen zu Umwelt- und Entwicklungsfragen eingerichtet wurden.

Die Konferenz "Financing for Development" sollte im Ergebnis zu einer materiellen Stärkung der Umwelt- und Entwicklungsprogrammen der Vereinen Nationen führen (UNDP / UNEP).

3.) Handel

Einnahmesituation der Entwicklungsländer durch verbesserte Handelsvereinbarungen unterstützen

Auch wenn über die Diskussion der Handelsliberalisierung und die Reform bzw. Weiterentwicklung der Welthandelsorganisation (WTO) an anderer Stelle im Rahmen der Enquete-Kommission beraten wird, soll hier auf einige Punkte verwiesen werden, die im Zusammenhang der Einnahmenstruktur von Entwicklungsländern relevant sind.

Welche Auswirkungen kann die Handelsliberalisierung auf Entwicklungsländer haben und welche Möglichkeiten der Unterstützung bestehen

- Durch die Verflechtung der Märkte sind (schwache) Volkswirtschaften verstärkt externen Schocks ausgesetzt (das betrifft besonders die Finanzmärkte)
- Die Handelsliberalisierung war häufig in Entwicklungsländern nicht vom Aufbau entsprechender Institutionen begleitet, die in der Lage gewesen wären, diesen Prozess im eigenen Land zu steuern
- Durch die internationalen Vereinbarungen im Rahmen des GATT-Abkommens werden bestimmte Instrumente erschwert oder gar verboten.
- Entwicklungsländer bedienen sich traditionell stärker handelspolitischer Instrumente (Zölle, Exportsubventionen, Investitionsauflagen) diese sind aber besonders von den Regeln der WTO betroffen. Einschränkend muß erwähnt werden, dass es für viele Bereiche Übergangsregeln für EL gibt. Dies resultiert nicht zuletzt aus relativ schwachen (Steuer-) Einnahmesystemen.
- Industrieländer nutzen hingegen stärker sog. Standortpolitiken (Infrastruktur, Steueranreize, Regionalbeihilfen, Forschungsförderung)

Sachstand, Trends und Handlungsbedarf

- Die Bundesregierung sollte sich für die **Verbesserung des Marktzugangs** für Entwicklungsländer einsetzen

Trotz des Rückgangs der Handelsbarrieren ist der Marktzugang von Entwicklungsländern in OECD-Staaten in vielen Bereichen nach wie vor erschwert.

1. **Hohe Zölle** bei sensiblen Produkten (EU:Agrar, USA: Textil)
2. **Nicht-tarifäre Handelshemmnisse** (Schutzmaßnahmen, Anti-Dumping)
3. **Tarifeskulation** für verarbeiteter Produkte (z.B. verarbeitete Lebensmittel)

Allein durch Zollschränken und Subventionen in Industrieländern im Agrarbereich werden die Einnahmen der Entwicklungsländer pro Jahr um etwa 20 Mrd. US\$ verringert, das entspricht ungefähr 40% der ODA - Mittel (1998) Die Zölle zwischen Entwicklungs- und Industrieländern liegen durchschnittlich viermal so hoch wie für Exporte innerhalb der OECD.

Hier ist auf den Vorschlag der EU - Kommission (sog. "Lamy-Vorschlag") zu verweisen, den Least Developed Countries vollkommen freien Marktzugang für den EU-Markt zu gewähren. Der Vorschlag umfaßt die Abschaffung aller Zölle und Quoten (Anmerkung: für gewerbliche Produkte gibt es seit 1998 diese Zollfreiheit, hierbei geht es u.a. um alle landwirtschaftlichen Güter, wobei bei drei Gütern der Abbau in drei Phasen über drei Jahre erfolgen soll, Bananen, Zucker, Reis) Er trifft, wie nicht anders zu erwarten auf Ablehnung der Agrarlobby, sollte aber möglichst schnell umgesetzt werden.

- **Verbesserung des Systems der Ausnahmeregelungen innerhalb der WTO**

Für weniger leistungsfähige Länder gibt es im GATT/WTO- System bestimmte Einschränkungen

1. **Ausnahmeregelungen** von Liberalisierungsverpflichtungen
2. **Übergangsfristen**
3. **Technische Hilfe** bei der Umsetzung

Dieses System muß reformiert und verbessert werden;

- Bestimmte Sektoren brauchen in EL einen besonderen Schutz, weil sie eine überragende Bedeutung haben. Als Beispiel soll die Landwirtschaft dienen oder allgemeiner die Fragen, die mit der **Ernährungssicherheit** zusammenhängen. Dazu kann auch der Schutz einer nationalen Nahrungsmittelproduktion beitragen. Hinzu kommt, dass in der Landwirtschaft in vielen Entwicklungsländern immer noch die meisten Beschäftigten arbeiten.
- Bei der **Umsetzung der Verpflichtungen** sollten auch die entsprechenden Mittel zur Unterstützung verbindlich gewährt werden (z.B. TZ-Fonds)

Der Handel ist ein wesentlicher Themenbereich, der bei der Diskussion um neue Formen der Entwicklungsfinanzierung nicht fehlen darf. Hier gibt es auf beiden Seiten einen erheblichen Reformbedarf. Die Industrieländer müssen den Entwicklungsländern freien Zugang zu ihren Märkten gestatten. Die Entwicklungsländer müssen die handelsrelevanten Institutionen in ihren Ländern stärken, wenn sie von den Vorteilen der globalen Handelsliberalisierung profitieren wollen.

4.) Entwicklungszusammenarbeit

Die Betonung der Notwendigkeit der internen Ressourcenmobilisierung darf nicht heißen, daß sich die Industrieländer von ihren Verpflichtungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die sie auf den vergangenen VN-Konferenzen eingegangen sind, verabschieden. Von 1994 bis 1998 waren die Aufwendung der Industrieländer für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit, die sich in der ODA - Quote ausdrücken, durch einen deutlichen Abwärtstrend gekennzeichnet.

Dieser Trend muß umgekehrt werden, denn die Bearbeitung globaler Herausforderungen wie die Klimaverschlechterung oder die HIV/AIDS - Verbreitung ist nicht nur ein Gebot ethischer Verantwortung, sie liegt auch im aufgeklärten Eigeninteresse der Industrieländer.

Deshalb ist es zu begrüßen, daß der Etat für die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik für das Jahr 2001 im Rahmen der angespannten Haushaltslage deutlich - vor allem bei den Verpflichtungsermächtigungen - erhöht worden ist. Diese Entwicklungstendenz muß auch international - verstetigt werden.

Die knappen Mittel erfordern eine sektorale und länderbezogene Konzentration auf Schwerpunkte. Hier hat das BMZ bereits Schritte in die richtige Richtung eingeleitet. Eine solche Konzentration muß aber nach klaren und transparenten Kriterien erfolgen, will sie denn bei den Partnerländern auf Akzeptanz stoßen. Diese Kriterien müssen sich an zwei Grundfragen orientieren: erstens die Bearbeitung globaler Problemlagen (Klimaschutz, biologische Vielfalt) und zweitens die Armutsbekämpfung. In diesem Zusammenhang ist die internationale Finanzierung zur Erreichung des Ziels, die Zahl der Armen weltweit bis zum Jahr 2015 um die Hälfte zu reduzieren von entscheidender Bedeutung. Die Bundesregierung wird mit der baldigen Vorlage des nationalen Aktionsplans zur internationalen Armutsbekämpfung dazu einen Beitrag leisten.

Neben der Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit steht grundsätzlich die Frage der Qualitätsverbesserung zur Debatte. Die Themen, die es in diesem Zusammenhang zu bearbeiten gilt, lauten: Erhöhung von Transparenz und Partizipation, Verbesserung der Evaluierung, Organisationsreformen, bessere Arbeitsteilung, Kooperation und Koordination zwischen bi- und multilateraler EZ. Diese Themen sind unmittelbar finanzierungsrelevant, in dem sie die Effektivität der eingesetzten Mittel erhöhen würden.

Eine weitere diskussionswürdige Frage ist die der Vergabepaxis öffentlicher Entwicklungshilfe. Viele Argumente (z.B. Verschuldung) sprechen für eine Vergabe der EZ als nichtrückzahlenden Zuschuß für eine größere Gruppen von Ländern als die LDC, allerdings bei Beachtung der Konditionierung.

Gleichzeitig müssen innovative Wege zur Erschließung weiterer privater Mittel beschritten werden. Einige davon sind für die anstehende VN-Konferenz von Bedeutung.

So unterstützt das BMZ das Engagement der Privatwirtschaft über sogenannten „Entwicklungspartnerschaften“ (Public Private Partnership). Bereits im Jahr 2000 werden sich die Vorhaben in diesem Programm auf ein Volumen von mehr als 2 Milliarden DM belaufen. Mindestens die Hälfte dieses Betrages wird von deutschen Unternehmen finanziert.

Dabei sollte im Kern eine Konzentration auf Bereiche erfolgen, bei denen modellhaft nachhaltige Problemlösungen in Kooperation mit privatwirtschaftlichen Akteuren umgesetzt werden. Und es sollte ein möglichst langfristiges Engagement sicher gestellt werden. (Beispiele: Kooperation im Wassersektor, Einsatz von regenerativen Energien)

Die verstärkte Rolle der Privatwirtschaft in der Bearbeitung globaler Herausforderungen kommt international durch die Unterzeichnung des "*Global Compact*" durch den VN-Generalsekretär und zahlreiche internationale Wirtschaftsunternehmen zum Ausdruck. Hier haben sich unter der Ägide der VN transnationale Unternehmen in ihrer Firmenpolitik verpflichtet, menschenrechtliche-, umwelt- und soziale Standards zu berücksichtigen. ("neun Prinzipien")

Neben staatlichen und internationalen Vereinbarungen, treten in Form der Bildung eines Netzwerkes neue Akteure auf die Bühne, die bei der Gestaltung der ökonomischen Rahmenbedingungen weltweit erheblichen Einfluß ausüben. Hier hinter verbirgt sich eine " weiche" Form einer internationalen Regelbildung, die erst in der Zukunft zeigen wird, welche Beiträge sie zur Lösung internationaler Probleme zu bieten hat.

Des weiteren sollten in der Finanziellen Zusammenarbeit die Instrumente der Verbund- und Mischfinanzierung öfter eingesetzt werden, um die Hebelwirkung, d.h. die vergleichsweise hohe Marktmittelmobilisierung bei relativ niedrigem Mittel-Anteil aus der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit stärker zu nutzen. Eine entwicklungsförderliche Wirkung kann dieses Instrument aber nur dann entfalten, wenn in diesem Sinne klare Kriterien vorgegeben sind. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau hat 1999 700 Mio. DM Kapitalmarktmittel im Rahmen der Verbund- und Mischfinanzierung aufgebracht. Das entspricht rund 25% der gesamten Zusagen, die zusätzlich eingesetzt werden konnten. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, daß die Europäische Union die Investitionsfazilität des Cotonou-Abkommens (Nachfolge des Lomé-Abkommens) mit 2,2 Milliarden Euro ausgestattet hat und mit einer Hebelwirkung von 400% in 5 Jahren 11 Milliarden Euro mobilisieren kann.

Grundsätzlich muß aber gelten: die Privatwirtschaft kann im Rahmen ihrer Möglichkeiten wertvolle Beiträge zur Entwicklungsfinanzierung leisten. Sie kann aber die öffentlichen Mittel nur ergänzen und nicht ersetzen.

In der Debatte um die Vorbereitung der Entwicklungsfinanzierungskonferenz wird auch die Frage nach der Notwendigkeit neuer internationaler vertraglicher Vereinbarungen, z.B. einer "Anti - Armut Konvention" aufgeworfen.

Hier sind wir der Ansicht, daß es zunächst gilt, die Beschlüsse und programmatischen Orientierung der UN-Konferenzen der 90iger Jahre, praktisch umzusetzen, bevor über neue Vereinbarungen debattiert wird.

Im übrigen wurden in den letzten Jahren auf internationaler Ebene eine Reihe von Finanzierungsinstrumenten eingerichtet - am wichtigsten die globale Umweltfazilität GEF - die einen sinnvollen Rahmen für die Finanzierung von Umwelt- und Entwicklungsvorhaben bilden und entsprechend ausgestattet werden müssen.

5.) Schulden

Entschuldung für die ärmsten Entwicklungsländer

Die Bundesregierung hatte in Vorbereitung des G8-Gipfels in Deutschland die „Kölner Schuldeninitiative 1999“ erarbeitet, um dazu beizutragen den Menschen in den ärmsten Entwicklungsländern neue Chancen für nachhaltiges Wachstum, eine sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung zu öffnen. Diese sog. HIPC - Initiative der internationalen Finanzinstitutionen führt im Wesentlichen dazu, dass

- **mehr Länder** als zunächst geplant in die multilaterale Entschuldungsinitiative einbezogen werden
- die Länder **umfassender und schneller** entlastet werden und dadurch z.B. mehr Mittel für Bildung, Gesundheit oder den Aufbau einer funktionierenden Infrastruktur zur Verfügung stehen
- **alle Gläubiger** sich bereit erklärt haben, entsprechende Beiträge zu leisten (Weltbank, IWF und die bilateralen Gläubiger)
- die **Strukturanpassungsprogramme** vom internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank grundsätzlich reformiert werden mit dem Ziel, nachhaltig und überprüfbar zur Bekämpfung der Armut und zur Verbesserung der ökologischen Rahmenbedingungen beizutragen. Dabei sollen Strategien zur Bekämpfung der Armut, die in den Ländern unter Beteiligung der Zivilgesellschaft konzipiert und getragen werden, eine entscheidende Rolle spielen.

Die Umsetzung dieser Initiative läuft. Für 12 Länder (Uganda, Bolivien, Mauretaniens, Tansania, Mosambik, Honduras, Burkina Faso, Senegal, Benin, Mali, Kamerun und Guyana) sind die Entscheidungen über die Entlastung getroffen worden, für weitere 8 Länder war eine Entscheidung noch in diesem Jahr vorgesehen.

Die Bundesregierung wird im Rahmen dieser Initiative neben ihren multilateralen Beiträgen auch die bilateralen Handelsschulden und die Schulden aus der finanziellen Zusammenarbeit für die Länder erlassen, die von der HIPC - Initiative profitieren.

Grundlage für die Entschuldung sind von den Ländern auszuarbeitende Armutsbekämpfungsstrategien (Poverty Reduction Strategy Papers) die mit Beteiligung der Bevölkerung erstellt werden sollen und in einigen Ländern bereits schon werden.

Dieses Programm stellt einen Schritt in die richtige Richtung dar. So wird die nominale Schuldenentlastung (Zinsen und Tilgung) für die oben erwähnten 12 Länder ca. 20,1 Mrd. US-\$ betragen. Die HIPC- Initiative sieht ein Gesamtvolumen von 70 Mrd. US-Dollar vor, wovon allein auf die Bundesrepublik 10 Mrd. DM entfallen.

Ob jedoch die beschlossenen Maßnahmen ausreichen um in den HIPC-Ländern den Kreislauf der Verschuldung zu durchbrechen, bleibt eine offene Frage.

Dies wird u.a. von der internen Bereitschaft und der Fähigkeit in den HIPC- Ländern abhängen, erst einmal die Voraussetzungen für eine erfolgversprechende Entwicklung zu schaffen.

Kritiker halten den existierenden Rahmen mithin für nicht hinreichend.

- **Tragfähige Verschuldung**, so die Argumentation, wird von der Gebergemeinschaft im Sinne einer maximalen Schuldendienstfähigkeit interpretiert. Wenn sich die Bedingungen kurzfristig ändern, sind die Staaten zahlungsunfähig. Externe Schocks, Naturkatastrophen um Beispiele zu nennen führen fast unweigerlich dazu, dass ein grundsätzlich als tragfähig erachtetes Schuldenniveau zu einem Fall von Überschuldung wird.
- Beispiel **Mosambik**: nach den schwersten Unwettern seit Jahrzehnten (mehr als 1 Mio. Obdachlose) ist das Land in einer schweren Krise. Seriösen Berichten zur Folge wird der Wiederaufbau zwischen drei und fünf Jahr Zeit in Anspruch nehmen. In dieser Zeit ist davon auszugehen, dass die Exporteinnahmen des Landes stark zurückgehen werden. Die Höhe dieser Einnahmen aber ist ein zentraler Faktor in der Berechnung der Schuldendienstfähigkeit.
- Auf der Herbsttagung von IWF und Weltbank wurden am Beispiel des gestiegenen Ölpreis die Auswirkungen auf EL diskutiert. Ohne zusätzliche Entlastung wird zumindest ein Teil der Entlastung der nationalen Budgets durch den verringerten Schuldendienst, durch die höhere Ölpreisrechnung neutralisiert
- Es bleibt zudem die Frage, wie im Rahmen des bestehenden Schuldenmanagements optimaler auf die starken Schwankungen der Exportpreise reagiert werden kann.
- **Schuldentragfähigkeit** sollte viel stärker an **soziale Kriterien** gebunden sein, die einem Land als „Existenzminimum“ zugestanden werden sollten
- Wie kommen wir zu einer „**neuen Kultur der Kreditvergabe**“, einem neuen Verhältnis von Gläubigern und Schuldnern, das den Kreislauf von Verschuldung – Entschuldung und Neuverschuldung durchbricht? Auch diese Frage ist weitgehend ungeklärt. Bis jetzt mußten die Entwicklungsländer immer **zahlen egal was sie „geliefert“ bekamen**. Das Stichwort in diesem Zusammenhang heißt "**weiße Elefanten**" oder sog. Entwicklungsruinen. Nach dem Ende des kalten Krieges sind die Voraussetzungen jedoch besser geworden, die Zahl nicht nachhaltiger Projekte deutlich zu minimieren.

- Wie können den Entwicklungsländern **neue Einkommensmöglichkeiten** erschlossen werden? Dabei geht es uns besonders darum den Marktzugang für Entwicklungsländer zu verbessern. (insbesondere für die ärmsten Entwicklungsländer im Textil- und Agrarbereich)

Generell ist darauf zu verweisen, dass die Bedingungen mehr als ernüchternd sind. So stellt der aktuelle Least Developed Countries Report 2000 der UNCTAD fest, dass diese in den neunziger Jahren weiter an Boden verloren haben im Verhältnis zu anderen Entwicklungsländern. Drei Viertel der Bevölkerung lebt von weniger als 2\$ pro Tag und bis zum Jahr 2015, geht man von den gegenwärtigen Trends aus, werden nur acht Länder das Ziel erreicht haben, eine allgemeine Grundbildung zu gewähren.

Entschuldung ist also eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung für eine Verbesserung der Entwicklungschancen in diesen Ländern

Die UNCTAD spricht in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit eines "New Deal", der fünf Elemente zu umfassen habe.

- Eine Neuorientierung nationaler Politik in diesen Ländern zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und einer Diversifizierung der Wirtschaft
- Die Bereitstellung angemessener Mittel offizieller Entwicklungshilfe (ODA)
- Wirkliche Partnerschaft, nationale "ownership", die eine lokale Kontrolle der Mittel ermöglicht
- Eine weiter reichende Entschuldung
- Synergien zwischen Entschuldung und neuen Mitteln um die Entwicklungsvoraussetzungen zu schaffen

Auch bei einer Vielzahl von sog. Nicht-HIPC Staaten und Middle-Income Countries kann nicht von einer Lösung des Schuldenproblems gesprochen werden. Sie können im Rahmen der in den achtziger und neunziger Jahren entwickelten Verfahren im Pariser Club entlastet werden. Dabei werden in der Regel Verbindlichkeiten umgeschuldet, eine wirkliche Reduzierung gibt es nur in wenigen Fällen.

Die Kampagne Erlassjahr 2000 hält insbesondere die Ergebnisse der Entschuldungsverhandlungen im bestehenden Rahmen des Pariser Clubs für nicht tragfähig.

Sie kritisiert vor allem, dass beim jetzigen Verfahren der Umschuldungsverhandlungen die Gläubiger- Gutachter, Kläger und Richter in einer Person sind

Die Erlassjahrkampagne spricht sich aus diesem Grund für ein grundlegend verändertes Schuldenmanagement aus. (faieres und transparentes Schiedsverfahren, internationales Insolvenzrecht)

6.) Kohärenz und Konsistenz des internationalen Geld-, Finanz- und Handelssystems

(Zu diesem Thema sind in der AG "Finanzielle Globalisierung"

bereits eine Vielzahl von Studien, Materialien und Stellungnahmen erstellt worden, auf die wir an dieser Stelle verweisen.)

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob und in welcher Form eine Reform von IWF/Weltbank und WTO im Rahmen der "Financing for Development"- Konferenz behandelt werden können und müssen. Wir halten eine Diskussion für wenig hilfreich, da sie im Wesentlichen in den Bretton Woods-Institutionen und der WTO selbst zu führen und umzusetzen ist. Eine Einflußnahme über den Umweg einer VN-Konferenz auf anderer Ebene scheint nicht erfolgversprechend.

Schlußbemerkungen

Wenn wir also heute von Entwicklungsfinanzierung reden, ist damit die gesamte Spannbreite der Mittel gemeint, die der Förderung einer nachhaltigen und sozialverträglichen Entwicklung dienen können. Öffentliche Entwicklungshilfe ist dabei nur eine Möglichkeit und volumenmäßig mit rund 56 Milliarden US-Dollar (1999) sicher nicht die bedeutendste.

Die Aufgabe der Finanzierung ließe sich zusammenfassen: das Volumen und den Stellenwert der öffentlichen Entwicklungshilfe erhöhen, gleichzeitig private Finanzierungsquellen zu mobilisieren und die internen Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern verbessern.

In diesem Sinne muß sich die Bundesrepublik aktiv an der Vorbereitung der Konferenz "Financing for Development" beteiligen.