

April 2008

Kassensturz

in der Entwicklungszusammenarbeit



Kosten und Finanzierung der internationalen Entwicklungsziele

Impressum

Kassensturz in der Entwicklungszusammenarbeit Kosten und Finanzierung der internationalen Entwicklungsziele

Autor: Jens Martens

Mitarbeit: Bodo Ellmers, Alexander Gaus, Klaus Schilder

Gestaltung: Karina Waedt, Grafik & Design

Druck: Rautenberg Media & Print Verlag KG

Titelfoto: World Bank / Shehzad Noorani

Schutzgebühr: 5,00 Euro

ISBN: 978-3-924493-86-8

Herausgeber:

Global Policy Forum Europe

Bertha-von-Suttner Platz 13

53111 Bonn

Tel.: 0228-9650 510

Fax: 0228-9638 206

Internet: www.globalpolicy.eu

E-Mail: europe@globalpolicy.org

Kontakt: Jens Martens

terre des hommes

Ruppenkampstr. 11a

49084 Osnabrück

Tel.: 0541-71010

Fax: 0541-707233

E-Mail: info@tdh.de

Internet: www.tdh.de

Kontakt: Klaus Schilder

Bonn, April 2008

Dieser Report ist Teil des Projekts „MDG plus“ des Global Policy Forums Europe, gefördert durch die



Inhalt

Textkästen, Tabellen und Abbildungen	4
Vorwort	5
Einleitung	6
1 Entwicklungsziele – Entwicklungskosten	9
1. Das 0,7-Prozent-Ziel	9
2. Was kosten die MDGs?.....	9
3. Schwächen und Nutzen der Kostenschätzungen	11
2 Entwicklungsfinanzierung – die Kernthemen	13
1. Mobilisierung heimischer Ressourcen.....	13
2. Privatkapital für Entwicklung?	22
3. Handel als Entwicklungsmotor?.....	33
4. Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit	38
5. Neue internationale Finanzierungsinstrumente	49
6. Zukunftsfähige Verschuldung?	56
7. Die „systemischen Fragen“: Reform des internationalen Finanzsystems	63
Literatur	71
Internetseiten	76
Abkürzungen	77

Textkästen, Tabellen und Abbildungen

Kasten 1	Beispiel Ruanda: Mehr Steuereinnahmen – weniger Armut.....	15
Kasten 2	Beispiel Mosambik: Mega-Investitionen gegen die Armut?	26
Kasten 3	Die Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit.....	39
Kasten 4	Was ist ODA?.....	42
Tabelle 1	Private Kapitalflüsse in Entwicklungsländer.....	23
Tabelle 2	Direktinvestitionen und Gewinnabflüsse in Afrika	28
Tabelle 3	Öffentliche Entwicklungshilfe der OECD-DAC-Länder 2001-2006	39
Tabelle 4	Die „Top 10“ der Geber-Lieblinge	44
Tabelle 5	„Alte“ und „neue“ bilaterale Geber.....	46
Tabelle 6	Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer	56
Tabelle 7	Die Länder der HIPC-Initiative.....	57
Tabelle 8	Die größten Staatsfonds der Welt.....	65
Tabelle 9	Die Länder mit den größten Devisenreserven	68
Abbildung 1	Öffentliche Einnahmen und empfangene Entwicklungshilfe in Subsahara Afrika.....	14
Abbildung 2	Private Nettokapitalflüsse in die Entwicklungsländer 1970-2007	22
Abbildung 3	Direktinvestitionen in EL und Rücktransfers von Profiten.....	27
Abbildung 4	Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) vs. öffentliche Entwicklungstransfers („ODT“)	41
Abbildung 5	Private Kreditflüsse in Entwicklungs- und Schwellenländer	59
Abbildung 6	Ausstehende IWF-Kredite 1990-2007.....	65

Vorwort

Dieser Report ist das (vorläufig) letzte Ergebnis des Projektes „MDG plus“, das das Global Policy Forum mit Unterstützung der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen und in Kooperation mit terre des hommes durchgeführt hat. Ziel des Projektes war es, die kritische Auseinandersetzung mit den Millenniumsentwicklungszielen der Vereinten Nationen (MDGs) zu fördern. Dabei ging es uns einerseits darum, die Schwächen und Potentiale der MDGs zu beleuchten, andererseits zu zeigen, was die Regierungen tun müssen, damit die Ziele bis zum Jahr 2015 verwirklicht werden können. Eine Grundbedingung dafür ist die ausreichende Bereitstellung der notwendigen Finanzmittel.

Dieses Thema ist im Jahr 2008 besonders aktuell, denn vom 29. November bis 2. Dezember 2008 werden die Vereinten Nationen in Doha die zweite Weltkonferenz über Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development, FfD) veranstalten. Auf ihr wollen die Regierungen bilanzieren, was aus den Beschlüssen der ersten FfD-Konferenz von Monterrey 2002 geworden ist. Und sie wollen darüber beraten, welche neuen Initiativen nötig sind, um die international vereinbarten Entwicklungsziele, allen voran die MDGs, zu verwirklichen.

Dieser Report soll zu den Vorbereitungen auf die zweite FfD-Konferenz einen Beitrag leisten, indem er die aktuellen Trends im internationalen System der Ent-

wicklungsfinanzierung beschreibt und die Herausforderungen skizziert, vor denen die Regierungen in Doha stehen. Dies geschieht entlang der sechs Themenbereiche des Konsens von Monterrey, die auch die Agenda der Doha-Konferenz bestimmen.

Dieser Report basiert unter anderem auf einer internationalen Konferenz, die das Global Policy Forum und terre des hommes gemeinsam mit dem internationalen Netzwerk Social Watch im Oktober 2007 in Bonn durchgeführt haben, sowie einem Fachgespräch, das in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung im Februar 2008 stattfand. Stellvertretend für alle Beteiligten dieser Veranstaltungen seien folgende KollegInnen genannt, die zu diesem Report wertvolle Impulse und Ideen beigesteuert haben:

Roberto Bissio, Leonor Briones, Birgit Dederichs-Bain, Bodo Ellmers, Rainer Falk, John Foster, Eva Hanfstaengl, Thida Khus, Irene Knoke, Peter Lanzet, Julia Lehmann, Thomas Manz, Peter Mucke, Stephan K. Ohme, Edward Oyugi, Iara Pietricovsky, Klaus Schilder, Emily Joy Sikazwe, Jürgen Stetten, Georg Stoll, Mirjam van Reisen, Peter Wahl und Julia Wegner.

Sie alle sind weder für die politischen Schlussfolgerungen noch für etwaige Fehler in dem Report verantwortlich. Diese sind ausschließlich dem Autoren anzu-lasten. Korrekturen oder Kommentare zu dem Report sind umso willkommener (europe@globalpolicy.org).

Bonn, April 2008

Einleitung

Ob die internationalen Entwicklungsziele, allen voran die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs), bis zum Jahr 2015 verwirklicht werden, ist auch eine Frage des Geldes. Ohne ausreichende finanzielle Mittel können in den Ländern des Südens weder Schulen, Gesundheitsstationen, Straßen oder Wasserleitungen gebaut noch die Gehälter von Lehrern, Krankenschwestern oder Finanzbeamten bezahlt werden.

Bislang reichen die Mittel, die zur Verwirklichung der MDGs zur Verfügung stehen, bei weitem nicht aus. Darin sind sich die Berichte, die die Vereinten Nationen, die Weltbank und zivilgesellschaftliche Organisationen zur Halbzeitbilanz der MDGs 2007/2008 veröffentlicht haben, weitgehend einig.

Es ist eine Binsenweisheit, dass die Überwindung von Armut und Hunger, die weltweite Bekämpfung von HIV und AIDS, die Stärkung von Bildungssystemen oder die Versorgung mit sauberem Trinkwasser nicht allein vom Geld abhängen. Die gesellschaftlichen Machtverhältnisse, inner- und zwischenstaatliche Konflikte und die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Lebenssituation der Menschen und die soziale Entwicklung von Gesellschaften.

Die Agenda der ersten Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, die im März 2002 in Monterrey (Mexiko) stattfand, spiegelte diese Einsicht zumindest teilweise wider. Damals stellten die Staats- und Regierungschefs im Abschlussdokument der Konferenz, dem sogenannten Konsens von Monterrey, fest:

„Zur Verwirklichung der international vereinbarten Entwicklungsziele, namentlich der in der Millenniums-Erklärung enthaltenen Ziele, bedarfes einer neuen Partnerschaft zwischen den entwickelten Ländern und den Entwicklungsländern. Wir verpflichten uns zu einer soliden Politik, einer guten Verwaltungsführung auf allen Ebenen und zur Herrschaft des Rechts. Wir verpflichten uns außerdem zur Mobilisierung inländischer Ressourcen, zur Schaffung von Anreizen für den Zufluss internationaler Finanzmittel, zur Förderung des internationalen Handels als Motor der Entwicklung, zur Verstärkung der internationalen finanziellen

und technischen Entwicklungszusammenarbeit, zu einer nachhaltigen Schuldenfinanzierung und Erleichterung der Auslandsschuldenlast sowie zur Förderung der Kohärenz und Stimmigkeit des internationalen Währungs-, Finanz- und Handelssystems.“¹

Die Beschlüsse, die dieser Selbstverpflichtung folgten, blieben allerdings vage. Sie wiesen die Hauptverantwortung für die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen und für strukturelle Veränderungen in erster Linie den Entwicklungsländern zu. Die Regierungen der Industrieländer lehnten damals noch verbindliche Verpflichtungen zur Erhöhung ihrer Entwicklungshilfe, zu weiteren Entschuldungsmaßnahmen und zur Einführung neuer Finanzierungsinstrumente ab. Internationale Steuern oder Abgaben waren für sie tabu. Zivilgesellschaftliche Organisationen kritisierten die Beschlüsse daher als völlig unzureichend und erklärten zum Abschluss der Konferenz: „Wir sind nicht Teil des Monterrey Konsens“.

Seit 2002 haben sich sowohl die politischen Rahmenbedingungen in allen sechs Themenfeldern von Monterrey als auch die Quantität und Qualität der internationalen Finanzflüsse bemerkenswert dynamisch verändert – mit gravierenden Konsequenzen für die Länder des Südens.

- **Heimische Ressourcen:** Die transnationalen Finanzströme infolge von kriminellen Aktivitäten, Unterschlagung und Steuerflucht sind auf jährlich 1 bis 1,6 Billionen Dollar angewachsen.² Etwa die Hälfte davon geht den Entwicklungs- und Transformationsländern verloren. Vor diesem Hintergrund befasst sich die internationale Entwicklungspolitik zunehmend mit der Frage, wie die Transparenz grenzüberschreitender Zahlungsströme erhöht und der Abfluss von Fluchtkapital gebremst werden kann. Initiativen wie die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) und die Stolen Assets Recovery (StAR) Initiative sind erste Ergebnisse dieser

¹ UN Dok. A/CONF.191/11, Annex, Pkt.4 (Übersetzung des deutschen Übersetzungsdienstes bei den UN).

² UN Office on Drugs and Crime/World Bank (2007), S.1.

Bemühungen. Aber auch weitergehende Themen wie die Steuervermeidungspraktiken Transnationaler Konzerne und die schädlichen Wirkungen von Steueroasen stehen mittlerweile auf der internationalen Agenda.

- **Private Kapitalflüsse:** Im Jahr 2007 erreichten die privaten Nettokapitalflüsse in die Entwicklungsländer das Rekordniveau von 989 Mrd. Dollar – und damit etwa das Zehnfache der öffentlichen Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA).³ Auch die Süd-Süd-Investitionsflüsse haben rasant zugenommen. Unternehmen aus China (inkl. Hongkong), Brasilien und Indien investieren Milliardensummen in Entwicklungsländern, nicht zuletzt in den rohstoffreichen Ländern Afrikas. Der Großteil ausländischer Investitionen im Süden konzentriert sich aber weiterhin auf wenige Länder. Allein nach China (inkl. Hongkong) floss 2006 Investitionskapital in Höhe von 112 Mrd. Dollar. Die Beschäftigungswirkungen ausländischer Investitionen und ihr direkter Beitrag zur Armutsbekämpfung bleiben daher weiterhin beschränkt.
- **Welthandel:** Der weltweite Export von Gütern und Dienstleistungen hat sich innerhalb von nur fünf Jahren von 7,7 Billionen Dollar (2001) auf 14,8 Billionen Dollar (2006) nahezu verdoppelt. Während der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel mit 36 Prozent größer ist als jemals zuvor, stagniert der Marktanteil der 50 ärmsten Länder (LDCs) bei gerade einmal 0,5 Prozent. Die größere Verhandlungsmacht der Länder des Südens hat die Dominanz von EU und USA in der Welthandelsorganisation (WTO) reduziert und zur gegenwärtigen Blockade der Doha-Runde geführt. Der Liberalisierungsdruck auf die Entwicklungsländer hat dadurch aber nicht nachgelassen sondern sich lediglich auf die Verhandlungen über bilaterale und interregionale Freihandelsabkommen verlagert.
- **Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit:** Die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) der Mitglieder des

Entwicklungsausschusses (DAC) der OECD hat sich innerhalb von fünf Jahren von 52,4 auf 104,4 Mrd. Dollar (2006) nahezu verdoppelt. Diese Steigerung gelang allerdings nur durch die umstrittene Anrechnung von Schuldenerlassen, unter anderem für den Irak und Nigeria (2006 insgesamt 19,7 Mrd. Dollar). Zunehmend wird daher nicht nur über die Quantität der ODA sondern auch über ihre Qualität diskutiert. Dies geschieht unter anderem im Umsetzungsprozess der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (Paris Declaration on Aid Effectiveness) vom März 2005. Neben den 22 traditionellen Geberländern, die im DAC zusammenarbeiten, sind in den letzten Jahren zunehmend „neue Geber“ („emerging donors“) in Erscheinung getreten. Im Zentrum der Aufmerksamkeit steht dabei China. Die Liste aller Geber umfasst aber inzwischen 56 Länder. Die klassische Rollenverteilung zwischen den Geberländern des Nordens und den Empfängerländern im Süden löst sich immer mehr auf. Neue Ländergruppierungen jenseits der klassischen Trennung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern gewinnen zunehmend an Bedeutung. Dazu zählt auch die „Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development“, die aus einer Initiative der Präsidenten von Brasilien und Frankreich hervorgegangen ist. Inzwischen habe sich dieser Initiative zur Einführung neuer Instrumente der Entwicklungsfinanzierung über 50 Länder angeschlossen. 20 von ihnen haben bisher beschlossen, eine Solidaritätsabgabe auf Flugtickets einzuführen.

- **Auslandsverschuldung:** Trotz Schuldenerlasse für die hochverschuldeten armen Länder (HIPCs) sind die Auslandsschulden aller Entwicklungs- und Schwellenländer auf die Rekordhöhe von etwa 2,851 Billionen Dollar (2006) gestiegen. An Zins- und Tilgungszahlungen flossen 2006 aus diesen Ländern 568,7 Mrd. Dollar an die Gläubiger. Zwar haben sich die makroökonomischen Verschuldungsindikatoren (Gesamtschulden im Verhältnis zu den Exporteinnahmen bzw. zum Bruttonationaleinkommen) in den meisten Ländern verbessert, Entwarnung bedeutet das aber noch lange nicht. Für 12 der 22 gerade entschuldeten HIPCs sehen Weltbank und IWF

³ Schätzung der Weltbank, vgl. Dailami (2008).

bereits wieder das Risiko der Überschuldung.⁴ Ein zusätzliches Problem stellt in vielen Ländern die wachsende Inlandsverschuldung dar. In Ländern wie Mexiko, Brasilien, Thailand und Indonesien sind die öffentlichen Schulden im eigenen Land in den letzten Jahren drastisch gestiegen. Dies schränkt den finanziellen Handlungsspielraum der Regierungen, auch in Hinblick auf die MDGs, erheblich ein.

- **„Systemische“ Fragen:** Ein Ergebnis der Monterrey-Konferenz war die generelle Vereinbarung, die Stimme der Entwicklungsländer in den Entscheidungsgremien der internationalen Finanzinstitutionen zu stärken. Seitdem konnten sich die Regierungen aber lediglich darauf einigen, im Jahr 2008 die Verteilung der Stimmanteile und Basisstimmrechte im IWF zugunsten einiger Länder des Südens zu reformieren. Eine umfassende Reform der Governance-Strukturen und Mandate von IWF und Weltbank ist damit nicht verbunden. Diese Frage scheint für viele Entwicklungsländer allerdings auch an Bedeutung zu verlieren. Die meisten haben inzwischen ihre Schulden beim IWF vorzeitig zurückgezahlt und sich damit vom Fonds unabhängig gemacht. Als komplementäre oder sogar alternative Modelle zu Weltbank und IWF sind auf regionaler Ebene neue Kooperationsstrukturen entstanden, wie die Chiang-Mai-Initiative im Jahr 2000, die in Asien durch eine verbesserte Kooperation der Zentralbanken neue Finanzkrisen verhindern soll, und die Bank des Südens (Banco del Sur), die 2007 in Lateinamerika gegründet wurde, um Länder dieser Region mit günstigen Krediten zu versorgen. Um im Fall von Finanzkrisen nicht auf die „Hilfe“ des IWF angewiesen zu sein, haben viele Länder enorme Devisenreserven angehäuft. Allein die Reserven Chinas erreichten Ende 2007 einen Umfang

von 1,5 Billionen Dollar. Ein Teil dieses Geldes ist in US-amerikanischen Staatsanleihen angelegt und finanziert damit das Haushaltsdefizit der Bush-Regierung. Dies führte zu der scheinbar paradoxen Situation, dass trotz wachsender Zuflüsse an Privatkapital die Nettofinanzströme aus den Entwicklungs- und Transformationsländern in die Industrieländer 2007 eine Rekordhöhe von etwa 759,8 Mrd. Dollar erreichten.⁵ Mit anderen Worten: Derzeit fließt weit mehr Geld aus den armen in die reichen Länder als umgekehrt.

Das internationale System der Entwicklungsfinanzierung befindet sich im Umbruch. Die folgenden Kapitel geben einen Überblick über die oben angedeuteten Trends und skizzieren die Herausforderungen, vor denen die Regierungen stehen, wenn sie sich Ende 2008 zur zweiten Weltkonferenz über Entwicklungsfinanzierung in Doha, der Hauptstadt des arabischen Emirats Katar, treffen. Dies geschieht entlang der sechs Themenbereiche des Konsens von Monterrey, die auch die Agenda der Doha-Konferenz bestimmen.

Als Leitmotiv zieht sich durch alle Kapitel dieses Reports die Frage, welche politischen Maßnahmen notwendig sind, um die zusätzlichen Mittel zu mobilisieren, die zur Verwirklichung der internationalen Entwicklungsziele, einschließlich der MDGs, erforderlich sind. Wie hoch der zusätzliche Mittelbedarf ist, hängt von den Kosten ab, die mit der Verwirklichung der Ziele verbunden sind. Sie können nur grob geschätzt werden. Das folgende Kapitel vermittelt zumindest eine Ahnung von der Größenordnung des Finanzierungsproblems – und es verdeutlicht damit zugleich, dass die Verwirklichung der MDGs bis zum Jahr 2015 am Geld allein nicht scheitern muss.

⁴ Vgl. IDA/IMF (2007), S. 10.

⁵ UN (2008), S. 69.

Entwicklungsziele – Entwicklungskosten

1. Das 0,7-Prozent-Ziel

Seit den 1950er Jahren gilt das Bruttonationaleinkommen (BNE)⁶ der Geberländer als Referenzgröße für die Höhe öffentlicher Entwicklungshilfe. 0,7 Prozent des BNE sollen in Form öffentlicher Entwicklungshilfe von Nord nach Süd fließen. So hatte es die UN-Generalversammlung bereits 1970 beschlossen.⁷

Dieser Beschluss geht zurück auf eine Empfehlung des Weltkirchenrates aus dem Jahr 1958.⁸ Der Rat forderte damals, 1 Prozent des BNE der reichen Länder in Form privater und öffentlicher Kapitalflüsse in den Süden zu transferieren. Zu dieser Zeit dominierten modernisierungstheoretische Konzepte nachholender Entwicklung. Notwendig sei ein „*big push*“ ausländischen Kapitals, um in den Entwicklungsländern die konstatierte Sparlücke zu schließen und den „*take off*“ hin zu dauerhaftem Wirtschaftswachstum zu ermöglichen. Weltbankexperten bezifferten damals die Kapitallücke für alle Entwicklungsländer mit rund 10 Mrd. Dollar. Das entsprach in diesen Jahren etwa 1 Prozent des BNE der Industrieländer. Die UN-Generalversammlung schloss sich der 1-Prozent-Empfehlung 1960 an, 1964 folgte die UN-Konferenz über Handel und Entwicklung (UNCTAD).

1969 empfahl dann die von der Weltbank eingesetzte Pearson-Kommission in ihrem Bericht, den Entwicklungsländern mindestens 0,3 Prozent des BNE in Form privaten Kapitals und 0,7 Prozent in Form öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA) zur Verfügung zu stellen. Damit war das 0,7-Prozent-Ziel geboren. Dieser Wert blieb über die Jahrzehnte als Zielgröße bestehen, obwohl es weder für seine Höhe noch für seine Bemessungsgrundlage eine heute noch schlüssige sachliche Rechtfertigung gibt.

⁶ Bis 1999 Bruttosozialprodukt (BSP).

⁷ Vgl. UN Dok. A/RES/2626 (XXV).

⁸ Zur Geschichte und Kritik des 0,7-Prozent-Ziels vgl. das ausführliche Arbeitspapier von Clemens/Moss (2005).

Das 0,7-Maß hat vor allem politisch-symbolische Bedeutung als „Indikator der Hilfsbereitschaft“ der reichen Länder – und führt der Weltöffentlichkeit Jahr für Jahr aufs Neue vor Augen, dass es mit dieser Hilfsbereitschaft offensichtlich nicht weit her ist (im Jahr 2007 lag der ODA/BNE-Anteil der OECD-Länder bei 0,28 Prozent).

Auf die Frage, was die Verwirklichung der internationalen Entwicklungsziele, einschließlich der MDGs, tatsächlich kostet und wie hoch der entsprechende Bedarf an externem Kapital in den Ländern des Südens ist, gibt das 0,7-Prozent-Ziel keine Antwort. Dazu ist ein Perspektivwechsel erforderlich: Weg vom angebots- und hin zu einem bedarfsorientierten Ansatz der Entwicklungsfinanzierung.

2. Was kosten die MDGs?

Im Laufe der letzten zehn Jahre unternahm zahlreiche Studien internationaler Organisationen und Kommissionen den Versuch abzuschätzen, wie viel die Verwirklichung der internationalen Entwicklungsziele kostet und wie hoch der zusätzliche Finanzbedarf ist.

Die **Vereinten Nationen** haben dazu bereits Ende der 1990er Jahre Vorarbeiten geleistet. In einer gemeinsamen Studie verschiedener UN-Institutionen unter Federführung von UNICEF wurde damals geschätzt, dass zur weltweiten Bereitstellung eines Mindestmaßes an sozialer Grundversorgung (Grundbildung, Basisgesundheits- und Ernährung, reproduktive Gesundheit, Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung) zwischen 206 und 216 Mrd. Dollar pro Jahr erforderlich seien. Ende der 1990er Jahre wurden dafür in den Entwicklungsländern rund 136 Mrd. Dollar ausgegeben, so dass die Finanzierungslücke damals mit 70 bis 80 Mrd. Dollar pro Jahr veranschlagt wurde.⁹

⁹ Vgl. UNDP et al. (1998), S. 22.

Die **Weltbank** kam 2002 in einer Studie zu ähnlichen Ergebnissen. Nach ihren Kalkulationen wären jährlich zwischen 40 und 60 Mrd. Dollar zusätzlich an externen Mitteln nötig, um die Millenniumsziele bis zum Jahr 2015 zu erreichen.¹⁰ Im Jahr darauf schätzte die Weltbank in einer Serie von Studien die jährlichen Zusatzkosten für die Verwirklichung der MDGs in den Bereichen Grundbildung, Gesundheit, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung auf 35 bis 65 Mrd. Dollar. Davon sollten zwischen 20 und 39 Mrd. Dollar durch zusätzliche ODA finanziert werden.¹¹

Die **Commission for Africa** schätzte in ihrem Bericht 2005, dass bis 2010 allein für die Region Subsahara Afrikas rund 75 Mrd. Dollar jährlich an zusätzlichen Mitteln zur Verwirklichung der zentralen Entwicklungsaufgaben benötigt würden. Da die Länder aber nur in begrenztem Umfang zusätzliche externe Mittel absorbieren könnten, reduzierten sie den realistischen Finanzbedarf unter Berücksichtigung der Absorptionsprobleme auf die Hälfte, d.h. 37,5 Mrd. Dollar. Ein Drittel (12,5 Mrd.) sollte in den Ländern selbst aufgebracht werden, zwei Drittel (25 Mrd.) sollten durch zusätzliche ODA finanziert werden.¹² Dies führte zur Ankündigung der G8 auf ihrem Gipfeltreffen in Gleneagles, die Hilfe für Afrika bis 2010 von 25 auf 50 Mrd. Dollar zu verdoppeln.

Die bislang umfassendsten Untersuchungen über die Kosten der MDGs hat das **Millenniumprojekt der Vereinten Nationen** unter Leitung von Jeffrey Sachs vorgenommen. Ein wesentlicher Teil seines Abschlussberichts vom Januar 2005 befasst sich mit diesem Thema.¹³ Das Team des Millenniumprojekts hat für die Bedarfsanalyse auf Länderebene eine umfassende Methodologie entwickelt und in fünf Pilotländern getestet (Bangladesch, Kambodscha, Ghana, Tansania und Uganda).

Es hat zunächst den Gesamtbedarf an Investitionskapital ermittelt, das zur Verwirklichung der MDGs im jeweiligen Land benötigt wird. Im Anschluss daran hat es abgeschätzt, wie viel davon im Land selbst mobilisiert

werden kann und wie viel an externer Unterstützung in Form von ODA notwendig ist. Auf Grundlage der Zahlen aus den fünf Pilotländern hat das Sachs-Team dann den Mittelbedarf hochgerechnet und kommt zu folgenden Schätzungen:¹⁴

Allein in den 53 Ländern mit niedrigem Einkommen¹⁵ betragen die Kosten für die Verwirklichung der MDGs im Jahr 2015 529 Mrd. Dollar. Davon sollten 394 Mrd. in den Ländern selbst mobilisiert werden. Im Jahr 2002 gaben diese Länder 137 Mrd. Dollar für die Verwirklichung der MDGs aus. Bis zum Jahr 2015 steigt der Finanzbedarf somit um 257 Mrd. Dollar. Dabei handelt es sich nur um den inländischen Finanzierungsanteil. Das Millenniumprojekt schätzt, dass die verbleibende Finanzierungslücke in Höhe von 135 Mrd. Dollar (2015) durch die Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe an diese Länder geschlossen werden muss.

Insgesamt muss nach Schätzungen des Millenniumprojekts die ODA zur Finanzierung der MDGs bis zum Jahr 2015 auf 195 Mrd. Dollar steigen. Dies entspricht einer Erhöhung des Anteils der ODA am BNE der Geber auf 0,54 Prozent. Diese Mittel werden wohlgerneht allein zur Verwirklichung der MDGs benötigt. Zur Finanzierung aller anderen entwicklungspolitischen Aufgaben sind weitere Mittel erforderlich.

Dies gilt insbesondere für die Zusatzkosten, die in den Ländern des Südens in Folge des Klimawandels entstehen. Auch hier können die zu erwartenden Kosten nicht exakt beziffert werden. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) nimmt in seinem Bericht über die menschliche Entwicklung 2007/2008 folgende grobe Schätzung des externen Finanzierungsbedarfs vor:¹⁶

- Im Jahr 2015 werden für Investitionen in den Klimaschutz in den Entwicklungsländern zusätzliche 44 Milliarden Dollar benötigt;

¹⁰ Vgl. World Bank (2002).

¹¹ Vgl. World Bank (2003).

¹² Vgl. Commission for Africa (2005), S. 91.

¹³ Vgl. UN Millennium Project (2005), S. 237ff.

¹⁴ Vgl. UN Millennium Project (2005), Tabellen 17.2 und 17.3.

¹⁵ Nach der Klassifizierung der Weltbank gehören zur Kategorie der Länder mit niedrigem Einkommen alle Länder mit einem jährlichen Prokopfeinkommen von weniger als 905 Dollar.

¹⁶ Vgl. UNDP (2007), S. 239f.

- um Armutsbekämpfungsprogramme an den Klimawandel anzupassen, brauchen die Länder weitere 40 Milliarden Dollar;
- die Zusatzkosten für die Katastrophenhilfe werden auf 2 Mrd. Dollar geschätzt.

Insgesamt müssten die Industrieländer bis zum Jahr 2015 demnach 86 Mrd. Dollar jährlich an neuen und zusätzlichen Mitteln bereitstellen, um die Länder des Südens bei der Anpassung an den Klimawandel zu unterstützen. Das wären etwa 0,2 Prozent des BNE der Industrieländer.

3. Schwächen und Nutzen der Kostenschätzungen

“It is clear that our present knowledge does not suffice to put a convincing price tag, even a rough one, on the cost of meeting the human development goals.”
Zedillo Panel, S.31

Die bisherigen Versuche, die Kosten der Armutsbekämpfung bzw. der Verwirklichung der internationalen Entwicklungsziele auf globaler Ebene in exakten Beträgen zu beziffern, sind aus mehreren Gründen problematisch:¹⁷

- **Fehlende Daten:** Für viele Länder, insbesondere in Afrika, liegen keine oder nur ungenaue Statistiken über Armut, Einkommen und soziale Lage vor. Wenn aber nicht bekannt ist, wie viele Menschen in einem Land arm sind, hungern oder keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben, können auch die Kosten der Überwindung von Armut, Hunger oder Wassermangel nicht genau beziffert werden.
- **Problematische Verallgemeinerung und Extrapolation:** Viele Kostenstudien verallgemeinern die Ergebnisse aus den Untersuchungen einzelner Länder und übertragen sie auf die globale Ebene. Dies kann angesichts der Heterogenität der Länder nur zu groben Näherungswerten führen. Häufig extrapolieren die Studien Trends der Vergangenheit linear in die Zukunft. Für Projektionszeiträume von 10 Jahren und mehr ist eine lineare Entwicklung aber kaum zu erwarten.
- **Externalitäten unberücksichtigt:** Die Kostenschätzungen können potentielle externe Schocks, etwa infolge internationaler Finanzkrisen oder veränderter weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, nicht berücksichtigen. Gleichzeitig können sie aber auch die positiven Externalitäten nicht genau kalkulieren. Die Verbesserung der Trinkwasserversorgung kann beispielsweise auch die Kindersterblichkeit senken; die Reduzierung von Hunger und Unterernährung reduziert möglicherweise auch die Anfälligkeit für schwere Infektionskrankheiten. Kostenschätzungen, die die Kosten der Verwirklichung jedes einzelnen Entwicklungsziels addieren, ohne positive Wechselwirkungen zu berücksichtigen, überschätzen daher möglicherweise den Finanzbedarf.
- **Mangelnde Vergleichbarkeit:** Den Kostenprojektionen liegen sehr unterschiedliche Berechnungsmethoden zu Grunde. Dies beeinflusst die Ergebnisse und macht eine Vergleichbarkeit der einzelnen Studien nur eingeschränkt möglich.
- **Qualität ausgeblendet:** Die Kosten der Verwirklichung der internationalen Entwicklungsziele werden zwangsläufig auf Grundlage quantitativer Zielgrößen abgeschätzt. So wird beispielsweise berechnet, wie teuer es wäre, bis 2015 universelle Grundschulbildung für alle Kinder (gemessen an der Nettoeinschulungsquote) sicherzustellen (MDG 2). Höhere Einschulungsquoten allein sagen aber noch nichts über die Qualität und die Resultate des Unterrichts. Untersuchungen zeigen, dass nicht selten am Ende der Grundschulzeit nur ein Teil der eingeschulten Kinder tatsächlich lesen und schreiben kann.¹⁸ Die Quantität der kalkulierten Finanzmittel lässt allein noch keine Rückschlüsse auf ihre Qualität und Wirksamkeit zu.
- **Illusion des Automatismus:** Durch Kostenprojektionen entsteht – wenn auch unbeabsichtigt – der Eindruck, dass allein durch die ausreichende Mobilisierung heimischen und ausländischen Kapitals die internationalen Entwicklungsziele erreicht werden können. Diese Annahme wird der Komplexität von Entwicklungsprozessen aber nicht gerecht. Sie lässt vor allem die gesellschaftlichen Machtverhältnisse und ökonomische Verteilungsfragen unberücksichtigt. Eine lückenhafte Problemdiagnose führt aber

¹⁷ Vgl. dazu z.B. Heuty/Reddy (2005), Heuty (2003) und Roy/Vandemoortele (2004).

¹⁸ Vgl. Martens (2007), S. 23f.

zwangsläufig zu den falschen Politikrezepten und kann die dauerhafte Lösung der Probleme eher behindern.

Trotz dieser Schwächen und Oberflächlichkeiten bleibt es unerlässlich abzuschätzen, was die Verwirklichung der internationalen Entwicklungsziele kurz-, mittel- und langfristig kostet. Dies gilt vor allem für die Politik auf nationaler Ebene. Denn nur wenn der Finanzbedarf zumindest näherungsweise bekannt ist, lassen sich nationale Entwicklungsstrategien und öffentliche Haushaltspläne formulieren. Und nur auf dieser Grundlage kann der externe Kapitalbedarf, und damit der Bedarf an öffentlicher Entwicklungsfinanzierung, ermittelt werden. Dies wiederum liefert wesentlich stärkere Argumente für die notwendige Erhöhung der ODA als das Rekurrenieren auf das angebotsorientierte 0,7-Prozent-Ziel.

Denn auch wenn alle bisherigen Schätzungen über die Kosten von Armutsbekämpfung und Entwicklung den tatsächlichen Finanzbedarf nur erahnen lassen, es lassen sich aus ihnen zumindest drei gemeinsame Hauptbotschaften ableiten:

1. **Um die internationalen Entwicklungsziele zu verwirklichen, ist eine substantielle Erhöhung der öffentlichen Finanzmittel in den Entwicklungsländern selbst erforderlich.** Das Millenniumprojekt schätzt, dass zur Finanzierung der MDGs die öffentlichen Haushaltsmittel in den ärmsten Ländern zwischen 2002 und 2015 auf 394 Mrd. Dollar nahezu verdreifacht werden müssen.
2. **Das bisherige ODA-Niveau reicht nicht aus, um den Bedarf der Länder des Südens an externer Entwicklungsfinanzierung zu decken.** Das Millenniumprojekt hält allein zur MDG-Finanzierung eine Verdreifachung der ODA zwischen 2002 und 2015 auf 195 Mrd. Dollar für erforderlich.
3. **Um die Kosten der Anpassung an den Klimawandel zu finanzieren, benötigen die Länder des Südens zusätzliche externe Finanzhilfen.** UNDP schätzt den jährlichen Mehrbedarf auf 86 Mrd. Dollar im Jahr 2015.

Diese Kalkulationen vermitteln einen Eindruck von der Dimension des Finanzbedarfs. Die Summen, um die es geht, wirken isoliert betrachtet enorm. Vergleicht

man sie aber mit anderen Finanzdaten, relativiert sich ihre Größe. Drei Beispiele zur Illustration:

- Die Weltbank schätzte die Zusatzkosten der Verwirklichung aller Gesundheits-MDGs (einschließlich der weltweiten Bekämpfung von HIV und AIDS) auf bis zu 30 Mrd. Dollar pro Jahr.¹⁹ Dies ist weniger als die 39 Mrd. Dollar, die die fünf größten Finanzfirmen an der Wall Street ihren Mitarbeitern 2007 als Weihnachtbonus auszahlten.²⁰ Die Bonuszahlungen von Goldman Sachs an seine 30.522 Mitarbeiter hatten mit 12,1 Mrd. Dollar exakt die gleiche Höhe wie das Bruttoinlandsprodukt Tansanias (2005) mit einer Bevölkerung von über 36 Millionen.
- Der Nettogewinn der vier größten westlichen Ölkonzerne war 2007 mit 111,4 Mrd. Dollar (Exxon Mobile: 40,6 Mrd., Shell: 31,3 Mrd., BP: 20,8 Mrd., Chevron: 18,7 Mrd.) höher als die gesamte öffentliche Entwicklungshilfe der 22 Geberländer, die im Entwicklungshilfesausschuss der OECD zusammengeschlossen sind (103,7 Mrd. Dollar).
- Die weltweiten Militärausgaben erreichten nach Angaben von SIPRI 2006 mit 1.204 Mrd. Dollar einen neuen historischen Höchststand.²¹ Sie waren damit zehnmal so hoch wie die vom Millenniumprojekt für dieses Jahr geschätzten Zusatzkosten der Verwirklichung der MDGs in allen Entwicklungsländern (121 Mrd. Dollar).²²

Fazit: Die Verwirklichung der internationalen Entwicklungsziele, einschließlich der MDGs, muss nicht deswegen scheitern, weil die Kosten so exorbitant hoch sind. Das Geld ist vorhanden. Die Frage ist vielmehr, welche gesellschaftlichen Interessen sich bei der Entscheidung über die Verteilung und Verwendung öffentlicher Mittel durchsetzen.

¹⁹ Vgl. World Bank (2003), S. 10.

²⁰ Bei den Firmen handelt es sich um Goldman Sachs, Morgan Stanley, Merrill Lynch, Lehman Brothers und Bear Sterns. Vgl. Christine Harper (2008): Bonus Pools Total \$39 Billion on Wall Street: New York: Bloomberg (www.bloomberg.com/apps/news?pid=email_en&refer=home&sid=a3UiaWFcpfNM).

²¹ Vgl. www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_trends.html.

²² Vgl. UN Millennium Project (2005), S. 251.

Entwicklungsfinanzierung – die Kernthemen

1. Mobilisierung heimischer Ressourcen

Die meisten Länder des Südens finanzieren den Löwenanteil ihrer Entwicklung aus eigener Kraft. Im globalen Durchschnitt macht die öffentliche Entwicklungshilfe nur 0,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts dieser Länder aus.²³ Bisher konnten ihre Regierungen aber das Potential der heimischen Ressourcen bei weitem nicht ausschöpfen, um öffentliche Güter und Dienstleistungen in ausreichendem Umfang bereitzustellen. Vielen Ländern des Südens entgehen Jahr für Jahr öffentliche Einnahmen in Milliardenhöhe, weil sie nicht über effektive Steuersysteme verfügen, ihre Finanzverwaltungen schwach und korruptionsanfällig sind, die reichen Eliten ihr Vermögen außer Landes schaffen, um es in Steueroasen anzulegen, und Transnationale Konzerne infolge von Steuergeschenken, manipulierten Verrechnungspreisen und anderen Tricks der Gewinnverlagerung Zahlungen an die Staatskasse umgehen. Ein Bündel nationaler und internationaler Maßnahmen ist notwendig, um die öffentlichen Haushalte zu stärken, Steuerschlupflöcher zu stopfen und Kapitalflucht zu verhindern. Zugleich müssen die Transparenz der Staatsfinanzen erhöht und die Partizipation von Parlamenten und Zivilgesellschaft gestärkt werden. Denn nur so kann gewährleistet werden, dass die Regierungen die zusätzlichen Staatseinnahmen tatsächlich zur Bekämpfung der Armut und zur Verwirklichung der internationalen Entwicklungsziele verwenden.²⁴

Der finanzielle Gestaltungsspielraum der Regierungen vieler Entwicklungsländer ist nicht nur in absoluten Zahlen sondern auch in Relation zur Wirtschaftskraft ihres jeweiligen Landes erheblich eingeschränkt – und damit auch ihre Möglichkeit, öffentliche Güter und Dienstleistungen, etwa in den Bereichen Bildung und Gesundheit, in ausreichendem Umfang bereitzustellen.

In der überwiegenden Zahl von Entwicklungs- und Schwellenländern liegt der Anteil der Staatseinnahmen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) weit unter dem entsprechenden Durchschnittswert der Industrieländer. Nach Schätzungen der Weltbank beträgt in den

Ländern mit niedrigem Einkommen der Anteil der Einnahmen der Zentralregierung gerade einmal 13 Prozent des BIP (2004), in den Ländern mit hohem Einkommen sind es dagegen 26 Prozent und in den Ländern der EU sogar 35,7 Prozent.²⁵ Mit anderen Worten: Wäre in den Ländern mit niedrigem Einkommen der Anteil der Staatseinnahmen am BIP ebenso hoch wie in den reichen Ländern, stünden den Regierungen dort 161 Mrd. Dollar mehr an öffentlichen Einnahmen zur Verfügung.²⁶

In den letzten Jahren scheint sich die Situation der öffentlichen Einnahmen in einer Reihe von Entwicklungsländern zu verbessern. In Subsahara Afrika sind die öffentlichen Einnahmen, auch infolge des starken

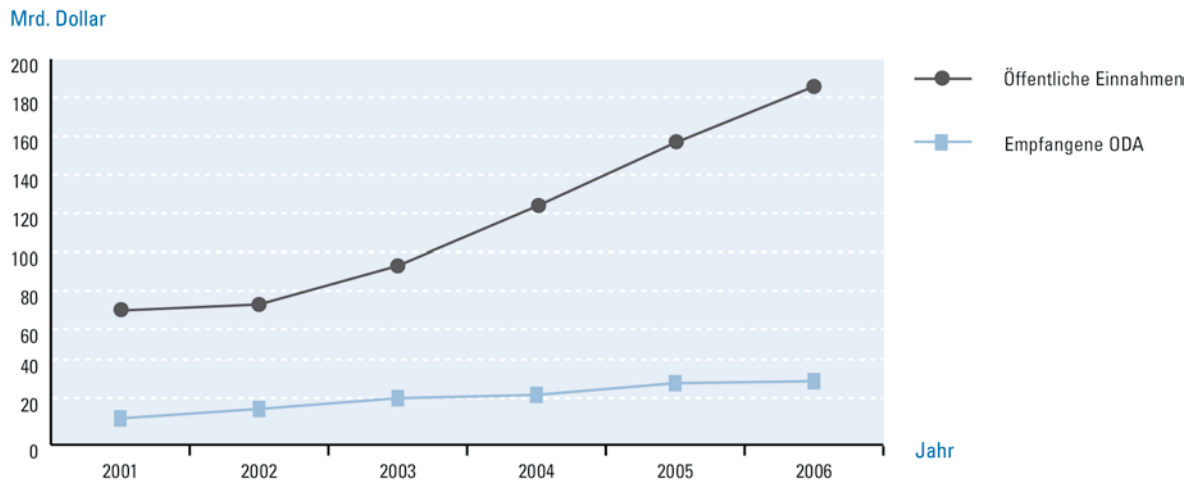
²³ Vgl. UNDP (2007), Tabelle 18.

²⁴ Eine ausführlichere Auseinandersetzung mit den Problemen der heimischen Ressourcenmobilisierung enthält unsere Studie „Die öffentliche Armut der Entwicklungsländer“, vgl. Martens (2006). Die folgenden Ausführungen basieren auf dieser Studie.

²⁵ Vgl. World Bank (2006c), Tab. 4.10.

²⁶ Dies gilt für das Jahr 2004. BIP aller Länder mit niedrigem Einkommen 2004: 1.236,6 Mrd. Dollar; davon 13 Prozent: 161 Mrd. Dollar, 26 Prozent: 322 Mrd. Dollar.

Abbildung 1
Öffentliche Einnahmen und empfangene Entwicklungshilfe in Subsahara Afrika



Quelle OECD (2008), S. 27.

Wirtschaftswachstums, erheblich gestiegen (s. Abbildung 1).

Dass trotz dieses Aufwärtstrends in den öffentlichen Kassen vieler Entwicklungsländer dennoch weiterhin Ebbe herrscht, hat vielfältige Gründe. Vor allem folgende Faktoren haben bisher die Bereitschaft und Fähigkeit der Regierungen, mehr staatliche Einnahmen zu mobilisieren, negativ beeinflusst:

1. Ineffektive Steuersysteme und schwache Finanzverwaltungen

Viele Regierungen des Südens finanzieren ihre Staatshaushalte nur zu einem Bruchteil über Steuern. Wichtige zusätzliche Einnahmequellen sind Import- und Exportzölle, Einnahmen aus Staatsbetrieben, Lizenzgebühren für den Abbau von Bodenschätzen (insbesondere Erdöl), ausländische Entwicklungshilfe sowie Kredite und Staatsanleihen.

Zudem ist in den ärmeren Ländern der Anteil der Staatseinnahmen aus direkten Steuern (Einkommen, Unternehmensgewinne und Kapitaleerträge) wesent-

lich geringer als aus indirekten Steuern (insbesondere Mehrwertsteuer). Die Einführung der Mehrwertsteuer wurde in vielen Entwicklungsländern vom IWF und der Weltbank forciert. Sie forderten in ihren Strukturanpassungsprogrammen von den Regierungen regelmäßig Steuerreformen mit dem Ziel, einerseits die Steuerbasis zu erweitern, andererseits die Spitzensteuersätze bei den direkten Steuern (insbesondere der Unternehmenssteuer) zu senken. Die Mehrwertsteuer war bei diesen Reformen ein wesentliches Element. So kam es in Afrika in den 1990er Jahren zu einem regelrechten Boom bei der Einführung dieser Steuer. 1969 gab es nur ein Land in Afrika südlich der Sahara, in dem die Mehrwertsteuer erhoben wurde; zwei Jahrzehnte später waren es vier Länder, im Jahr 2006 bereits 40.²⁷

Unter Verteilungsgesichtspunkten ist der hohe Stellenwert der indirekten Steuern aber äußerst problematisch. Denn gerade die Mehrwertsteuer belastet vor allem die Armen und Familien mit niedrigem Einkommen, die den größten Teil ihres Geldes für den Kon-

²⁷ Vgl. Emran / Stiglitz (2002), S. 1 und PricewaterhouseCoopers (2006), S. 8f.

sum verwenden müssen. Für die reicheren Gruppen der Gesellschaft fallen diese Steuern im Verhältnis zu ihrem Einkommen dagegen kaum ins Gewicht. Sind Einkommens- und Vermögenssteuern gleichzeitig niedrig oder werden gar nicht erhoben, verstärkt sich die ungleiche Steuerbelastung. Die Armen werden zur Kasse gebeten, während die Reichen vom Fiskus verschont bleiben.

Häufig nehmen Regierungen zugunsten der reichen Eliten ihres Landes ganze Bereiche der Volkswirtschaft von einer effektiven Besteuerung aus und verzichten damit auf Einnahmen in Milliardenhöhe. Dies gilt zum Beispiel für die Gewinne ausländischer Konzerne in Sonderwirtschaftszonen (siehe unten) und für die Besteuerung von Landbesitz. UNDP wies bereits vor einigen Jahren darauf hin, dass in vielen südasiatischen Ländern der Agrarsektor zwar mehr als ein Drittel des BIP erwirtschaftet, jedoch weniger als sechs Prozent

zum Steueraufkommen beiträgt. Eine Grundsteuer auf Großgrundbesitz könnte für die Regierungen in der Region zu beträchtlichen Mehreinnahmen führen.²⁸

Zusätzlich zu den Problemen beim Aufbau eines flächendeckenden Steuersystems sind viele Regierungen nicht in der Lage, das Einnahmepotential des bereits existierenden Steuersystems auszuschöpfen. Ein Hauptgrund dafür liegt in der Schwäche und Ineffektivität der Finanzverwaltungen. Regierungen verfügen häufig nicht über die finanziellen Mittel, um die für die Steuererhebung notwendige Infrastruktur aufzubauen und qualifiziertes Personal einzustellen. Die Folgen sind gravierend: Steuerpflichtige werden nicht vollständig registriert, Steuern nicht erhoben, Zahlungseingänge nicht kontrolliert und Betriebsprüfungen nicht durchgeführt. Dort, wo die Steuersysteme modernisiert und die Steuerverwaltungen gestärkt werden, zeigen sich rasch positive ökonomische und soziale Effekte (s. Kasten 1).

Kasten 1

Beispiel Ruanda: Mehr Steuereinnahmen – weniger Armut

In den Jahren nach dem Völkermord 1994 wurden in Ruanda die öffentlichen Verwaltungsstrukturen grundlegend reformiert. In diesem Zusammenhang schuf die Regierung 1998 eine neue zentrale Finanzbehörde, die Rwanda Revenue Authority (RWA). Dies geschah mit Unterstützung des britischen Entwicklungsministeriums (DFID)²⁹. Zugleich wurden die Steuergesetze modernisiert, zusätzliche Finanzbeamte ausgebildet und ein neues Computersystem zur Verwaltung der Steuerdaten eingerichtet. In den folgenden acht Jahren verdreifachten sich die Steuereinnahmen von 175 auf 528 Mrd. Ruanda Franc. Die Folgen:

- Die öffentlichen Ausgaben für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung verfünffachten sich innerhalb von drei Jahren (2003-2006).
- Auch die Gesundheitsausgaben stiegen in diesem Zeitraum um fast das Fünffache. Die Zahl der medizinischen Behandlungen verdoppelte sich.

- Die Bildungsausgaben wurden mehr als verdoppelt. Der Anteil der Kinder, die eingeschult wurden, stieg von 74 Prozent (2001) auf 95 Prozent (2006).

DFID geht davon aus, dass die Erhöhung der Sozialausgaben direkt zur Reduzierung der Armut beitrug. Der Anteil der Ruander, die unter der Armutslinie leben, sank von 74 Prozent (1994) auf 56,9 Prozent (2006). Ruanda gehört damit allerdings immer noch zu den ärmsten Ländern der Welt.

Durch die Erhöhung der inländischen Steuereinnahmen sank der Anteil der externen Entwicklungshilfe am Staatshaushalt. 2001 kamen nur 34,6 Prozent des Budgets aus inländischen Quellen, 2006 waren es immerhin schon 48,7 Prozent.

²⁸ Vgl. UNDP (1999), S. 116.

²⁹ Die Informationen zu diesem Fallbeispiel stammen von DFID, vgl. www.dfid.gov.uk/casestudies/files/africa/rwanda-tax.asp (10.1.2008).

2. Hoher Anteil der Schattenwirtschaft

Erschwert wird die Mobilisierung staatlicher Einnahmen in vielen Entwicklungsländern durch den hohen Anteil der informellen Wirtschaft bzw. der Schattenwirtschaft. Gemeint sind damit alle ökonomischen Aktivitäten in einer Gesellschaft, die sich außerhalb staatlicher Regulierung und Kontrolle, und damit auch außerhalb staatlicher Besteuerung, vollziehen. Dazu zählen nach dem System of National Accounts:³⁰

- Informelle wirtschaftliche Tätigkeiten in Haushalten und Kleinstbetrieben, die überwiegend der Selbstversorgung dienen (Subsistenzwirtschaft).
- Kriminelle Aktivitäten, die mit finanziellen Transaktionen verbunden sind, wie z.B. Drogenhandel, Bestechung oder Kinderprostitution.
- Schwarzarbeit und vergleichbare Aktivitäten, bei denen es sich zwar generell um legale Betätigungen handelt, die aber gegenüber Behörden vor allem aus steuerlichen und arbeitsschutzrechtlichen Gründen verheimlicht werden.

Alle drei Formen der Schattenwirtschaft spielen in Entwicklungsländern eine große Rolle. Die Internationale Arbeitsorganisation schätzt den Anteil der Menschen, die in der informellen Wirtschaft beschäftigt sind, in machen Ländern auf weit über 50 Prozent. Besonders groß ist der Anteil z.B. in Nepal (73,3 Prozent), Mali (71 Prozent), Tansania (67 Prozent), Indien (55,7 Prozent) und Peru (53,8 Prozent).³¹ Der Anteil der Frauen ist in der Regel dabei überproportional hoch.

Den Finanzbehörden entgehen durch die Schattenwirtschaft, insbesondere durch die Schwarzarbeit, Steuereinnahmen in erheblichem Umfang. Der britische Wirtschaftswissenschaftler Alex Cobham schätzt, dass die Steuereinnahmen der Entwicklungsländer um bis zu 285 Mrd. Dollar pro Jahr höher ausfallen würden, wenn die Schattenwirtschaft vollständig in die formelle Wirtschaft integriert werden würde.³²

³⁰ Das System of National Accounts 1993 wurde gemeinsam von UN, EU, OECD, IWF und Weltbank entwickelt. Vgl.: <http://unstats.un.org/unsd/sna1993/introduction.asp>

³¹ Vgl. International Labour Office (2002), S. 14.

Es wäre jedoch ein Missverständnis, die informelle Wirtschaft insgesamt zu kriminalisieren und mit Steuerhinterziehung gleichzusetzen. Ebenso wäre es falsch, im Umkehrschluss anzunehmen, eine Formalisierung der Schattenwirtschaft würde proportional die Steuereinnahmen erhöhen. Denn zum Teil ist eine Formalisierung weder möglich noch erwünscht (im Fall der kriminellen Aktivitäten), zum Teil liegt das Einkommen aus der informellen Beschäftigung unterhalb der Steuerbemessungsgrenzen (z.B. im Fall der Subsistenzproduktion). In vielen Ländern sehen die Menschen die Informalität zudem als einzige Möglichkeit an, staatlicher Willkür und Korruption zu entgehen. Eine Integration ihrer Tätigkeiten in die formelle Wirtschaft müsste deswegen einhergehen mit dem Aufbau einer vertrauenswürdigen und funktionsfähigen Finanzverwaltung und dem Abbau von Korruption und Willkür.

3. Steuervermeidung und Gewinnverlagerung transnationaler Investoren

Der Wettbewerb um ausländische Investoren hat auch vor den Ländern des Südens nicht halt gemacht. Viele Regierungen versuchen durch Steuersenkungen, Subventionen und andere Vergünstigungen transnationale Unternehmen ins Land zu holen.

Steuerwettlauf nach unten

In den letzten zehn Jahren haben die Regierungen der OECD-Länder die Unternehmenssteuersätze im Durchschnitt von 37,6 auf 28,3 Prozent gesenkt.³³ In den meisten Ländern des Südens geht der Trend in die gleiche Richtung, wobei dort die Unternehmenssteuersätze ohnehin oft niedriger waren als in den Industrieländern. Zu den Ländern mit besonders niedrigen Steuersätzen zählen Paraguay (10 Prozent), Kirgisistan

³² Vgl. Cobham (2005), S. 11f. Cobham hält eine vollständige Integration der Schattenwirtschaft in die formelle Wirtschaft allerdings für unrealistisch. Für möglich hält er, die Differenz zwischen dem Anteil der Schattenwirtschaft in Entwicklungsländern und dem (niedrigeren) Anteil in den OECD-Ländern um zwei Drittel zu reduzieren. Dies brächte den Entwicklungsländern Steuermehreinnahmen in Höhe von rund 110 Mrd. Dollar.

³³ Vgl. KPMG (2000), KPMG (2004) und KPMG (2006a). Die Zahlen beziehen sich auf den Zeitraum 1996-2006.

(10 Prozent), Mauritius (15 Prozent), Libanon (15 Prozent) und Kambodscha (20 Prozent).

Die Höhe der Steuersätze ist allerdings nur ein Indikator für den generellen (Abwärts-)Trend der Unternehmensbesteuerung. Sie sagt weder etwas über die Höhe der Steuereinnahmen aus noch über die Steuern, die die einzelnen Unternehmen tatsächlich zahlen. Denn die Höhe des gesamten Steueraufkommens hängt von einer Reihe weiterer Faktoren ab: den indirekten Steuern, den Abschreibungsmöglichkeiten und anderen legalen und illegalen Steuervermeidungstricks (z.B. der Manipulation der internen Verrechnungspreise, s. u.), sowie vor allem dem Ausmaß der Steuerbefreiung für ausländische Investoren.

„Steuerferien“ in Sonderwirtschaftszonen

Um ausländisches Investitionskapital ins Land zu locken, haben die Regierungen überall auf der Welt Sonderwirtschaftszonen (Export Processing Zones, EPZs) eingerichtet. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) schätzt ihre Zahl auf über 3500.³⁴ In diesen Zonen werden transnationalen Unternehmen, die für den Export produzieren, vielfältige Vergünstigungen gewährt. Dazu zählen der ungehinderte Kapitaltransfer (inkl. des Rücktransfers von Profiten ins Heimatland), eingeschränkte Gewerkschaftsrechte, niedrige Umwelt- und Sozialstandards, sowie diverse steuerliche Anreize. Meist garantieren die Regierungen den Investoren eine vollständige Steuerbefreiung („tax holidays“) für mindestens fünf bis zehn Jahre. Danach werden den Unternehmen in EPZs häufig wesentlich niedrigere Steuern auferlegt als den einheimischen Unternehmen, die für den Bedarf im eigenen Land produzieren. All diese Vergünstigungen erfolgen auf Kosten der Staatshaushalte, die dadurch Einnahmeausfälle in erheblichem Umfang verkraften müssen.

Ausbeutung der Rohstoffländer

Finanzielle Privilegien für ausländische Investoren sind aber nicht auf Sonderwirtschaftszonen beschränkt. Vor allem die großen Erdöl- und Bergbaukonzerne haben in der Vergangenheit häufig nur einen Bruchteil ihrer Ausbeute in Form von Steuern oder Lizenzgebühren

(royalties) an die Regierungen der Produktionsländer abgeführt. Nach Ländern aufgeschlüsselte Informationen über die Zahlungen sind nicht verfügbar. Beispiele aus Mali, Sambia, Tansania, Chile und Peru zeigen aber, dass die Rohstoffkonzerne in diesen Ländern oft weit weniger als 10 Prozent ihrer Exporterlöse an Steuern und Lizenzgebühren gezahlt haben.³⁵ Erst in jüngster Zeit haben die Regierungen begonnen, die Verträge mit den Rohstoffkonzernen neu zu verhandeln, um vom gegenwärtigen Rohstoffboom zu profitieren und einen größeren Teil der rasant gestiegenen Gewinne im eigenen Land zu behalten. Zwischen 2002 und 2006 erhöhten sich die Nettogewinne der weltweit 40 größten Rohstoffkonzerne von 4 Mrd. auf 67 Mrd. Dollar.³⁶ Die Steuerzahlungen stiegen in diesem Zeitraum (unterproportional) von 2 auf 27 Mrd. Dollar. Welchen Ländern dies zugute kam, ist nicht im Einzelnen bekannt. UNCTAD geht davon aus, dass ein signifikanter Anteil der Steuern nicht in den Produktionsländern sondern in den Heimatländern der Konzerne gezahlt wurde.

Als Reaktion auf die gravierenden Informationsdefizite im Erdöl- und Bergbausektor entstand 2002 die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), die sich für die freiwillige Offenlegung der Zahlungsflüsse zwischen Unternehmen und Regierungen einsetzt.³⁷ Zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse wie die Publish-What-You-Pay-Kampagne und das Tax Justice Network gehen einen Schritt weiter. Sie fordern verbindliche Offenlegungspflichten für Rohstoffkonzerne, insbesondere die Veröffentlichung disaggregierter Unternehmensdaten (Gewinn, Steuerzahlungen etc.) auf Länderebene.³⁸

Preismanipulationen und andere Tricks der Gewinnverlagerung

Dort, wo die Regierungen ausländische Investoren nicht von der Steuer befreit haben oder andere Formen des Steuerdumpings betreiben, nutzen transnational agierende Unternehmen häufig andere Mög-

³⁴ Vgl. dazu International Labour Office (2007).

³⁵ Vgl. UNCTAD (2007b), S. 137.

³⁶ Ebd., S. 138.

³⁷ Vgl. www.eitransparency.org

³⁸ Vgl. www.publishwhatyoupay.org und www.taxjustice.net sowie zur Forderung nach länderspezifischen Offenlegungspflichten („country-by-country reporting“) Tax Justice Network (2008).

lichkeiten, um Steuerzahlungen zu vermeiden. Sie tun dies zum Beispiel, indem sie über die Manipulation interner Verrechnungspreise (*Transfer Pricing*) oder die Verschiebung von Forderungen und Verbindlichkeiten innerhalb eines Konzerns Gewinne in den Ländern entstehen lassen, in denen es steuerlich für sie am profitabelsten ist.

Im Zuge der Globalisierung der Wirtschaftsaktivitäten ist Transfer Pricing zu einem der wichtigsten Instrumente der Steuervermeidung geworden. Die Tatsache, dass sich nach WTO-Angaben mehr als 50 Prozent des weltweiten Handels mit Gütern und Dienstleistungen (Gesamtumfang 2006: 14,8 Billionen Dollar) innerhalb transnationaler Unternehmen abspielen, macht die Bedeutung der konzerninternen Verrechnungspreise offensichtlich.³⁹

Ein Konzern hat grundsätzlich zwei Möglichkeiten, seine Steuerlast durch manipulierte Verrechnungspreise zu reduzieren. Entweder er bezieht Waren oder Dienstleistungen innerhalb des Konzerns aus einem Niedrigsteuerland und zahlt dafür Preise, die über den marktüblichen Preisen liegen; dies erhöht den Gewinn dort, wo weniger Steuern zu zahlen sind; oder er liefert Güter oder Dienstleistungen an eine Auslandstochter zu Preisen, die unterhalb des Marktpreises liegen. Die Einnahmen – und damit auch der zu versteuernde Gewinn – fallen entsprechend niedriger aus, während bei der Tochter die Kosten sinken und die Gewinne steigen. Hat der Konzern seinen Sitz in einem Niedrigsteuerland, funktioniert das Ganze mit umgekehrten Vorzeichen.

Seit einigen Jahren nehmen Regierungen und Steuerbehörden die Praxis der manipulierten Verrechnungspreise immer stärker unter die Lupe, um dieser Form der Steuervermeidung einen Riegel vorzuschieben. Bis vor zehn Jahren gab es nur in einer Handvoll Ländern gesetzliche Regelungen und Dokumentationspflichten zum Transfer Pricing. Inzwischen ist die Zahl der Länder auf 38 gestiegen.⁴⁰ In Deutschland hat die Bundesregierung im Rahmen des „Gesetzes zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen“ (StVergAbG) seit dem April 2003 schärfere Dokumentationsvorschriften und Strafzuschläge für transnatio-

nale Unternehmen im Bereich des Transfer Pricing eingeführt. Vergleichbare Regelungen gibt es bislang aber in keinem afrikanischen Land (mit Ausnahme Südafrikas) und nur in sieben lateinamerikanischen und neun asiatischen Ländern. Und auch dort, wo Regelungen existieren, ist nach Einschätzung der Unternehmensberatung Ernst & Young das „Risiko“ einer verordneten Preisanpassung („risk of adjustment“) gering.⁴¹

Preismanipulationen finden aber nicht nur innerhalb von Konzernen statt. Durch falsch deklarierte Import- und Exportpreise entstehen für die öffentlichen Haushalte Verluste in Milliardenhöhe. Nach Schätzungen des US-Ökonom Simon J. Pak haben die Länder Afrikas allein im Handel mit den USA durch zu niedrig deklarierte Exportpreise und zu hoch deklarierte Importpreise zwischen 1996 und 2005 etwa 31 Mrd. Dollar verloren.⁴² Beispiele sind Diamanten, die aus Ghana zum Preis von 35 Dollar pro Karat in die USA exportiert wurden, oder elektrische Handsägen (Marktwert 150 Dollar), die zum Stückpreis von 27.000 Dollar aus den USA nach Ghana verkauft wurden. 2005 sind allein infolge dieser Preismanipulationen 5 Mrd. Dollar aus Afrika in die USA abgeflossen – und damit 1 Mrd. Dollar mehr als das, was 2005 als US-amerikanische Entwicklungshilfe (ODA) für Afrika deklariert wurde.

4. Kapitalflucht in Steueroasen

Die Kapitalflucht in Steueroasen (tax havens) hat für viele Länder des Südens erhebliche Einnahmeausfälle zur Folge. Was unter Kapitalflucht zu verstehen ist, ist nicht eindeutig definiert. Im engeren Sinne bezeichnet Kapitalflucht den illegalen, nicht dokumentierten Transfer finanzieller Ressourcen aus einem Land, einschließlich der Ausfuhr veruntreuter öffentlicher Gelder durch kriminelle Beamte und Regierungsmitglieder. Im weiteren Sinne umfasst Kapitalflucht alle finanziellen Transaktionen von Unternehmen und Privatpersonen ins Ausland, die primär getätigt werden, um staatlicher Regulierung und Besteuerung zu entgehen.⁴³

Es liegt in der Natur der Sache, dass es keine exakten Zahlen über das Ausmaß der weltweiten Kapitalflucht

³⁹ Vgl. WTO (2007).

⁴⁰ Vgl. Ernst & Young (2007), S.8.

⁴¹ Ebd., S.21.

⁴² Vgl. Pak (2006).

⁴³ Vgl. Epstein (2005), S. 3.

gibt. Schätzungen beziffern die transnationalen Finanzströme infolge von kriminellen Aktivitäten, Unterschlagung und Steuerflucht auf jährlich 1 bis 1,6 Billionen Dollar.⁴⁴ Etwa die Hälfte davon geht den Entwicklungs- und Transformationsländern verloren.

Ein Großteil der Fluchtgelder landet auf Konten oder in Bankdepots auf den Bahamas, den Cayman Islands oder in einer der zahlreichen anderen Steueroasen, die es überall auf der Welt gibt. Dazu gehören nicht nur idyllische Inselstaaten in der Karibik und im Pazifik. Auf der Liste der 72 Steueroasen, die das Tax Justice Network zählt, stehen z.B. auch die Schweiz, Luxemburg, Liechtenstein, Belgien und die Niederlande.⁴⁵

Über die Höhe der jährlichen Einnahmeverluste, die den Regierungen durch die Verlagerung von Gewinnen und Vermögen in Steueroasen entstehen, gibt es naturgemäß keine offiziellen Zahlen. Das Tax Justice Network schätzt, dass allein dadurch, dass Reiche ihr Vermögen in Steueroasen angelegt haben, den Staaten jährlich Steuereinnahmen in Höhe von 255 Mrd. Dollar entgehen.⁴⁶ Diese Schätzung geht davon aus, dass derzeit 11,5 Billionen Dollar Vermögen in Steueroasen gehalten wird. Bei einer Rendite von 7,5 Prozent bedeutete dies einen jährlichen (Zins-)Ertrag von 860 Mrd. Dollar. Eine Einkommens- bzw. Kapitalertragssteuer brächte bei einem Steuersatz von 30 Prozent die geschätzten Einnahmen von 255 Mrd. Dollar. Der britische Steuerexperte Alex Cobham nimmt an, dass ein Fünftel der Mindereinnahmen auf die Länder des Südens entfällt.⁴⁷ Das heißt, den Regierungen des Südens entgehen jedes Jahr mindestens 50 Mrd. Dollar an Steuereinnahmen allein dadurch, dass die reichen Eliten ihr Vermögen nicht im eigenen Land sondern in Steueroasen angelegt haben.

Die Regierungen haben in den letzten Jahren auf internationaler Ebene erste zaghafte Schritte gegen die Veruntreuung öffentlicher Gelder und für die Rückführung

von Fluchtkapital unternommen. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption.⁴⁸ Sie trat am 14. Dezember 2005 in Kraft. Bis Februar 2008 haben 140 Staaten dieses bislang umfassendste internationale Regelwerk gegen Korruption unterzeichnet, 107 haben es ratifiziert. In Deutschland wurde die Ratifizierung bisher vom Bundestag blockiert. Die Konvention enthält spezielle Kapitel zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit und zur Rückführung veruntreuter Gelder aus dem Ausland.

Um die Umsetzung der Konvention zu unterstützen, haben das United Nations Office on Drugs and Crime und die Weltbank im Jahr 2007 gemeinsam die Stolen Assets Recovery (StAR) Initiative ins Leben gerufen. Im Aktionsplan der Initiative stellen die beiden Organisationen in bemerkenswerter Deutlichkeit fest:

„While the traditional focus of the international development community has been on addressing corruption and weak governance within the developing countries themselves, this approach ignores the ‘other side of the equation’: stolen assets are often hidden in the financial centers of developed countries; bribes to public officials from developing countries often originate from multinational corporations; and the intermediary services provided by lawyers, accountants, and company formation agents, which could be used to launder or hide the proceeds of asset theft by developing country rulers, are often located in developed country financial centers.”⁴⁹

Die konkreten Aktivitäten, die der Aktionsplan vorsieht, zielen zum einen darauf, die politischen Widerstände in den Industrieländern gegen schärfere Berichts- und Offenlegungspflichten von Banken und Finanzinstituten zu reduzieren, zum anderen die Entwicklungsländer mit technischer Hilfe zu unterstützen.

⁴⁴ UN Office on Drugs and Crime/World Bank (2007), S.1.

⁴⁵ Vgl. Tax Justice Network (2005a), S. 36f.

⁴⁶ Vgl. Tax Justice Network (2005b).

⁴⁷ Vgl. Cobham (2005), S. 10. Da 80 Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts auf die reichen Länder des Nordens entfallen, schätzt Cobham, dass auch die Vermögen in den Steueroasen zu 80 Prozent von Vermögensbesitzern aus dem Norden gehalten werden.

⁴⁸ Vgl. www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html

⁴⁹ UN Office on Drugs and Crime/World Bank (2007), S. 1.

Was ist zu tun?

Um die internationalen Entwicklungsziele zu verwirklichen und die Abhängigkeit von externen Geldgebern – seien es Regierungen, Banken oder die Internationalen Finanzinstitutionen - zu überwinden, müssen die Länder des Südens die öffentlichen Einnahmen aus heimischen Ressourcen substantiell erhöhen. Neben Fiskalreformen auf nationaler Ebene sind dazu internationale Maßnahmen unerlässlich. Denn gegen den weltweiten Steuerwettbewerb nach unten und die Kapitalflucht in Steueroasen können die Regierungen nur gemeinsam vorgehen. Und auch die effektivere Besteuerung transnationaler Unternehmen, die Bekämpfung der Bestechung und die Rückführung veruntreuter Gelder von ausländischen Konten in die Länder des Südens sind nur durch eine verstärkte multilaterale Zusammenarbeit möglich. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Expertenkommissionen haben dazu u.a. folgende Vorschläge vorgelegt:

1. Aufbau leistungsfähiger und gerechter Steuersysteme unterstützen und Finanzverwaltungen stärken.

Grundvoraussetzung für die Stärkung der öffentlichen Einnahmen ist ein Steuersystem, das auf einer breiten Steuerbasis beruht. Die Besteuerung sollte nach der Leistungsfähigkeit erfolgen und die reichen Vermögens- und Landbesitzer stärker berücksichtigen. Anstelle des Faktors Arbeit sollten der Faktor Kapital und der Ressourcenverbrauch verstärkt besteuert werden. Eine undifferenzierte Mehrwertsteuer belastet dagegen aufgrund ihrer regressiven Wirkung die Armen und kann keine Grundlage für ein gerechtes Steuersystem sein. Die Verantwortung für derartige öko-soziale Steuerreformen haben die Regierungen und Parlamente der betroffenen Länder. Die Entwicklungszusammenarbeit sollte aber diese Reformen wesentlich stärker als bisher durch Beratung und technische Hilfe unterstützen. Dies gilt ebenso für den Aufbau einer leistungsfähigen Finanzverwaltung und unabhängiger Rechnungshöfe.

2. Transnationale Unternehmen wirksam besteuern und Preismanipulationen im Welthandel bekämpfen.

Essentieller Bestandteil eines leistungsfähigen Steuersystems muss eine effektive Unternehmensbesteuerung sein. Die Steuerbefreiungen oder Steueranreize für transnationale Investoren in Sonderwirtschaftszonen sind in dieser Hinsicht kontraproduktiv. Sie sollten abgeschafft werden, wenn möglich in international koordinierter Weise (s. Pkt. 5.). Weiterhin sollten alle Länder Gesetze zum Transfer Pricing einführen, die sich am Fremdvergleichsprinzip (*arm's length principle*) der OECD orientieren. Zur praktischen Umsetzung müssen in den Steuerbehörden die notwendigen fachlichen Kapazitäten geschaffen werden, um Manipulationen der Verrechnungspreise aufzudecken. Gleiches gilt generell für falsch deklarierte Import- und Exportpreise. Angesichts der rasanten technologischen Entwicklung ist hierbei internationale Unterstützung und Zusammenarbeit dringend erforderlich.

3. Offenlegungs- und Berichtspflichten für Banken und Unternehmen ausweiten.

Zentrale Informationen über Zahlungsflüsse dürfen nicht länger unter dem Vorwand des Bank- oder Steuergeheimnisses verschleiert werden. Dies gilt insbesondere für die Zahlungsflüsse im Bereich der Erdöl-, Gas- und Bergbauindustrie. Sie werden weder von den Regierungen der Rohstoffländer noch von den beteiligten Firmen systematisch offen gelegt. Dieser Mangel an Transparenz erleichtert Unterschlagung, Korruption und Steuerhinterziehung. Da einzelnen Konzernen durch die Enthüllung von Informationen ein Wettbewerbsnachteil entstehen könnte, ist es nicht sinnvoll, allein auf die Freiwilligkeit der Offenlegung zu setzen. Statt dessen sollten alle Unternehmen gesetzlich verpflichtet werden, sämtliche Informationen über Steuern, Erträge, Gebühren und andere Zahlungsbewe-

gungen zwischen ihnen und öffentlichen Institutionen in allen Ländern, in denen sie operieren, offen zu legen. Ein Schritt in diese Richtung wäre die Einführung eines neuen Rechnungslegungsstandards, der länderbezogene Berichtspflichten (*country-by-country reporting*) verbindlich macht.

4. Rückführung veruntreuter Gelder aus dem Ausland unterstützen.

Um die Veruntreuung öffentlicher Gelder und die Verluste des Staates infolge von Korruption und Bestechung zu reduzieren, ist ein entschiedeneres Vorgehen sowohl in den betroffenen Ländern als auch im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit erforderlich. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption. Sie sollte möglichst rasch von allen Ländern ratifiziert und auf nationaler Ebene umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere auch für Deutschland und die Schweiz. Außerdem muss von der Vertragsstaatenkonferenz der Konvention ein wirksames Monitoringsystem eingerichtet werden, um überprüfen zu können, ob die Staaten ihre Verpflichtungen aus der Konvention effektiv erfüllen. Initiativen wie die Stolen Assets Recovery (StAR) Initiative sollten verstärkt und ausgeweitet werden.

5. Kapitalflucht in Steueroasen verhindern, weltweite Steuerkooperation stärken und eine Internationale Steuerorganisation gründen.

Dreh- und Angelpunkt für den Erfolg nationaler Steuerreformen ist die verbesserte Kooperation der Regierungen auf internationaler Ebene. Denn angesichts der Bewegungsfreiheit transnationalen Kapitals können Maßnahmen einzelner Regierungen nur begrenzten Erfolg haben. Ein erster Schritt zur Bekämpfung der Steuerflucht wäre die Einführung des automatischen Informationsaustausches zwischen den Finanzplätzen und den Steuerbehörden in den Heimatländern der Anleger. Länder und Territorien, die dazu nicht bereit sind (d.h. Steueroasen), sollten mit gezielten Sanktionen der Vereinten Nationen belegt werden. Darüber hinaus muss die weltweite Koordination und Kooperation in Steuerfragen institutionell gestärkt werden. Denn bisher gibt es kein zwischenstaatliches Forum auf globaler Ebene, das sich mit Fragen der Besteuerung befasst. Kurzfristig könnte zu diesem Zweck das UN-Expertenkomitee zur internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen (Committee of Experts on International Co-operation in Tax Matters) zu einem zwischenstaatlichen Gremium, z.B. einer funktionalen Kommission des UN-Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC), aufgewertet werden. Längerfristig sollte eine eigenständige Internationale Steuerorganisation als Sonderorganisation der Vereinten Nationen geschaffen werden.

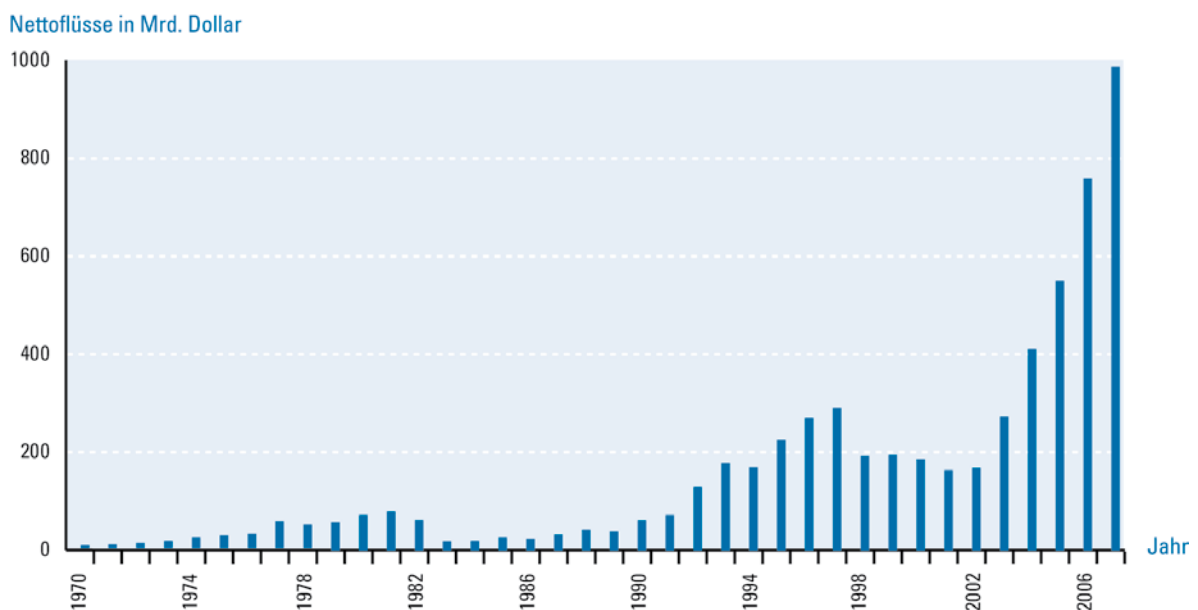
2. Privatkapital für Entwicklung ?

Die privaten Nettokapitalflüsse in die Länder des Südens haben im Jahr 2007 einen neuen historischen Höchststand erreicht. Etwa 989 Mrd. Dollar flossen an Investitionskapital und Privatkrediten in die Entwicklungs- und Schwellenländer. Zwar sind auch die Investitionsflüsse nach Afrika gewachsen, der Boom konzentriert sich aber weiterhin vor allem auf wenige Länder und Sektoren in Asien und Lateinamerika. Welchen Beitrag diese Kapitalflüsse zur Armutsbekämpfung und zur Verwirklichung der internationalen Entwicklungsziele leisten, ist umstritten. In jedem Fall bieten sie nicht nur Chancen sondern sind auch mit erheblichen Risiken und Nebenwirkungen verbunden. Dies gilt insbesondere für die hochspekulativen Investitionen von Hedgefonds und Private Equity Fonds. Um zu verhindern, dass privates Investitionskapital mehr Schaden anrichtet als Nutzen bringt, müssen die Regierungen die internationalen Standards für Unternehmen und die rechtlichen Rahmenbedingungen des Kapitalverkehrs substantiell verbessern.

Der Zufluss von privatem Kapital in die Länder des Südens vollzog sich seit den 1970er Jahren in drei Wellen (s. Abbildung 2). Die erste Welle erreichte ihren Höhepunkt Anfang der 1980er Jahre und endete abrupt mit dem „Ausbruch“ der Schuldenkrise im August 1982,

als Mexiko seine Zahlungsunfähigkeit erklärte. Seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre begann Privatkapital wieder verstärkt in den Süden zu fließen. Die zweite Welle erreichte ihren Höhepunkt 1997. Als Folge der asiatischen Finanzkrise 1997/98 versiegte in den Jah-

Abbildung 2
Private Nettokapitalflüsse in die Entwicklungsländer 1970-2007 (in Mrd. Dollar)



Quelle: Dailami (2008), Wert für 2007 geschätzt.

ren darauf vor allem der Zustrom von Privatkrediten und Portfolioinvestitionen⁵⁰. Nach dem Tiefpunkt im Jahr 2001 setzte die dritte Welle ein, die bis heute ungebrochen anhält. Seitdem sind die Kapitalströme in den Süden explosionsartig angewachsen. Im Gegensatz zu den vorausgegangenen Wellen umfasst der Boom gleichermaßen sowohl Direkt- und Portfolioinvestitionen als auch kurz- und langfristige Privatkredite (s. Tabelle 1). Die privaten Transfers haben sich innerhalb von nur fünf Jahren vervierfacht.

Der Boom in absoluten Zahlen sagt allerdings nichts über die Qualität der Kapitalflüsse und ihre entwicklungspolitischen Effekte aus. Ob private Gelder einen positiven Beitrag zur Finanzierung von Entwicklung leisten, muss aber differenziert beurteilt werden.⁵² Denn die Mittelflüsse sind regional sehr ungleich verteilt, sie konzentrieren sich auf wenige Sektoren, die Gelder werden häufig nicht für produktive und entwicklungsfördernde Zwecke verwendet und viele Investitionen haben negative Nebeneffekte für Wirtschaftsentwicklung und Zahlungsbilanz.

Tabelle 1
Private Kapitalflüsse in Entwicklungsländer

Nettoflüsse in Mrd. \$	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Private Investitionsflüsse	175,8	189,6	179,9	176,6	162,9	184,3	257,7	347,5	418,8
Ausländische Direktinvestitionen	170,0	178,0	166,5	171,0	157,1	160,0	217,8	280,8	324,7
Portfolioinvestitionen	5,8	11,6	13,4	5,6	5,8	24,3	39,9	66,7	94,1
Private Kreditflüsse	17,6	6,0	7,1	-12,1	6,3	89,8	154,8	203,9	228,0
Mittel- und langfristige Kredite	82,9	23,3	13,4	11,6	5,8	34,8	86,4	136,2	156,0
Kurzfristige Kredite	-65,3	-17,3	-6,3	-23,7	0,5	55,0	68,4	67,7	72,0
Private Kapitalflüsse in Entwicklungsländer (gesamt)	193,4	195,6	187,0	164,5	169,2	274,1	412,5	551,4	646,8

Quelle: World Bank (2007c), S. 37⁵¹

*geschätzt

⁵⁰ Bei Portfolioinvestitionen handelt es sich im Gegensatz zu ausländischen Direktinvestitionen um Minderheitsbeteiligungen an ausländischen Unternehmen (i.d.R. unter 10 Prozent des Gesamtkapitals) in Form von Aktien oder Wertpapieren.

⁵¹ Die Weltbank definiert in ihrem Report 135 Länder als „Entwicklungsländer“, darunter auch 10 Länder Mittel- und Osteuropas (u.a. Russland, Polen und Ungarn). Die Zahlen in dieser Tabelle und in den folgenden Ausführungen schließen diese Länder ein. Sie differieren daher zu den Zahlen von UNCTAD, z.B. im World Investment Report, vgl. UNCTAD (2007b).

⁵² Vgl. dazu z.B. die ausführliche Diskussion bei VENRO (2007), Hesel/von Eichborn (2006) und UNCTAD (2005).

1. Spitzenreiter China – Schlusslicht Afrika

Private Kapitalflüsse konzentrieren sich auf einen kleinen Kreis aufstrebender Volkswirtschaften, während Banken und Investoren um viele Länder des Südens weiterhin einen Bogen machen. In den Jahren 2002-2004 flossen rund 60 Prozent aller privaten Auslandskredite an zehn Entwicklungs- und Transformationsländer, allen voran Russland, die Türkei, Indien und China. Bis 2006 stieg ihr Anteil auf 75 Prozent. Der enorme Zuwachs privater Kreditflüsse konzentrierte sich damit ausschließlich auf diese Länder. Exemplarisch ist der internationale Überbrückungskredit in Höhe von 17,6 Mrd. Dollar, den das brasilianische Bergbauunternehmen Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) 2006 aufgenommen hat, um die Übernahme des kanadischen Bergbaukonzerns Inco zu finanzieren.⁵³

Auch die ausländischen Direktinvestitionen fließen überwiegend in die *emerging markets*. Von den 325 Mrd. Dollar investierten ausländische Firmen 2006 allein in China 76 Mrd. Dollar (netto), in Russland waren es 28 Mrd. und in Brasilien, Mexiko und der Türkei jeweils rund 19 Mrd.. Dagegen entfielen auf die 49 Länder Subsahara Afrikas nur 12,5 Mrd. Dollar, ohne Nigeria (4 Mrd.) und Südafrika (2,5 Mrd.) sogar nur 6 Mrd. oder 1,6 Prozent aller Direktinvestitionen in den Entwicklungs- und Schwellenländern. Auch wenn diese Zahlen in Relation zur Wirtschaftskraft des jeweiligen Landes zu sehen sind, bleibt der gesamtwirtschaftliche Stellenwert privater Kapitalzuflüsse für viele ärmere Entwicklungsländer gering.

Große Bedeutung haben die ausländischen Direktinvestitionen dagegen für einige Offshorezentren und Steueroasen in der Karibik. Allein auf die British Virgin Islands, die Cayman Islands und Bermuda flossen zwischen 2004 und 2006 63 Mrd. Dollar an Direktinvestitionen.⁵⁴ Der Gesamtstock an ausländischen Direktinvestitionen wurde dort 2006 auf 204 Mrd. Dollar geschätzt. Auf diesen drei Inseln konzentrieren sich

damit mehr Direktinvestitionen als in allen Ländern Subsahara Afrikas zusammen (199 Mrd. Dollar). Im Gegenzug haben Firmen, die auf diesen drei Inseln ihren Sitz haben, zwischen 2004 und 2006 geschätzte 32 Mrd. Dollar an Investitionskapital ins Ausland transferiert. Insgesamt halten sie ausländische Direktinvestitionen in Höhe von 210 Mrd. Dollar – und damit weit mehr als alle Unternehmen Südamerikas zusammen (161 Mrd. Dollar).

2. Rasantes Wachstum bei Portfolioinvestitionen

Neben den ausländischen Direktinvestitionen haben in den letzten Jahren Portfolioinvestitionen erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Minderheitsbeteiligungen in Aktien und Wertpapieren konzentrieren sich allerdings noch stärker als die Direktinvestitionen auf nur wenige Länder. 2006 flossen 84 Prozent der insgesamt 94 Mrd. Dollar an Portfolioinvestitionen in nur sieben Länder (China, Thailand, Russland, Brasilien, Mexiko, Indien und Südafrika). Mehr als die Hälfte des Kapitals (53 Mrd. Dollar) wurde im Rahmen des Börsengangs (*Initial Public Offering*) von Unternehmen – zumeist ehemaligen Staatsbetrieben – investiert. Allein 22 Mrd. Dollar flossen in die Privatisierung von zwei chinesischen Banken (Industrial and Commercial Bank of China 12,1 Mrd., Bank of China Ltd 8,9 Mrd.).⁵⁵

Unter den ausländischen Anlegern spielen institutionelle Investoren, insbesondere Hedgefonds, eine zentrale Rolle.⁵⁶ Auch die Investitionen von Private Equity Fonds sind in den Schwellenländern rasant gewachsen. Nach Angaben der Emerging Market Private Equity Association stieg ihr Investitionsvolumen von 5,8 Mrd. Dollar 2004 auf 33,2 Mrd. Dollar 2006.⁵⁷ Die Anlagen dieser institutionellen Investoren sind zumeist hochspekulativ und zielen in der Regel darauf ab, aus Zinsen und Dividenden bzw. dem Wiederverkauf der Beteiligungen kurzfristige Gewinne zu erzielen. Die Volatilität dieser Kapitalströme ist entsprechend hoch und kann sich negativ auf die internationale Finanzmarktstabilität auswirken.

⁵³ Vgl. World Bank (2007c), S. 42. Nach der Übernahme von Inco wurde CVRD in Vale umbenannt. Vale wurde durch die Übernahme zum zweitgrößten Bergbauunternehmen der Welt.

⁵⁴ Vgl. UNCTAD (2007b), Annex, Tabelle B.1. Bei der Zahl handelt es sich um eine Schätzung von UNCTAD, da diese Inselstaaten keine genauen Statistiken veröffentlichen.

⁵⁵ Vgl. World Bank (2007c), S. 48f.

⁵⁶ Vgl. World Bank (2007c), S. 48.

⁵⁷ Vgl. www.empea.net

3. Konzentration auf wenige Wirtschaftssectoren

Ausländisches Investitionskapital konzentriert sich nicht nur auf wenige Entwicklungs- und Schwellenländer sondern innerhalb dieser Länder auch auf wenige Sektoren. Ein erheblicher Teil der Direktinvestitionen fließt dabei in Sonderwirtschaftszonen, in denen meist weder die internationalen Gewerkschaftsrechte und Arbeitsstandards noch die nationalen Steuergesetze gelten (s. oben). Wichtigste Sektoren sind hier die Chemie- und Elektroindustrie (Bestand an ausländischen Direktinvestitionen 2005: jeweils 88 Mrd. Dollar).⁵⁸

In zunehmendem Maße wird das Investitionskapital nicht allein zum Aufbau neuer Produktionsstätten und Dienstleistungsunternehmen verwendet sondern auch für Unternehmenszusammenschlüsse und -übernahmen. Sie machten zum Beispiel rund 50 Prozent der Direktinvestitionen aus, die 2006 nach Afrika flossen. Häufig sind sie Resultat der Privatisierung ehemaliger Staatsbetriebe. Als Folge dieses Konzentrationsprozesses wächst die Marktmacht transnationaler Unternehmen und damit auch ihr Potential, die Entwicklung ganzer Volkswirtschaften des Südens in ihrem Sinne zu beeinflussen.

AmdynamischstenhabensichausländischeDirektinvestitionen – auch infolge der Liberalisierungsvorgaben

der WTO – im Bereich der Finanzdienstleistungen entwickelt. Sie wuchsen in den Entwicklungsländern bis 2005 auf einen Gesamtbestand von 341 Mrd. Dollar.

Außerhalb der Gruppe der emerging markets konzentrieren sich ausländische Investitionen vor allem auf die rohstoffreichen Länder des Südens. Der Bestand an Direktinvestitionen transnationaler Bergbau- und Erdölkonzerne hat dort 2005 einen Umfang von rund 180 Mrd. Dollar erreicht. Immer wieder gingen gerade diese Investitionen aber einher mit Umweltverschmutzung und Menschenrechtsverletzungen.⁵⁹ Vor allem in afrikanischen Ländern haben sie nicht selten Konflikte geschürt ohne die wirtschaftliche Entwicklung der Rohstoffländer nachhaltig zu fördern. Eine wachsende Rolle spielen dabei Rohstoffkonzerne aus dem Süden, insbesondere aus China und Indien. Chinesische Ölkonzerne investierten allein im Sudan und in Nigeria mehr als fünf Milliarden Dollar.⁶⁰

Ein Großteil all dieser Investitionen hat zwar die makroökonomischen Kennzahlen der Gastländer verbessert (Wirtschaftswachstum, Handelsbilanz etc.), aber häufig blieben die Investitionen isoliert, behielten Enklaven-Charakter und konnten weder Spill-over-Effekte für die gesamte Volkswirtschaft auslösen noch einen konkreten Beitrag zur Armutsreduzierung leisten (vgl. Kasten 2, Seite 26).

⁵⁸ Vgl. zu diesen und den folgenden Zahlen UNCTAD (2007b), Annex, Tabelle A.1.9.

⁵⁹ Vgl. dazu z.B. die zahlreichen Fallbeispiele auf der Website www.business-humanrights.org. Aktuelle Beispiele für die Verstrickung britischer Bergbaukonzerne in Konflikte und Menschenrechtsverletzungen liefert ein Report von War on Want (2007).

⁶⁰ Vgl. Mayer (2007), S.21.

Kasten 2

Beispiel Mosambik: Mega-Investitionen gegen die Armut?

Die Aluminiumschmelze Mozal gilt als Vorzeigebispiel für den Erfolg ausländischer Direktinvestitionen. Sie wurde 1998 nahe der mosambikanischen Hauptstadt Maputo errichtet. Hauptanteilseigner ist der australisch-britische Bergbaukonzern BHP Billiton (Anteil: 47 Prozent), der Vermarktungsrechte über 75 Prozent der Produktion besitzt. Weitere Anteile werden vom japanischen Konzern Mitsubishi (25 Prozent), der südafrikanischen Industrial Development Cooperation (24 Prozent) und dem mosambikanischen Staat (4 Prozent) gehalten. Finanzielle Unterstützung erhielten sie dabei auch von der Deutschen Entwicklungsgesellschaft (DEG) im Umfang von 36 Mio. Dollar. Mozal nahm den Betrieb im Jahr 2000 auf und hat sich seitdem zu einem der weltweit größten Aluminiumproduzenten entwickelt (Weltmarktanteil etwa 1,3 Prozent). Die makroökonomischen Daten sind eindrucksvoll: Mozal trägt rund 7 Prozent zum BIP und fast 50 Prozent zur industriellen Produktion Mosambiks bei. Seine Exporterlöse haben das mosambikanische Außenhandelsdefizit halbiert.

Die Kehrseite der Medaille: Die Schmelze verbraucht mehr Energie als die gesamte restliche Wirtschaft Mosambiks zusammen. Sie erhält die benötigte Elek-

trizität vom Staat zu hochsubventionierten Preisen. Infolge erheblicher Steuervergünstigungen hat die Aluminiumproduktion die öffentlichen Einnahmen nur minimal erhöht. Auch die Beschäftigungswirkungen blieben gering: Durch Mozal wurden lediglich rund 1000 neue Arbeitsplätze für Mosambikaner geschaffen. Obwohl die Armutsindikatoren sich für Mosambik insgesamt verbessert haben, hat sich die Armut ausgerechnet in der südlichen Region um Mozal, in die 90 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen flossen, verschärft. Das International Poverty Centre von UNDP stellt in einer Länderstudie über Wachstum und Verteilung in Mosambik daher zusammenfassend fest:

„Growth in industrial production has been the main driving force behind Mozambique’s rapidly growing exports. Based on a few mega-projects, this growth has, however, created few jobs while its contribution to public revenue has been marginal when compared to the value of production. The new FDI-financed industries rely on imported inputs, and are closely linked to the South African mining and energy complex. Due to their enclave character, the spillover effect in terms of technology transfer or skills development has been minimal.“⁶¹

4. Rücktransfer von Profiten auf Rekordniveau

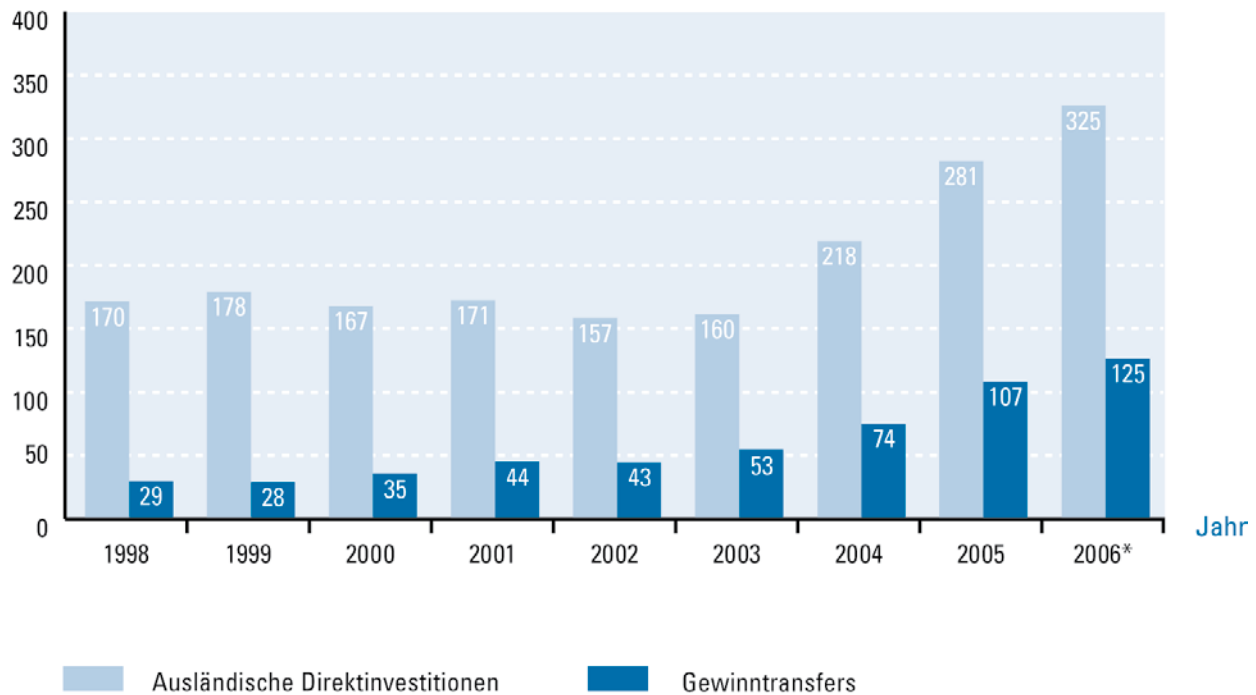
Der grundsätzlich positive Effekt, den die Kapitalzufuhr eines ausländischen Investors für die Zahlungsbilanz des Gastlandes hat, wird durch eine Reihe gegenläufiger Wirkungen reduziert, z.T. sogar ins Negative gewendet. So belastet die durch das Unternehmen hervorgerufene Nachfrage nach Importprodukten ausländischer Zulieferer die Zahlungsbilanz. Zusätzlich können sich falsch deklarierte Import- und Exportpreise negativ auf die Zahlungsbilanz auswirken (s. oben). Wird eine Investition im Gastland kreditfinanziert, treten die positiven Zahlungsbilanzeffekte erst gar nicht ein.

Da die Investoren zumindest mittel- und langfristig von ihrer Anlage profitieren wollen, hat jede Investition naturgemäß früher oder später den Rücktransfer von Gewinnen und gelegentlich auch des eingesetzten Kapitals zur Folge. Mit dem rasanten Anstieg der Investitionsflüsse haben sich auch die Gewinntransfers in die Heimatländer der Investoren erhöht. Allein zwischen 2002 und 2006 verdreifachten sie sich auf 125 Mrd. Dollar (s. Abbildung 3). Damit war der Umfang der Unternehmensgewinne, die im Jahr 2006 aus den Entwicklungsländern in die Kassen der Konzernzentralen flossen, größer als die gesamte öffentliche Entwicklungshilfe dieses Jahres (104 Mrd. Dollar, s. unten).

⁶¹ Virtanen / Ehrenpreis (2007), S. 21.

Abbildung 3
Direktinvestitionen in EL und Rücktransfers von Profiten

Nettoflüsse in Mrd. Dollar



Quelle: World Bank (2007c), S. 37.

Die Weltbank weist darauf hin, dass der Anteil der Gewinne, den die Unternehmen jährlich ins Heimatland zurücktransferieren, seit den frühen 1990er Jahren von über 80 Prozent auf durchschnittlich 62 Prozent gesunken ist.⁶² Auch die Zahlungsbilanz werde nicht signifikant belastet, da die Rücktransfers in der Summe nur rund 2 Prozent der Exporterlöse der Entwicklungsländer entsprächen. Der Blick auf die Daten einzelner

Länder vermittelt ein weniger optimistisches Bild: UNCTAD hat in einer Untersuchung über Auslandsinvestitionen in Afrika in der Periode 1995-2003 gezeigt, dass in einer Reihe afrikanischer Länder die Bilanz von Investitionszuflüssen und Gewinnabflüssen negativ war. Erhebliche Kapitalverluste mussten in diesem Zeitraum Botswana, Gabun und Nigeria verkraften (vgl. Tabelle 2).

⁶² World Bank (2007c), S. 53.

Tabelle 2
Direktinvestitionen und Gewinnabflüsse in Afrika

in Mio. Dollar	1995-2003		
	Zufluss an Direktinvestitionen	Abfluss an Unternehmensgewinnen	Differenz
Algerien	4.871	1.895	2.976
Angola	10.761	7.169	3.592
Botswana	943	5.621	-4.678
Kamerun	577	421	156
Republik Kongo	1.623	2.773	-1.150
Côte d'Ivoire	2.500	2.366	134
Ägypten	6.895	866	6.029
Gabun	-822	3.432	-4.254
Guinea	244	332	-88
Kenia	411	361	50
Mali	807	817	-10
Marokko	9.626	2.449	7.177
Mosambik	1.855	96	1.759
Nigeria	10.784	12.387	-1.603
Senegal	712	541	171
Sudan	3.868	1.164	2.704
Swasiland	540	622	-82
Tansania	2.396	50	2.346
Tunesien	4.387	3.516	871
Sambia	1.158	362	796
Simbabwe	910	837	73

Quelle: UNCTAD (2005).

All diese Beispiele belegen, dass übertriebene Hoffnungen in ausländisches Privatkapital als Motor von Entwicklungsprozessen unangebracht sind. Letztlich muss für jedes Investitionsvorhaben im Einzelnen die Frage nach den sozialen, ökologischen und makroökonomischen Folgen, seinen Beschäftigungswirkungen und seinem entwicklungspolitischen Nutzen gestellt werden.

Eine Politik, die sich vor allem darauf konzentriert, für ausländisches Kapital ein günstiges Investitionsklima zu schaffen, ohne die Risiken und Nebenwirkungen zu berücksichtigen, kann nationalen Entwicklungsprozessen eher schaden und die Verwirklichung der Internationalen Entwicklungsziele behindern. Zu diesem Schluss kommt auch UNCTAD mit seinem Plädoyer, die Rolle ausländischer Direktinvestitionen zu überdenken. In seinem Report mit dem programmatischen

Titel „Rethinking the Role of Foreign Direct Investment“ heißt es:

“(...) there is little evidence to suggest that FDI in Africa (or elsewhere in the developing world) plays a leading or catalytic role in the growth process, and while capital formation must be one of the levers of regional recovery, identifying a healthy investment climate with one attractive to FDI is a misleading guide for policy makers. Moreover, the idea that making life easier for TNCs, including through fiscal and other incentives, is what attracts FDI runs the risk of downplaying more important structural determinants, such as income level and market size, growth prospects, technological capacity, infrastructure provision and degree of diversification. (...) FDI brings both costs and benefits that must be properly evaluated when deciding on the best policy approach to adopt.”⁶³

⁶³ UNCTAD (2005), S. 64f.

Was ist zu tun?

Um zu gewährleisten, dass die Aktivitäten transnationaler Investoren einen positiven Entwicklungsbeitrag leisten, ist auf zwischenstaatlicher Ebene ein grundsätzlicher Perspektivwechsel notwendig. Denn bisher vertreten Regierungen und internationale Organisationen überwiegend die Position, private Kapitalflüsse seien *per se* entwicklungsförderlich, insbesondere wenn sie in Form von Direktinvestitionen erfolgten. Diese Botschaft vermittelten beispielsweise die G8 in ihrer Gipfelerklärung von Heiligendamm, in der sie betonten:

„Wir werden zusammenarbeiten, um offene und transparente Investitionssysteme zu verstärken und Tendenzen, sie einzuschränken, zu bekämpfen. (...) Wir bekräftigen, dass die Investitionsfreiheit ein Stützpfiler von Wirtschaftswachstum, Wohlstand und Beschäftigung ist.“⁶⁴

Die Politikrezepte, die auf diesen neoliberalen Grundannahmen basieren, orientieren sich konsequenterweise an den Interessen der Investoren und zielen in erster Linie darauf ab, in den Entwicklungsländern ein günstiges Investitionsklima zu schaffen. Folgt man dagegen einem Entwicklungsansatz, der die Interessen der betroffenen Bevölkerung in den Mittelpunkt stellt, muss die Politik die internationalen Standards für Investoren und die rechtlichen Rahmenbedingungen des Kapitalverkehrs substantiell verbessern.

Dazu können folgende Schritte beitragen:

1. Normen für transnationale Investoren auf UN-Ebene verbindlich vereinbaren

Beim Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg haben sich die Regierungen im Jahr 2002 verpflichtet, *„(to) actively promote corporate responsibility and accountability, based on Rio Principles, including through the full development and effective implementation of intergovernmental agreements and measures (...)“⁶⁵*. Im Jahre 2003 hat die UN-Unterkommission

⁶⁴ G8 (2007), Pkt. 10.

⁶⁵ Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, para. 49.

zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (UN-Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights) die „Normen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte“ („Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights“)⁶⁶ verabschiedet. Diese Normen bilden einen Meilenstein bei der Definition umfassender Rechtsprinzipien für Unternehmen. Sie umfassen die Menschenrechte, das humanitäre Völkerrecht, die Kernarbeitsnormen, internationale Umweltstandards, die Verbraucherrechte sowie Antikorruptionsregeln. Sie wurden jedoch von der UN-Menschenrechtskommission 2005 nicht verabschiedet und landeten zunächst in der Schublade. Statt dessen wurde John Ruggie zum Sondergesandten des UN Generalsekretärs für Wirtschaft und Menschenrechte ernannt und damit beauftragt, zu diesem Thema einen umfassenden Report anzufertigen. Er wird im Juni 2008 dem UN-Menschenrechtsrat vorgelegt. Unabhängig vom Ergebnis dieses Berichts sollten die Regierungen ihre Ankündigung von Johannesburg wieder aufnehmen und den Prozess hin zu verbindlichen Unternehmensregeln in den Vereinten Nationen aktiv vorantreiben.

2. Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsklauseln in Internationalen Investitionsabkommen verankern

Vordergründig im Widerspruch zum Postulat weltweiter Bewegungsfreiheit für Investoren ist die Investitionspolitik ein hochregulierter Bereich. UNCTAD zählte Ende 2006 5.465 internationale Investitionsabkommen.⁶⁷ Diese regeln aber primär die Rechte transnationaler Investoren. Aus diesem Grund wird seit langem vorgeschlagen, unter dem Dach der Vereinten

⁶⁶ UN-Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, resolution 2003/16. UN-Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, resolution 2003/16.

⁶⁷ 2.573 bilaterale Investitionsabkommen, 2.651 Doppelbesteuerungsabkommen sowie 241 andere internationale Abkommen, die sich mit Investitionen befassen; vgl. UNCTAD (2007b), S. 16.

Nationen ein verbindliches multilaterales Regelwerk auszuarbeiten, in dem auch die Verantwortlichkeiten und Pflichten von Investoren festgeschrieben werden. Das International Institute for Sustainable Development (IISD) hat zu diesem Zweck 2005 ein internationales Musterabkommen zu Investitionen für nachhaltige Entwicklung (Model International Agreement on Investment for Sustainable Development) vorgelegt.⁶⁸ Es kann sowohl als Modell für künftige bilaterale Investitionsabkommen dienen als auch die Grundlage eines internationalen Abkommens bilden. Ein erster Schritt wäre in diesem Zusammenhang die Verankerung von Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsklauseln sowie von Offenlegungspflichten für Regierungen und Unternehmen in allen neuverhandelten bilateralen und regionalen Investitionsabkommen. Längerfristiges Ziel könnte es sein, diese Abkommen durch ein Globales Investitionsabkommen für Nachhaltige Entwicklung nach dem Modell von IISD zu ersetzen.

3. Kooperation zur Stabilisierung von Kapitalflüssen stärken und Kontrolle institutioneller Investoren (z.B. Hedgefonds) verbessern.

Die Regierungen haben in den letzten Jahren immer wieder auf das Problem der Volatilität kurzfristiger Kapitalströme und die Notwendigkeit der besseren Zusammenarbeit zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems hingewiesen. Schon im Konsens von Monterrey betonten sie:

*„Measures that mitigate the impact of excessive volatility of short-term capital flows are important and must be considered. (...) strengthening prudential regulations and supervision of all financial institutions, including highly leveraged institutions, (...) are also important.“*⁶⁹

Sie beließen es aber bei dieser allgemeinen Feststellung ohne daraus politische Konsequenzen zu ziehen. Fünf Jahre später scheiterte beim G8-Gipfel in Heiligen-

damm sogar der harmlose Versuch der deutschen Bundesregierung, einen freiwilligen Verhaltenskodex für Hedgefonds einzuführen, am Widerstand der USA und Großbritanniens. Notwendig wären aber u.a.:⁷⁰

- Verschärfte Offenlegungspflichten für Hedgefonds und Private Equity Fonds gegenüber den Finanzaufsichtsbehörden.
- Internationale Standards zur Beschränkung der Kreditvergabe an Hedgefonds und Private Equity Fonds.
- Das Verbot für Pensionsfonds und Versicherungen, in diese hochspekulativen Fonds zu investieren.

Ein weiterer sinnvoller Schritt wäre die international koordinierte Einführung einer Finanztransaktionssteuer (Financial Transaction Tax, FTT), wie sie das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) vorschlägt.⁷¹ Sie würde vor allem kurzfristige Transaktionen mit spekulativen Derivaten spürbar verteuern. Ein positiver Nebeneffekt wäre die Mobilisierung zusätzlicher Steuereinnahmen in erheblichem Umfang, die auch für entwicklungspolitische Zwecke verwendet werden könnten (s. unten).

4. Rücktransfer von Gewinnen aus Auslandsinvestitionen nicht steuerlich fördern

Investoren ziehen ihre Gewinne aus den Gastländern auch deswegen ab, weil die Steuergesetzgebung im Heimatland für sie vorteilhafter ist. Das gilt nicht nur für den Fall, dass der Investor seinen Firmensitz in einer Steueroase hat. So hat beispielsweise die US-Regierung mit ihrem Homeland Investment Act von 2005 erhebliche Anreize für US-Firmen geschaffen, ihre bis 2002 im Ausland angesammelten Gewinne in den USA zum Dumpingsatz von 5,25 Prozent (statt der regulären 35 Prozent) zu versteuern. Als Folge flossen in diesem Jahr 260 Mrd. Dollar an ausländischen

⁶⁸ Der Wortlaut des Musterabkommens ist veröffentlicht in Mann et al. (2005), eine ausführliche Analyse liefert Fichtner (2006).

⁶⁹ UN Dok. A/CONF.191/11, Annex, Pkt. 25.

⁷⁰ Vgl. dazu Huffs Schmid (2007).

⁷¹ Vgl. Schulmeister/Schratzenstaller/Picek (2008).

Gewinnen amerikanischer Konzerne in die USA zurück.⁷² In den fünf Jahren davor waren es durchschnittlich nur 65 Mrd. Dollar. Solche Anreize fördern den globalen Steuerwettlauf nach unten. Regierungen sollten sich verpflichten, auf jegliche Steueranreize für die Rücktransfers von Gewinnen zu verzichten. Statt dessen sollten sie die internationale Steuerkooperation verstärken, um alle Formen des schädlichen Steuerwettkampfs zu verhindern.

5. Instrumente der Außenwirtschaftsförderung aktiv für Umweltschutz und Technologietransfer nutzen

Multilaterale Regeln für transnationale Investoren können dazu beitragen, dass privates Kapital keinen entwicklungspolitischen Schaden anrichtet. Schwieriger ist es dafür zu sorgen, dass das Kapital in wirtschaftliche

Sektoren bzw. in Regionen der Erde strömt, in denen Anlagen riskant oder wenig profitabel sind. Solche Erwartungen an privaten Investoren zu richten, die auf die Maximierung des *Return on Investment* abzielen, wäre illusorisch. Hier könnten gezielte Formen staatlicher Investitionsförderung sinnvoll sein. Instrumente der Außenwirtschaftsförderung, wie z.B. staatliche Investitions Garantien und Exportkreditgarantien (in Deutschland vor allem Hermes-Bürgschaften), sollten daher nicht nur an die Einhaltung von Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards sowie verbindlicher Transparenzkriterien geknüpft werden. Regierungen sollten sie zugleich nutzen, um den Technologietransfer in strukturschwache Regionen des Südens und in entwicklungspolitisch besonders förderungswürdigen Bereichen, z.B. dem Klimaschutz, aktiv zu unterstützen.

⁷² Vgl. World Bank (2007c), S. 53.

3. Handel als Entwicklungsmotor?

Der Welthandel brummt wie schon lange nicht mehr. Der Wert weltweiter Exporte von Gütern und Dienstleistungen hat sich innerhalb von nur fünf Jahren von 7,7 Billionen Dollar (2001) auf 14,8 Billionen Dollar (2006) nahezu verdoppelt. Während der Anteil der Entwicklungs- und Schwellenländer am Welthandel mit 36 Prozent größer ist als jemals zuvor, stagniert der Marktanteil der 50 ärmsten Länder (LDCs) bei gerade einmal 0,5 Prozent. Die größere Verhandlungsmacht der Länder des Südens hat die Dominanz von EU und USA in der Welthandelsorganisation (WTO) reduziert und zur gegenwärtigen Blockade der Doha-Runde geführt. Der Liberalisierungsdruck auf die Entwicklungsländer hat dadurch aber nicht nachgelassen sondern sich lediglich auf die Verhandlungen über bilaterale und interregionale Freihandelsabkommen verlagert. Damit die Erlöse aus dem internationalen Handel tatsächlich der heimischen Wirtschaft in den Entwicklungsländern und der Bekämpfung der Armut dienen, ist aber ein grundsätzlicher Richtungswechsel in der internationalen Handelspolitik notwendig.

1. Gewinner und Verlierer des Booms im Welthandel

Die Welthandelsbeziehungen waren in den vergangenen Jahren geprägt von einem rasanten Wachstum der globalen Güter- und Dienstleistungsströme. Profiteure des gegenwärtigen Booms auf den Weltmärkten sind die exportorientierten Schwellen- und Rohstoffländer, allen voran China. Die chinesische Wirtschaft erzielte allein 2007 einen Leistungsbilanzüberschuss von rund 363 Mrd. Dollar.⁷³ Auch die erdölexportierenden Länder verzeichneten 2007 Rekordeinnahmen: Der Leistungsbilanzüberschuss von Saudi Arabien kletterte auf 89 Mrd. Dollar, der von Kuwait auf 51 Mrd. Dollar. Auch einige afrikanische Staaten profitierten vom Rohstoffboom, insbesondere Nigeria (Leistungsbilanzüberschuss 2007 rund 15 Mrd. Dollar) und Angola (14 Mrd. Dollar).

Dagegen führen die gestiegenen Weltmarktpreise für Rohstoffe und Nahrungsmittel für die Nettoimportländer zu Wachstumseinbußen und zum Teil dramatischen Versorgungsschwierigkeiten. So ist in zahlreichen Ländern Afrikas und auch in Schwellenländern wie Mexiko die Ernährungssicherheit der armen Bevölkerung durch den Preisanstieg bei Getreide akut gefährdet. Nach Angaben der Welternährungsorganisa-

tion FAO müssen die Entwicklungsländer 2007/2008 die Rekordsumme von 52 Mrd. Dollar für Getreideimporte ausgeben.⁷⁴ Gründe für die Preisexplosion sind nicht nur die größere Nachfrage nach Lebensmitteln sondern auch die zunehmende Produktion von Biosprit und die verstärkte Spekulation an den Rohstoffbörsen. Als Folge der gestiegenen Brotpreise gab es in einigen afrikanischen Ländern bereits soziale Unruhen. 36 Länder befinden sich laut FAO in einer akuten Nahrungsmittelkrise und benötigen externe Unterstützung.

2. Blockaden in der WTO

In der Welthandelsorganisation (WTO) versuchten die westlichen Industrieländer seit dem Jahr 2001, im Rahmen der sogenannten Doha-Runde die weitere Liberalisierung des Welthandels voranzutreiben. Dabei waren sie allerdings mit einer erstarkten Verhandlungsmacht der Länder des Südens und ihrer Wortführer China, Indien und Brasilien konfrontiert. Sie drängen auf eine entwicklungsförderliche Reform des Welthandelsystems. Allerdings zeigen sich innerhalb der Länder des Südens zunehmende Interessenkonflikte und ein wachsender Konkurrenzdruck, beispielsweise im Textilbereich.

Zugleich bestehen auch innerhalb des Industrieländerblocks gravierende Interessengegensätze, insbesondere zwischen den USA und der EU. Kompromisse

⁷³ Vgl. Statistik aus dem World Factbook 2008 des CIA (www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2187rank.html)

⁷⁴ Vgl. FAO (2007).

waren in dieser komplizierten Gemengelage bisher nicht möglich. Im Juli 2006 erklärten die Regierungen die Doha-Runde (vorerst) für gescheitert. Auch weitere Anläufe der G4 (EU, USA, Indien und Brasilien) zur Wiederbelebung der sogenannten „Entwicklungsrunde“, so im Juni 2007 in Potsdam, scheiterten an offensichtlich unüberbrückbaren Interessendifferenzen. USA und EU waren einerseits nicht zu einer substantiellen Kürzung ihrer Agrarsubventionen bereit, forderten von den Schwellenländern aber andererseits eine weitreichende Marktöffnung für ihre Industriegüter und Dienstleistungen.⁷⁵

3. Konflikte um regionale Freihandelsabkommen

Auch als Folge der Blockaden in der WTO verlagerten die USA und die EU ihre Liberalisierungsbemühungen in den letzten Jahren zunehmend auf andere Ebenen. Im Rahmen diverser Verhandlungen über bilaterale und interregionale Freihandelsabkommen üben sie unvermindert Druck auf die Länder des Südens aus, ihre Zölle zu senken und ihre Märkte für Investoren und Dienstleistungen zu öffnen. Dies geschieht unter anderem im Rahmen der Verhandlungen über sogenannte Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPAs) zwischen der EU und regionalen Zusammenschlüssen der Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP).

Trotz ihres politischen Drucks gelang es der EU bis Ende 2007 nur mit dem regionalen Bündnis der 15 karibischen AKP-Staaten (Cariforum) ein umfassendes Wirtschaftspartnerschaftsabkommen auszuhandeln.⁷⁶ Mit weiteren 20 AKP-Staaten schloss die EU zunächst nur Interim-Abkommen im Bereich des Güterhandels ab. Dies geschah zum Teil nur mit einzelnen Staaten auf bilateraler Ebene (u.a. mit Kamerun und Ghana). Dies hat nach Ansicht des South Centre die EPA-Regionen und die Gruppe der AKP-Staaten als ganze erheblich destabilisiert.⁷⁷ Der Fahrplan der EU sieht nun vor, mit allen AKP-Regionen bis spätestens Mitte 2009 umfassende EPAs zu vereinbaren.

Die EU fordert dabei von den AKP-Staaten sowohl den weitgehenden Abbau ihrer Marktschranken für Produkte aus der EU als auch Verbesserungen im Marktzugang für Investitionen und Dienstleistungen. Nur unter diesen Bedingungen könnte im Gegenzug der Grad des Marktzugangs, den die EU den AKP-Ländern bis Ende 2007 einräumte, beibehalten werden. Die EU begründet ihre Position mit dem Verweis auf die nötige WTO-Kompatibilität der Handelsabkommen. Profitieren würde von derart umfassenden Freihandelsverträgen jedoch vor allem die europäische Exportwirtschaft. Die einheimische Wirtschaft und die lokalen Produzenten in den AKP-Ländern wären der Konkurrenz europäischer Unternehmen schutzlos ausgeliefert – wenn auch teilweise erst nach 15- bis 25-jährigen Übergangsfristen.

Zivilgesellschaftliche Organisationen kritisierten den Liberalisierungsdruck der EU in den Verhandlungen mit den AKP-Regionen heftig. Mehr als 160 Netzwerke und Organisationen aus dem AKP-Raum und der EU haben sich auf Initiative des Africa Trade Network der internationalen StopEPA-Kampagne angeschlossen.⁷⁸ Sie fordern alternative Handelsvereinbarungen, die den Entwicklungsinteressen der AKP-Länder eher gerecht werden und die eigenständige regionale Integration fördern.

Nach dem Prinzip von Zuckerbrot und Peitsche verbindet die EU ihren Verhandlungsdruck mit dem Anreiz, bis 2010 jährlich 2 Mrd. Euro für handelsbezogene Entwicklungszusammenarbeit („Aid for Trade“) zur Implementierung der neuen Handelsabkommen bereitzustellen. Der Finanzbedarf ist in den Entwicklungsländern in diesem Bereich in der Tat groß. Das gilt sowohl für die Unterstützung der einheimischen (Export-)Wirtschaft und den Ausbau der Infrastruktur (Straßen, Häfen etc.) als auch für die Stärkung der Regierungen der Entwicklungsländer bei den Handelsverhandlungen selbst (*capacity building*).

⁷⁵ Vgl. Reichert (2007).

⁷⁶ Vgl. zum Stand der EPA-Verhandlungen Anfang 2008 South Centre (2008).

⁷⁷ Ebd., S. 34.

⁷⁸ Vgl. www.stopepa.de

4. Agrarsubventionen als Entwicklungshemmnis für den Süden

Viele Bauern in Entwicklungsländern haben nach wie vor einen massiven Wettbewerbsnachteil durch die enormen Agrarsubventionen, mit denen vor allem die USA und die EU ihre heimische Landwirtschaft unterstützen. 225 Milliarden Dollar gaben die Industrieländer nach OECD-Angaben im Jahr 2005 für die Subventionierung ihrer Landwirtschaft aus. Subventionierte Nahrungsmittel aus der EU wie Milchpulver, Rindfleisch, Geflügelteile oder Tomaten überschwemmen vor allem Afrikas Märkte und zerstören dort die Existenzgrundlage unzähliger Kleinbauern, die mit den staatlich unterstützten Billiganbietern aus dem Norden nicht konkurrieren können.

Einen gewissen Fortschritt bedeutete vor diesem Hintergrund die Ankündigung der Industrieländer, ihre Agrarexportsubventionen bis 2013 vollständig zu beseitigen. Es ist allerdings unklar, ob sie diese Zusage bei einer fortgesetzten Blockade der WTO-Verhandlungen tatsächlich in die Tat umsetzen. Zugleich weigern sie sich bis heute, ihre Agrarsubventionen insgesamt abzubauen und das Dumping verbilligter Nahrungsmittellexporte in die Länder des Südens zu beenden.

5. Einnahmeverluste durch Zollsenkungen

Die geforderten Zollsenkungen bedeuteten für einige Länder des Südens erhebliche Einnahmeverluste. Denn Zölle sind vor allem für afrikanische Länder weiterhin eine der wichtigsten Einnahmequellen. Manche Länder, wie z.B. Côte d'Ivoire, Madagaskar oder der Senegal finanzieren über 30 Prozent ihres Staatshaushaltes aus den Erlösen von Export- und Importzöllen.

Der Anteil der Zolleinnahmen an den gesamten Staatseinnahmen ist bereits in den letzten Jahren in fast allen Ländern gesunken. In den armen Ländern ging er zwischen 1995 und 2003 von durchschnittlich 22 Prozent auf 16 Prozent zurück, in den Ländern mit mittlerem Einkommen sank er von 13 auf 7 Prozent.⁷⁹ Dies geschah in erster Linie auf Druck des IWF und der Weltbank. In ihren Strukturanpassungsprogrammen forderten sie von den Ländern des Südens systematisch die Beseitigung von Importbeschränkungen, die Öffnung der Märkte und den Abbau der Zölle. Die Einnahmefälle sollten nach Meinung des IWF vor allem durch die Einführung bzw. Erhöhung der Mehrwertsteuer ausgeglichen werden.

In den meisten Ländern des Südens ging diese Rechnung jedoch nicht auf. Eine umfassende Untersuchung über 125 Länder, die von Mitarbeitern des IWF selbst durchgeführt wurde, belegt, dass gerade die Regierungen in den Ländern mit niedrigem Einkommen die Einnahmeverluste durch die Handelsliberalisierung nicht ausgleichen konnten.⁸⁰ In diesen Ländern wurden die geringeren Zolleinnahmen zu höchstens 30 Prozent durch andere Steuereinnahmen kompensiert. Und auch die Länder mit mittlerem Einkommen konnten für jeden Dollar, den sie durch die Zollsenkungen weniger verdienten, nur 45-65 Cents zusätzliche Steuereinnahmen erzielen. Die Folge: In den Staatshaushalten dieser Länder fehlten Mittel, die zur Finanzierung der MDGs dringen benötigt würden.

⁷⁹ Vgl. World Bank (2006c), Tab. 4.12.

⁸⁰ Vgl. Baungsgaard/Keen (2005), S. 18.

Was ist zu tun?

Die Handelspolitik der Industrieländer ist doppelzünftig. Einerseits fordern sie von den Entwicklungsländern die Öffnung ihrer Märkte, andererseits schotten sie ihre eigenen Märkte in den „sensiblen“ Bereichen, allen voran dem Agrarsektor, gegenüber Produkten aus dem Süden ab. Die Weltbank konstatiert, dass der Index der Handelsbeschränkungen (*Overall Trade Restrictiveness Index, OTRI*) zwar in vielen Ländern des Südens zwischen 2000 und 2006 gesunken ist, der OTRI der EU aber unverändert blieb. Ausgerechnet gegenüber den Ländern Südasiens und Subsahara Afrikas bestehen in den Industrieländern weiterhin die höchsten Exportrestriktionen.⁸¹ Notwendig ist daher ein grundsätzlicher Richtungswechsel in der internationalen Handelspolitik, der den Entwicklungsinteressen der Länder des Südens Rechnung trägt. Zivilgesellschaftliche Gruppen haben dazu unter anderem folgende Forderungen formuliert:

1. Richtungswechsel in den WTO-Verhandlungen

Grundsätzlich sollten die Regierungen von EU und USA gegenüber den Ländern des Südens auf Forderungen nach weiterem Zollabbau in allen Verhandlungen der WTO verzichten. Statt dessen sollten die betroffenen Länder (im Sinne des Prinzips des „*Special and Differential Treatment*“) das Tempo und den Umfang weiterer Liberalisierungsschritte im Sinne einer Sonder- und Vorzugsbehandlung eigenständig bestimmen können. Dazu gehört die Berücksichtigung der von den Entwicklungsländern entwickelten Konzepte der „speziellen Produkte“ und der „spezifischen Schutzmechanismen“. Dies würde die politischen Spielräume der Entwicklungsländer („*policy space*“) zum Schutz einheimischer Märkte und der lokalen Produktion – insbesondere im landwirtschaftlichen Bereich – gegenüber der ausländischen Konkurrenz erweitern.

2. Interessen der AKP-Länder in EPA-Verhandlungen respektieren

Der Fahrplan der Europäischen Kommission für die Fortsetzung der EPA-Verhandlungen setzt die AKP-Länder, die zum Teil noch weit von einer eigenständigen regionalen Integration entfernt sind, unter massiven Zeitdruck. Die bislang verhandelten sog. Interim-Abkommen enthalten grundsätzliche Konstruktionsmängel, die nach Befürchtung zivilgesellschaftlicher Gruppen aus den AKP-Ländern die Entwicklung und erfolgreiche regionale Integration dieser Länder erschweren werden. Die Abkommen fordern eine weit über WTO-Bestimmungen hinausreichende wirtschaftliche Öffnung, ohne dass die EU bislang Zugeständnisse bei den für AKP-Staaten wichtigen Fragen, wie der Reform der Ursprungsregeln und dem Abbau handelsverzerrender Agrarsubventionen, gemacht hat. In den weiteren Verhandlungen müssen daher Vertragsbestimmungen, die den Entwicklungszielen der AKP-Staaten entgegenstehen, neu verhandelt werden. Dies gilt insbesondere auch für die unzureichend ausformulierten Schutzklauseln in den Interim-Abkommen. Zudem gäbe es durchaus noch zeitlichen Spielraum, um auch 2008 über alternative EPAs bzw. Alternativen zu den EPAs zu verhandeln, die den Entwicklungsinteressen der AKP-Länder eher gerecht würden. Die Regierungen der EU sollten daher den Zeitdruck aus den Verhandlungen mit den AKP-Staaten nehmen, um Spielraum für die Prüfung von Alternativen zu schaffen.

⁸¹ Vgl. World Bank (2007d), S. 174 ff.

3. „Aid for Trade“ nicht an Liberalisierung binden

Die EU sollte ihre „Aid for Trade“-Programme nur über zusätzliche Mittel finanzieren, um eine Umlenkung dringend benötigter EZ-Mittel aus anderen Bereichen zu verhindern. Sie sollte auch auf handelspolitische Konditionalitäten und politischen Druck während der laufenden Verhandlungen mit den AKP-Ländern verzichten. „Aid for Trade“ muss in die nationalen Entwicklungsstrategien der Länder eingebunden werden. Die Mittel sollten dabei vorrangig den lokalen und regionalen Handel und die Exportdiversifizierung unterstützen.

4. Abbau von Agrarsubventionen

Die EU sollte ihre Ankündigung in die Tat umsetzen, die verbliebenen Agrarexportsubventionen bis 2013 vollständig zu beseitigen – unabhängig vom weiteren Verlauf der Verhandlungen in der WTO. Als dringenden Schritt sollte die EU ihre Subventionen für Agrarexporte in Entwicklungsländer, insbesondere nach Afrika, bereits bis 2009 vollständig streichen. Darüber hinaus sollte sie sich für Maßnahmen einsetzen, die die Funktionsfähigkeit lokaler Märkte stärken und sie vor ausländischem Agrardumping schützen.

4. Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit

Die Mittel, die von der OECD als öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) definiert werden, haben sich innerhalb von nur vier Jahren auf 107 Mrd. Dollar (2005) verdoppelt. Davon stand den Regierungen des Südens allerdings weniger als die Hälfte zur Finanzierung ihrer eigenen Entwicklungsprogramme zur Verfügung. Aufgebläht wurden die Statistiken vor allem durch die Anrechnung von Schuldenerlassen gegenüber dem Irak und Nigeria. Da diese Effekte ab 2009 wegfallen, müssen die Geberregierungen ihre Entwicklungshilfebudgets erheblich aufstocken, um einen Einbruch der ODA zu verhindern. Bereits 2006 und 2007 ist die ODA wieder gesunken (2007: 103,7 Mrd. Dollar). Gleichzeitig gewinnen die sogenannten „neuen“ Geber, allen voran China, immer mehr an Bedeutung. Dies hat die Bemühungen um eine bessere Koordination und Arbeitsteilung unter den Gebern verstärkt. Notwendig wäre darüber hinaus aber eine weit grundsätzlichere Verständigung von Geber- und Empfängerländern über die (Neu-) Definition und die Rahmenbedingungen der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung.

Zur Verwirklichung der internationalen Entwicklungsziele müssen die öffentlichen Entwicklungshilfegelder erheblich erhöht werden. Dieser Forderung des Südens stimmen auch die Regierungen der reichen Industrieländer grundsätzlich zu. Im Konsens von Monterrey betonten sie gemeinsam:

„We recognize that a substantial increase in ODA and other sources will be required if developing countries are to achieve the internationally agreed development goals and objectives, including those contained in the Millennium Declaration.“⁸²

Sie beließen es aber damals bei diesem allgemeinen Appell. Lediglich die Mitglieder der EU hatten sich im Vorfeld des Monterrey-Gipfels dazu verpflichtet, ihre ODA bis 2006 auf durchschnittlich 0,39 Prozent des BNE zu steigern. Im Juni 2005 beschlossen sie dann in einem Stufenplan, die ODA bis zum Jahr 2010 im EU-Durchschnitt auf 0,56 Prozent und bis 2015 auf 0,7 Prozent des BNE zu erhöhen.

Im selben Jahr verabschiedeten Vertreter von rund 90 Industrie- und Entwicklungsländern die Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*), die

sich vor allem mit den qualitativen Aspekten der Hilfe befasst (s. Kasten 3).

Die Regierungen haben mit diesen beiden Beschlüssen auf die quantitativen und qualitativen Defizite in der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit reagiert. Seitdem sind die offiziellen ODA-Zahlen sprunghaft angestiegen. Zugleich haben die Regierungen vielfältige Aktivitäten auf nationaler und internationaler Ebene gestartet, um die Ziele der Pariser Erklärung in die Tat umzusetzen. Trotz der politischen Dynamik der letzten Jahre sind die Defizite aber bisher bei weitem nicht überwunden.

1. Rapider Anstieg der ODA – aber nicht im Süden

Die Finanzmittel, die die Mitglieder des Entwicklungshilfeausschusses (DAC) der OECD als ODA deklarieren, haben sich innerhalb von nur vier Jahren mehr als verdoppelt (vgl. Tabelle 3). Im Jahr 2005 hatten sie mit 107 Mrd. Dollar ihren bisherigen historischen Höchststand erreicht. Seitdem ist die ODA wieder gesunken. 2007 lag sie nur noch bei 103,7 Mrd. Dollar.⁸³

⁸² UN Dok. A/CONF.191/11, Annex, Pkt. 41.

⁸³ Vgl. OECD Pressemitteilung vom 4. April 2008.

Kasten 3

Die Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit

Im März 2005 wurde unter Federführung der OECD die Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*) verabschiedet.⁸⁴ Sie enthält konkrete Verpflichtungen, die ODA zu harmonisieren und besser an die Entwicklungsstrategien der Empfängerländer anzupassen, Transaktionskosten und bürokratische Verfahren zu reduzieren, die Geberkoordination zu verbessern und die Rechenschaftspflicht von Geber- und Empfängerregierungen gegenüber der betroffenen Bevölkerung und den Parlamenten zu stärken.

Um Fortschritte bei der Verwirklichung der Verpflichtungen zu messen, enthält die Pariser Erklärung eine Liste von 12 Zielen (einschließlich der dazugehörigen Indikatoren), die bis zum Jahr 2010 verwirklicht werden sollen. So sollen bis 2010 mindestens 85 Prozent der ODA-Mittel, die in den staatlichen Sektor fließen, im Staatshaushalt des jeweiligen Empfängerlandes

verbucht werden. Mindestens 75 Prozent der ODA sollen im Rahmen ein- oder mehrjähriger Zeitpläne ausgegeben werden, um die Vorhersehbarkeit der Zahlungsflüsse für die Empfänger zu erhöhen. Der Anteil der ODA, die nicht an Lieferungen und Leistungen von Unternehmen des Geberlandes gebunden sind, soll bis 2010 kontinuierlich erhöht werden. Schließlich sollen die Geber mindestens 66 Prozent der ODA im Rahmen von programmgestützten Ansätzen (u.a. Budgethilfen) anstelle von kleinteiliger Projektunterstützung ausgeben.

Im September 2008 treffen sich die Regierungen beim dritten High-Level Forum (HLF) on Aid Effectiveness in Accra (Ghana), um die bisherige Umsetzung der Erklärung zu bilanzieren und einen neuen Aktionsplan, die *Accra Action Agenda*, zur Umsetzung der Pariser Erklärung zu beschließen.⁸⁵

Tabelle 3
Öffentliche Entwicklungshilfe der OECD-DAC-Länder 2001-2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA)	52 423	58 297	69 065	79 432	107 099	104 421
Bilaterale Zuschüsse	33 509	39 818	50 888	57 246	83 453	79 450
davon:						
Technische Zusammenarbeit	13 602	15 452	18 352	18 672	20 753	22 252
Nahrungsmittelhilfe	1 007	1 086	1 196	1 169	887	956
Humanitäre Hilfe	1 943	2 779	4 360	5 193	7 110	6 751
Schuldenerlasse	2 501	4 538	8 317	7 134	24 999	18 600
Verwaltungskosten	2 979	3 046	3 545	4 032	4 115	4 250
Ausgaben für Asylbewerber	1 332	1 091	1 860	2 146	2 069	1 823
Bilaterale Kredite	1 602	939	-1 153	-2 942	-1 008	-2 490
Beiträge an Multilaterale Institutionen	17 311	17 540	19 330	25 127	24 653	27 461
davon:						
UN	5 325	4 739	4 828	5 129	5 469	5 239
Europäische Gemeinschaft	4 946	5 695	6 946	8 906	9 258	9 931
IDA	3 279	3 279	3 120	5 690	4 827	6 787
Regionale Entwicklungsbanken	1 491	1 813	1 734	2 274	2 096	2 466
Quelle: OECD Datenbank						

⁸⁴ Vgl. BMZ (2005), Anlagen 1 und 2.

⁸⁵ Ausführliche Informationen zur Paris Erklärung und zum Vorbereitungsprozess auf die Accra-Konferenz 2008 finden sich auf der gemeinsamen Website zivilgesellschaftlicher Organisationen www.betteraid.org.

Das im Vergleich zu den Vorjahren erheblich höhere ODA-Niveau der Jahre 2005 und 2006 bedeutet aber keineswegs, dass im selben Umfang zusätzliche Entwicklungshilfemittel (*fresh money*) in den Süden geflossen sind. Denn ein erheblicher Teil der ODA besteht nicht in realen Finanztransfers und steht damit den Regierungen des Südens auch nicht direkt zur Verfügung. Die OECD unterscheidet aus diesem Grund zwischen der öffentlichen Entwicklungshilfe (= ODA) und der Hilfe, die Regierungen der Empfängerländer für die Verwirklichung ihrer Entwicklungsstrategien einplanen können. Die OECD nennt sie „programmierbare Hilfe“ (*programmable aid*).⁸⁶ Programmierbare Hilfe ist nach der OECD-Definition die ODA abzüglich der bilateralen humanitären Hilfe, der Schuldenerlasse, der Verwaltungskosten, der Kosten für Asylbewerber und der kalkulatorischen Studienplatzkosten von Studierenden aus Entwicklungsländern.⁸⁷ Nach den Berechnungen der OECD ist dieser Teil der Hilfe zwischen 2002 und 2006 real, d.h. unter Herausrechnung von Inflations- und Wechselkurseffekten, kaum gestiegen. Ohne die Mittel, die in den Irak flossen, ist die programmierbare Hilfe sogar gesunken.

Angesichts der enormen Diskrepanz zwischen der von den Gebern definierten „Hilfe“ (vgl. dazu Kasten 4) und den tatsächlich in den Süden fließenden öffentlichen Finanzmitteln wäre es sinnvoll, zwischen der traditionellen ODA und einer neuen Kategorie, die z.B. als öffentlicher Entwicklungstransfer (Official Development Transfer – ODT) bezeichnet werden könnte, zu differenzieren. Um einen Näherungswert für ODT zu erhalten, müssten von der traditionellen ODA folgende Positionen abgezogen werden:

- **Technische Zusammenarbeit (TZ):** Dabei handelt es sich in erster Linie um Güter und Dienstleistungen, die von den Gebern zur Verfügung gestellt werden. Sie sind somit nicht mit einem direkten Finanz-

transfer an die Regierungen des Südens verbunden. Dazu zählen beispielsweise die Ausgaben für Entwicklungshelfer und Consultingfirmen aus den Geberländern. Unter technischer Zusammenarbeit subsumiert die OECD auch die kalkulatorischen Studienplatzkosten von Studierenden aus Entwicklungsländern.

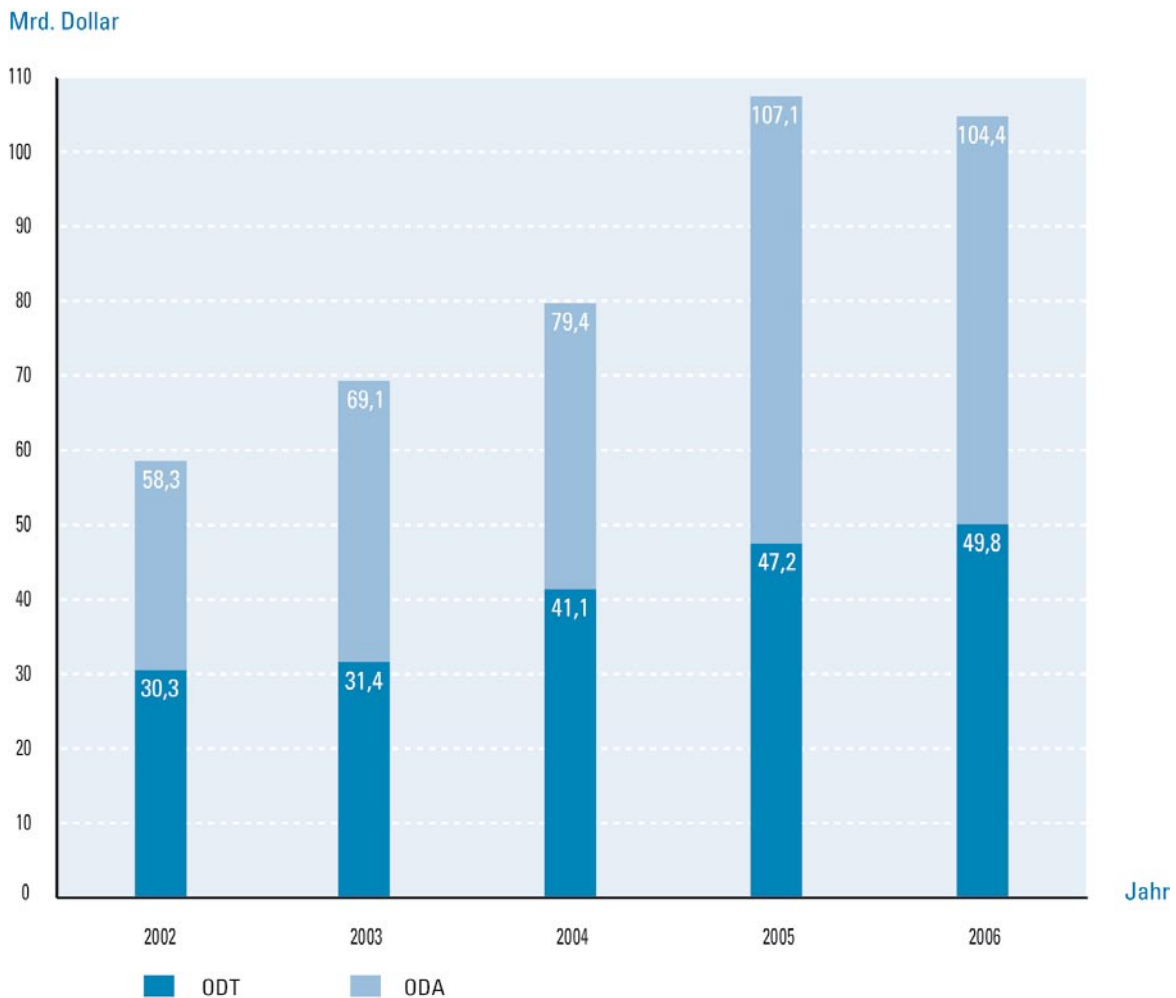
- **Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe:** Diese Unterstützung erfolgt ad hoc in Notsituationen und fließt häufig in Form von Gütern und Naturalien in die betroffenen Länder. Ein für die Regierungen des Südens planbarer Finanztransfer ist damit in der Regel nicht verbunden.
- **Schuldenerlasse:** Nach den Richtlinien der OECD können erlassene Handelsschulden sowie die erlassenen Zinsen aus Entwicklungshilfekrediten auf die ODA angerechnet werden. In den Jahren 2005 und 2006 machten sie mit rund 25 Mrd. bzw. 20 Mrd. Dollar einen Großteil des ODA-Wachstums aus. Der finanzielle Handlungsspielraum der Schuldnerländer erhöht sich durch die Schuldenerlasse bestenfalls um die ursprüngliche jährliche Tilgungsrate – sofern die Schulden zuvor überhaupt bedient wurden. Da die Kredite Laufzeiten von bis zu 40 Jahren haben, ist dies nur ein Bruchteil der als ODA deklarierten Summe.⁸⁸
- **Verwaltungskosten:** Die Kosten die für die Administration der Entwicklungszusammenarbeit in den Geberländern entstehen, sind zweifellos notwendig. Da sie für Personal, Güter und Dienstleistungen im Geberland anfallen, haben sie auf die realen Finanzströme in den Süden aber keinen Einfluss.
- **Ausgaben für Flüchtlinge:** Die Kosten, die in den Geberländern für Flüchtlinge aus dem Süden im ersten Jahr ihres Aufenthalts entstehen, sowie die Kosten ihrer „Rückführung“ im Fall der Ablehnung des Asylanspruches können nach der Definition des DAC auf die ODA angerechnet werden. Die damit verbundenen Finanzmittel verbleiben in den Geberländern und kommen den Ländern des Südens nicht zugute.

⁸⁶ Vgl. OECD (2008), S. 14ff.

⁸⁷ Noch einen Schritt weiter gehen Action Aid (2006) mit seinem Konzept von „wirklicher Hilfe“ (real aid) und das Wolfensohn Center for Development mit seiner Definition von Country Programmable Aid (CPA), vgl. Kharas (2007). Sie subtrahieren von der ODA u.a. die gesamte technische Hilfe sowie die bi- und multilaterale Nahrungsmittel- und Nothilfe.

⁸⁸ Genauer dazu in Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes (2007), S. 14.

Abbildung 4
Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) vs. öffentliche Entwicklungstransfers („ODT“)



Quelle: OECD und eigene Berechnungen

Reduziert man die ODA um diese Ausgaben, die nicht mit direkten Ressourcenflüssen in den Süden verbunden sind, erhält man Näherungswerte für die echten Entwicklungshilfetransfers. Sie liegen bei weniger als der Hälfte der offiziell deklarierten „Hilfe“ (s. Abbildung 4).⁸⁹

Zur Klarstellung: Die Abgrenzung der echten öffentlichen Finanztransfers von der ODA bedeutet nicht, dass humanitäre Hilfe, Schuldenerlasse, oder die Aus-

gaben für die Mitarbeiter der Entwicklungsministerien keinen entwicklungspolitischen Wert haben – ganz im Gegenteil. Der reale Finanzbedarf, der in den Ländern des Südens besteht, um die internationalen Entwicklungsziele zu verwirklichen, lässt sich aber nicht durch virtuelles Geld oder Ausgaben in den Geberländern decken. Die zusätzlichen Kosten für Bildung, Gesundheit, Wasserversorgung und den Aufbau der notwendigen Infrastruktur erfordern reale Finanzflüsse in die Länder des Südens.

⁸⁹ Diese grobe Schätzung der ODTs müsste noch weiter reduziert werden, um die tatsächlichen Transfers in den Süden zu ermitteln, denn sie enthält noch vollständig die Beiträge an multilaterale Organisationen. Deren Verwaltungskosten, Ausgaben für Consultants usw. sind ebenfalls nicht mit Finanztransfers in die Entwicklungsländer verbunden.

Kasten 4

Was ist ODA?

Was als ODA, d.h. als öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance), bezeichnet werden darf, entscheidet der Entwicklungshilfesausschuss der OECD, kurz DAC. Ihm gehören 22 westliche Geberländer sowie die Europäische Gemeinschaft an.

Auf den ersten Blick scheint die Frage der ODA-Definition eine eher theoretische Angelegenheit zu sein. Auf den zweiten Blick entpuppt sie sich aber als hochpolitisch, denn die Definition von ODA entscheidet über die Höhe der Beträge, die die DAC-Mitglieder als „Hilfe“ deklarieren dürfen – und damit auch über die Fort- oder Rückschritte bei der Verwirklichung ihrer ODA-Verpflichtungen.

Grundsätzlich wird die Definition der ODA von drei Kriterien bestimmt:

1. **O = Official:** Nur Mittel, die von staatlichen Institutionen vergeben werden, zählen zur ODA. Das heißt, dass beispielsweise die Zuschüsse von NGOs und privaten Stiftungen nicht Teil der ODA sind (die öffentlichen Zuschüsse an entwicklungspolitische NGOs dagegen schon).

2. **D = Development:** Die Mittel sollen die wirtschaftliche Entwicklung und den Wohlstand in Entwicklungsländern fördern („*have the promotion of the economic development and welfare of developing countries as their main objective.*“) ⁹¹. Militärhilfe ist explizit ausgeschlossen, nicht aber die Ausbildung von Polizeibeamten. Als ODA-Empfänger kommen derzeit alle Länder in Frage, deren Pro-Kopf-Einkommen 2004 unter 10.065 Dollar lag. Die Liste umfasst 2008 153 Länder und Territorien. Seit 1989 sind 15 Länder neu hinzu gekommen, darunter Südafrika, die Palästinensischen Gebiete, Weißrussland und die Ukraine. Im selben Zeitraum wurden 33 Länder von der Liste entfernt, unter anderem Portugal, Griechenland, Israel und Südkorea.

3. **A – Assistance:** Die Mittel sollen Hilfscharakter haben, d.h. in Form von Zuschüssen oder Krediten mit einem Zuschusselement von mindestens 25 Prozent vergeben werden. Kommerzielle Darlehen zu Marktzinsen, einschließlich der Kredite der Weltbank (IBRD), sind keine ODA.

“The DAC definition of ODA serves as the world’s gold standard for measuring aid flows.” ⁹⁰

Die Art und Weise, wie der DAC die Bemessungsgrundlagen für die ODA definiert, ist aus verschiedenen Gründen problematisch:

- Der DAC misst Hilfe aus der Warte der Geber. Es zählt, was die Geber berichten, nicht was in den Entwicklungsländern ankommt.
- In den letzten zwei Jahrzehnten wurden immer mehr öffentliche Ausgaben mit dem Etikett „ODA“ versehen. Dazu zählen die Verwaltungskosten in den Geberländern, die Ausbildungskosten für Studierende aus Entwicklungsländern, die Ausgaben für Flüchtlinge in den Geberländern und Schuldenstreichungen. Die Weltbank schätzt, dass fast ein Drittel der Summe, die 2005 als ODA deklariert wurde, in den 1970er und 1980er Jahren nicht unter die ODA-Definition gefallen wäre. ⁹² Zusätzlich werden unter dem Begriff der ODA immer mehr Aufgaben subsumiert, die der Finanzierung globaler öffentlicher Güter dienen. Dazu zählen zum Beispiel Maßnahmen des Klimaschutzes und der AIDS-Bekämpfung.
- Durch die Gleichbehandlung von Zuschüssen und Krediten wird der Hilfscharakter der Kredite überbewertet. Denn obwohl sie nur ein Zuschusselement von 25 Prozent enthalten (und für den Geber nur dementsprechende Kosten bedeuten), können sie doch zu 100 Prozent als Hilfe verbucht werden. Indem Geber kommerzielle Kredite zinssubventionieren, können sie mit relativ geringem Mittelaufwand ihre ODA-Zahlen erheblich erhöhen. Dass die Tilgungsraten wieder von der ODA abgezogen werden (maßgeblich ist die „Netto-ODA“), fällt pro Jahr weniger stark ins Gewicht, weil die Laufzeit der Kredite in der Regel viele Jahre beträgt.

Alles in allem spiegelt die ODA-Definition des DAC die Interessen seiner Mitglieder wider, möglichst viele Ausgaben als „Hilfe“ zu deklarieren, um so gegenüber Öffentlichkeit und Empfängerländern besser dazustehen. Dies führte in den vergangenen Jahren dazu, dass die Diskrepanz zwischen der deklarierten „Hilfe“ und den realen Finanztransfers in den Süden immer größer wurde.

⁹⁰ Carey (2005).

⁹¹ OECD (2008), S. 232.

⁹² Vgl. World Bank (2007a), S. 32.

2. Eingeschränkte Wirksamkeit der Hilfe

Die Wirksamkeit der ODA-Mittel, die den Ländern des Südens tatsächlich zur Verfügung stehen, wird durch die derzeitigen Formen und Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit zusätzlich eingeschränkt.

Politische Konditionalitäten: Die Vergabe der EZ-Mittel ist weiterhin an eine Vielzahl politischer Bedingungen geknüpft, die die Handlungsfreiheit der Empfängerregierungen erheblich einschränken. Federführend sind dabei Weltbank und IWF. Ihre Konditionalitäten zielten in der Vergangenheit vor allem auf makroökonomische Stabilität, Privatisierung und Liberalisierung und behinderten in vielen Fällen Entwicklungsstrategien, die die Armutsbekämpfung und die Verwirklichung der MDGs in den Mittelpunkt stellten. Eine umfassende Untersuchung von UNDP über die Folgen der Privatisierung in Subsahara Afrika kommt unumwunden zu dem Schluss:

*„Privatisation has been a widespread failure. This has hampered progress on the MDGs for both water and sanitation, and on many other MDGs dependent on energy.“*⁹³

Sogar das Unabhängige Evaluierungsbüro (Independent Evaluation Office) des IWF stellte in einer Untersuchung 2007 fest, dass die Konditionalitäten des Fonds negative Nebeneffekte hätten. So hätte die Festlegung von Ausgabenobergrenzen für staatliche Bedienstete durch den IWF afrikanische Regierungen daran gehindert, zusätzliche Entwicklungshilfe für die Einstellung dringend benötigter Lehrer und Krankenschwestern zu verwenden.⁹⁴ Von den IWF-Mitteln, die zwischen 1999 und 2005 im Rahmen der Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) nach Afrika geflossen sind, mussten die Regierungen fast drei Viertel für den Abbau heimischer Schulden (37 Prozent) und den Aufbau von Währungsreserven (37 Prozent) verwenden. Nur 27 Prozent konnten für die Finanzierung öffentlicher Ausgaben genutzt werden.⁹⁵

Die Weltbank hat begonnen, aus den Fehlern der Vergangenheit Konsequenzen zu ziehen, und angekündigt, die Zahl ihrer Konditionalitäten zu reduzieren.⁹⁶ Aktuelle Untersuchungen zeigen jedoch, dass trotz einiger positiver Tendenzen diese Ankündigung bisher nicht systematisch in die Politik der Weltbank umgesetzt wurde.⁹⁷

Die Bemühungen um stärkere Geberkoordination und die Erhöhung der Budgethilfen infolge der Pariser Erklärung führen möglicherweise sogar zu einer erneuten Ausweitung der Konditionalitäten. Denn Bedingung für die Vergabe von Budgethilfen ist die Verabschiedung eines sogenannten Performance Assessment Frameworks (PAF) zwischen Geberkoalition und Empfängerregierung. Die PAFs enthalten bis zu 50 Erfolgsindikatoren, die in der Theorie „partnerschaftlich“ von Gebern und Empfänger formuliert werden sollten, in der Praxis aber nicht selten von den Gebern ohne substantielle Partizipation der Betroffenen bestimmt werden.⁹⁸

Hohes Maß an Fremdbestimmung: Entwicklungsprojekte und –programme werden traditionell von den Gebern konzipiert, sie sind häufig *donor driven*. Wofür die Entwicklungshilfegelder verwendet werden, wird eher von den Vorlieben der Geber als von den Prioritäten der Empfänger bestimmt. Um deren Eigenverantwortlichkeit (*ownership*) zu erhöhen, verpflichten sich die Regierungen in der Pariser Erklärung, die ODA künftig stärker an den nationalen Prioritäten der Empfänger auszurichten und nicht an den öffentlichen Haushalten vorbeifließen zu lassen. Denn nur die Budgetierung der Mittel ermöglicht ihre Verankerung in nationalen Entwicklungsstrategien und ihre Transparenz und Kontrolle durch Zivilgesellschaft und Parlamente. Aber nach OECD-Schätzungen wurden 2005 durchschnittlich nur 42 Prozent der EZ-Mittel, die in den öffentlichen Sektor flossen, auch in den Staatshaushalten verbucht.⁹⁹

Übermäßige Berichtspflichten und hoher Verwaltungsaufwand: Mit der Erhöhung der ODA und der Zahl bilateraler und multilateraler Geber (s. unten) hat sich

⁹³ Bayliss/McKinley (2007), S.1. Vgl. dazu auch die ausführliche Untersuchung von Platz/Schröder (2007).

⁹⁴ IMF (2007), S. 15.

⁹⁵ IMF (2007), S. 44.

⁹⁶ Vgl. dazu World Bank (2007b).

⁹⁷ Vgl. Bull et al. (2006) und Eurodad (2007).

⁹⁸ Vgl. Alexander (2007).

⁹⁹ Vgl. OECD (2007a), S. 80.

in den letzten Jahren auch die Zahl der Entwicklungsprojekte dramatisch erhöht. Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit wird inzwischen weltweit in über 60.000 Projekten abgewickelt.¹⁰⁰ In einigen Ländern werden weit mehr als 1.000 Projekte gleichzeitig durchgeführt. An der Spitze der Geber-Lieblinge (*donor darlings*) steht Mosambik mit fast 2.000 Projekten (s. Tabelle 4). Mit der Zunahme der Projekte wuchsen gleichermaßen auch die Berichtspflichten und Kontrollbesuche der Geber. Hinzu kommen hohe Verhandlungs- und Transaktionskosten für alle Beteiligten bei der Aushandlung der bilateralen Projekte und Länderprogramme. Die bürokratischen Verpflichtungen sind vor allem für kleinere Länder enorm und haben, wie die Weltbank konstatiert, gravierende negative Folgen:

“ (...) they burden and erode administrative capacities, weaken country ownership and domestic accountability, reduce the attention to strengthening countries' own policies and systems, and divert financial and human resources away from addressing real development goals.”

Als Konsequenz daraus haben die Geberregierungen im Zuge der Pariser Erklärung begonnen, ihre Arbeitsteilung untereinander zu verbessern. Diesem Zweck dient auch der „EU-Verhaltenskodex über die Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik“, den die EU im Mai 2007 verabschiedete.¹⁰¹ Dem Kodex zufolge soll sich jedes EU-Mitglied in seiner Entwicklungszusammenarbeit in einem Land auf maximal drei Sektoren konzentrieren. Zugleich wollen die EU-Regierungen die Zahl der Empfängerländer reduzieren. Wie sie verhindern wollen, dass es dadurch zu „Entwicklungshilfe-Waisen“ (*aid orphans*) kommt, die von den Gebern völlig vernachlässigt werden, bleibt allerdings unklar.

Lieferbindungen: Ein erheblicher Teil der ODA ist an die Lieferung von Gütern und Dienstleistungen aus den reichen Geberländern gebunden. Nach konservativen Schätzungen der OECD erhöht dies die Kosten der Hilfe um 15 bis 30 Prozent. Liefergebundene Nahrungsmittelhilfe ist sogar um 33 bis 50 Prozent teurer, als wenn die Nahrungsmittel vor Ort oder in einem Drittland beschafft werden würden. Zugleich verzögern Lieferbindungen die Umsetzung der Projekte und schränken die Entscheidungsfreiheit der Regierungen

¹⁰⁰ World Bank (2007e), S.1.

¹⁰¹ Vgl. Council of the European Union (2007).

Tabelle 4
Die „Top 10“ der Geber-Lieblinge
(gemessen an der Zahl der Projekte)

	Land	Zahl der Entwicklungsprojekte
1	Mosambik	1.921
2	Indien	1.910
3	China	1.885
4	Russland	1.721
5	Äthiopien	1.677
6	Indonesien	1.639
7	Vietnam	1.609
8	Tansania	1.528
9	Serbien & Montenegro	1.497
10	Südafrika	1.466

Quelle: Roodman (2006), S. 7. Zahlen für den Zeitraum 2001-2003.

in den Empfängerländern ein. Das Problem ist seit Jahrzehnten bekannt. Bereits 1962 forderte der damalige DAC-Vorsitzende *“joint efforts to reverse the trend towards more tying of aid.”*¹⁰²

Auch in der Pariser Erklärung werden Lieferbindungen als Problem benannt, für ihre Aufhebung werden aber keine Zielvorgaben gemacht. Angestrebt werden dort lediglich „kontinuierliche Fortschritte im Zeitverlauf“ (Indikator 8). Nach Angaben der OECD ist der Anteil der FZ-Mittel, die nicht liefergebunden sind, zwischen 2002 und 2006 von 42,5 auf 53 Prozent gestiegen.¹⁰³ Da die USA aber nicht über ihre Lieferbindungen an die OECD berichten, kann nicht gesagt werden, ob sich die Situation seit 2002 insgesamt verbessert hat. Hinzu kommt, dass die OECD bei der Ermittlung des ODA-Anteils ohne Lieferbindung die gesamte technische Zusammenarbeit sowie die Nahrungsmittelhilfe herausrechnet. Die OECD-Zahlen liefern daher ein geschöntes Bild.

¹⁰² Zitiert nach World Bank (2007a), S. 38.

¹⁰³ Vgl. OECD (2008), S. 23.

Mangelnde Berechenbarkeit der Hilfe: Die Entwicklungshilfegeber machen ihre Zusagen in der Regel für ein bis zwei Jahre. Eine mittel- oder gar längerfristige Finanz- und Haushaltsplanung ist auf dieser Grundlage für die Länder des Südens nicht seriös möglich. Zudem schwanken die Entwicklungshilfeleistungen im Schnitt viermal so stark wie das BNE der Empfängerländer. Anstatt den Ländern zu helfen, wirtschaftliche Schocks abzufedern, ist die ausländische Hilfe oft ein zusätzliche Quelle der Instabilität.

3. Wachsende Gebervielfalt

Um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern, haben die Regierungen in der Pariser Erklärung vereinbart, ihre Aktivitäten künftig besser zu koordinieren. Dies wird allerdings erschwert durch die wachsende Zahl der Geber und ein immer komplexeres Geflecht von EZ-Beziehungen. Auf dem Feld der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit tummeln sich mittlerweile mindestens 56 bilaterale Geber (s. Tabelle 5) und ein Vielfaches an öffentlichen Durchführungsorganisationen (in Deutschland v.a. KfW, GTZ, DED, InWEnt und DEG). Hinzu kommen mehr als 160 multilaterale Entwicklungsinstitutionen, einschließlich der Fonds und Programme des UN-Systems und der regionalen Entwicklungsbanken.

Von rasch wachsender Bedeutung ist die Süd-Süd-Entwicklungszusammenarbeit. Länder wie China, Indien, Brasilien, Venezuela und Saudi Arabien, die weiterhin auf der Liste der ODA-Empfänger stehen, treten zugleich als (mehr oder weniger) „neue Geber“ in Erscheinung. Der Umfang ihrer finanziellen und technischen Unterstützung kann nur geschätzt werden, weil viele von ihnen keine vergleichbaren Daten veröffentlichen. Allein die ODA der Länder, die nicht Mitglied des DAC sind, aber ihre Zahlen an die OECD melden, erreichte 2006 einen Umfang von 5,1 Mrd. Dollar.¹⁰⁴ Die Hilfe Saudi Arabiens war mit 2,1 Mrd. Dollar 2006 genauso groß wie die gesamte bilaterale TZ und FZ (netto) Deutschlands in diesem Jahr.

Die Entwicklungshilfe, die Indien leistet, wird auf 1 Mrd. Dollar jährlich geschätzt, die Hilfe der Volksrepublik China auf 1,5 Mrd. Dollar (2006).¹⁰⁵ Vor allem

in Afrika hat das entwicklungspolitische Engagement Chinas seitdem noch erheblich zugenommen. Der chinesische Staatschef Hu Jintao hat beim China-Afrika-Gipfel im November 2006 angekündigt, bis 2009 unter anderem 5 Mrd. Dollar an zinsgünstigen Darlehen und weitere 5 Mrd. Dollar für den Aufbau eines Entwicklungsfonds zur Unterstützung chinesischer Investitionen in Afrika bereitzustellen.¹⁰⁶ China wird damit zu einem der größten Kapitalgeber Afrikas. Häufig verknüpft die chinesische Regierung die Vergabe von Zuschüssen und kommerziellen Krediten mit der Förderung von Investitionen chinesischer (Staats-)Unternehmen, insbesondere im Erdölsektor.¹⁰⁷ Ihre Formen der Kooperation mit den Ländern Afrikas passen daher oft nicht in das Raster traditioneller Entwicklungszusammenarbeit. Auch die klassische ODA-Definition des DAC (s. Kasten 4) ist auf die vielfältigen Varianten finanzieller Unterstützung durch China, Venezuela und andere Geber des Südens oft nicht anwendbar.

¹⁰⁴ Vgl. OECD (2008), Tabelle 33.

¹⁰⁵ Vgl. Dazu OECD (2008), S. 104ff und Kharas (2007), S. 17f.

¹⁰⁶ Vgl.: Address by Hu Jintao, President of the People's Republic of China, at the Opening Ceremony of the Beijing Summit of The Forum on China-Africa Cooperation, Beijing, 4 November 2006 (http://english.focacsummit.org/2006-11/04/content_4978.htm).

¹⁰⁷ Vgl. zur Entwicklungshilfe Chinas auch Reisen/Ndoye (2008), S. 34ff.

Tabelle 5
„Alte“ und „neue“ bilaterale Geber

DAC-Mitglieder (22)	OECD-Mitglieder, die nicht Mitglied des DAC sind (8)	EU-Mitglieder, die nicht Mitglied der OECD sind (8)	Andere Geber (18)
Australien	Island	Bulgarien	Brasilien
Belgien	Korea	Estland	China
Dänemark	Mexiko	Lettland	Indien
Deutschland	Polen	Litauen	Indonesien
Finnland	Slowakei	Malta	Iran
Frankreich	Tschechische Republik	Rumänien	Israel
Griechenland	Türkei	Slowenien	Kuwait
Großbritannien	Ungarn	Zypern	Libyen
Irland			Malaysia
Italien			Pakistan
Japan			Russland
Kanada			Saudi Arabien
Luxemburg			Singapur
Neuseeland			Südafrika
Niederlande			Taiwan
Norwegen			Thailand
Österreich			Venezuela
Portugal			Vereinigte Arabische Emirate
Schweden			
Schweiz			
Spanien			
USA			

Quelle: World Bank (2007a).

Zusätzlich erhöht wird die Gebervielfalt in der Entwicklungszusammenarbeit durch die verstärkten Aktivitäten großer privater Stiftungen und transnationaler Entwicklungs-NGOs. Ihre Entwicklungshilfeszuschüsse sind zwischen 2002 und 2006 von 8,8 auf 14,6 Mrd. Dollar gestiegen.¹⁰⁸ Zu den größten privaten Gebern

zählen die Bill and Melinda Gates Foundation, die jährlich über 3 Mrd. Dollar für Entwicklungsprojekte ausgibt, und die US-amerikanische Entwicklungsorganisation World Vision, deren Budget 2006 einen Umfang von 2,1 Mrd. Dollar erreichte.

¹⁰⁸ Vgl. OECD (2008), S. 19.

Was ist zu tun?

Die öffentlichen Ressourcenflüsse von Nord nach Süd bleiben zur Finanzierung der internationalen Entwicklungsziele, einschließlich der MDGs, unverzichtbar. Mit dem gebetsmühlenhaften Bekenntnis zum 0,7-Prozentziel ist es dabei aber nicht getan. Notwendig sind politische Beschlüsse zur quantitativen und qualitativen Steigerung der realen Finanztransfers in den Süden sowie eine grundsätzliche Verständigung von Geber- und Empfängerländern über die (Neu-)Definition und die Rahmenbedingungen der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung. Dazu wären folgende grundsätzliche Weichenstellungen erforderlich:

1. Geberdominanz im Entwicklungsdiskurs überwinden

Ein partnerschaftlicher Diskurs über entwicklungspolitische Fragen ist „auf gleicher Augenhöhe“ nur in einer Institution möglich, in der die Interessen aller Länder gleichberechtigt repräsentiert sind. Die OECD ist dafür strukturell ungeeignet, auch wenn sie sich im Folgeprozess der Pariser Erklärung und im sogenannten Heiligendamm-Prozess¹⁰⁹ gezielt für Länder des Südens geöffnet hat.

Einen adäquaten Rahmen böte dagegen das neue Forum für Entwicklungszusammenarbeit (Development Cooperation Forum, DCF), das die Vereinten Nationen 2007 ins Leben gerufen haben.¹¹⁰ Es soll sich alle zwei Jahre mit den Strategien, Politiken und der Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit befassen und die Kohärenz zwischen den Aktivitäten der verschiedenen „Entwicklungspartner“ fördern. Das Pilottreffen des Forums fand im Juli 2007 in Genf statt, das erste

¹⁰⁹ Die G8 rief bei ihrem Gipfel in Heiligendamm 2007 einen Dialogprozess mit den von ihr so bezeichneten „Outreach-Ländern“ Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika ins Leben. Themen dieses „Heiligendamm-Prozesses“ sind die grenzüberschreitenden Investitionen, Forschung und Innovation, die Entwicklung Afrikas sowie die Verbesserung der Energieeffizienz. 2009 sollen die Ergebnisse des Dialogprozesses beim G8-Gipfel in Italien präsentiert werden. Das Sekretariat des Prozesses ist bei der OECD in Paris angesiedelt.

¹¹⁰ Vgl. dazu www.un.org/ecosoc/newfunct/develop.shtml

ordentliche Treffen wird Anfang Juli 2008 in New York durchgeführt. Wenn dieses Forum die erforderliche politische, institutionelle und finanzielle Unterstützung erhalte, könnte es ein geeigneter Ort sein, um unter gleichberechtigter Beteiligung von Regierungen und Zivilgesellschaft aus Nord und Süd grundsätzliche Fragen der Entwicklungszusammenarbeit zu erörtern. Es wäre damit potentiell die bessere Alternative zu den geberdominierten Foren der OECD und den exklusiven Dialogprozessen der G8.

2. Neu-Definition von „Hilfe“ erforderlich

Um ihre internationale Verpflichtung zur Erhöhung der ODA-Quote zu erfüllen, deklarieren die Regierungen der im DAC zusammengeschlossenen Geberländer immer mehr Ausgaben, die den Entwicklungsländern nicht oder nur zum Teil zu Gute kommen, als ODA. Besonders fragwürdig ist in diesem Zusammenhang die Praxis, Schuldenerlasse, die kalkulatorischen Studienplatzkosten für Studierende aus Entwicklungsländern sowie die Kosten für Asylbewerber als ODA anzurechnen. Die ODA-Statistiken durch diese Positionen aufzublähen, ist politisch wie methodisch fragwürdig und steht nicht im Einklang mit der Entscheidung der Regierungen, die gesamte Entwicklungspolitik auf die Bekämpfung der Armut und die Verwirklichung der MDGs auszurichten.

Auch der UN-Generalsekretär sieht dieses Problem. In seinem Bericht zur Vorbereitung der Doha-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung 2008 stellt er fest:

“There continues to be an urgent need to increase the overall volume of aid flows net of debt relief, technical assistance and emergency relief to meet the internationally agreed development objectives, including the Millennium Development Goals. Donor countries should meet all of their aid commitments. In the spirit of Monterrey, discussions between both donors and recipients need to be rekindled, in the new Economic and Social Council Development Cooperation Forum, on what kinds of flows should really be counted as ‘aid’”¹¹¹

¹¹¹ UN Dok. A/62/217 vom 10. August 2007, Pkt. 78.

Der UN-Generalsekretär macht damit gleichzeitig klar, dass die Frage, was als "Hilfe" zu definieren ist, nicht wie bisher allein von den westlichen Gebern im DAC beantwortet werden sollte, sondern die Empfänger dabei gleichermaßen zu Wort kommen sollten.

3. Stufenplan zur Aufstockung der echten öffentlichen Entwicklungstransfers

Der Stufenplan der EU zur Realisierung des 0,7-Prozentziels bis 2015 hatte eine wichtige politische Signalwirkung. Um die Transfers an öffentlichen Mitteln in den Süden aber in dem Ausmaß zu steigern, das allein zur Verwirklichung der MDGs notwendig wäre, sind weitere Schritte notwendig. Denn erstens haben die beiden wichtigsten Geberländer, die USA und Japan, sich bislang nicht zu einer substantiellen Aufstockung ihrer ODA verpflichtet, geschweige denn zu einem verbindlichen 0,7-Stufenplan. Zweitens haben auch viele EU-Länder (einschließlich Deutschlands) bisher keine mittelfristigen Finanzierungspläne vorgelegt, aus denen hervorgeht, wie sie ihre ODA-Verpflichtungen tatsächlich erfüllen wollen. Und drittens wäre auch eine massive Erhöhung der ODA auf dem Papier für die Menschen im Süden von geringem Nutzen, wenn sie nicht mit einem echten Finanztransfer verbunden wäre.

Aus diesem Grund sollten alle Regierungen der reichen Länder bis zur Doha-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung nationale ODA-Stufenpläne vorlegen, in denen sie ihre quantitativen Finanzierungszusagen klar benennen und festlegen, in welchem Jahr sie welche zusätzlichen Mittel für welche Zwecke bereitstellen. Solche Stufenpläne wären auch für die größere Berechenbarkeit der Entwicklungszusammenarbeit und die bessere Geberkoordination sinnvoll.

4. Prinzipien der Pariser Erklärung ernst nehmen

Auch die öffentlichen Entwicklungstransfers, die im Süden ankommen, können nur dann dauerhaft zur Armutsbekämpfung und zur Verwirklichung der internationalen Entwicklungsziele beitragen, wenn sie der Finanzierung der nationalen Entwicklungsstrategien dienen und im Interesse der betroffenen Menschen ausgegeben werden. Wirtschaftspolitische Konditionalitäten und bürokratische Berichtspflichten befriedigen das Kontrollbedürfnis der Geber aber unterminieren die Verantwortlichkeit (*ownership*) der gesellschaftlichen Akteure (Parlamente, Zivilgesellschaft) in den betroffenen Ländern. Die Prinzipien der Pariser Erklärung sind daher wichtig und sollten ernsthaft umgesetzt werden. Das bedeutet u.a.:

- Alle von den Gebern definierten wirtschaftspolitischen **Konditionalitäten** sollten aufgegeben werden. Im Zusammenhang mit den programm-basierten Ansätzen sollten die Regierungen sich kurzfristig auf eine substantielle Vereinfachung und Reduzierung der Gesamtzahl der Konditionalitäten verständigen.
- Die Verpflichtung zur Aufhebung von **Lieferbindungen** sollte ausgeweitet und mit klaren Zeitzielen verknüpft werden. Zugleich sollte die öffentliche Beschaffung auf einheimischen Güter- und Dienstleistungsmärkten gezielt gefördert werden.
- Die Geber sollten die **Berechenbarkeit** ihrer Finanztransfers erhöhen, indem sie mehrjährige verbindliche Zahlungsverpflichtungen eingehen. Dies gilt nicht nur für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit sondern auch für die Beiträge zu den multilateralen Entwicklungsprogrammen und Fonds des UN-Systems.

5. Neue internationale Finanzierungsinstrumente

Innovative Finanzierungsinstrumente werden für die Verwirklichung der internationalen Umwelt- und Entwicklungsaufgaben immer wichtiger. Im Zentrum der zwischenstaatlichen Diskussionen stehen zur Zeit die Einführung einer Flugticketabgabe, die Versteigerung von CO₂-Emissionszertifikaten sowie verschiedene Initiativen zur Bekämpfung von HIV und AIDS, Malaria und Tuberkulose. Bisher wurden durch diese Instrumente allerdings weniger als 1 Mrd. Dollar pro Jahr mobilisiert. Ihr Potential ist damit bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Vor allem durch ein international koordiniertes Finanzierungsinstrument im Bereich des Klimaschutzes und durch eine Devisen- bzw. Finanztransaktionssteuer könnten erheblich zusätzliche Mittel mobilisiert werden. Zugleich hätten diese Instrumente positive umwelt- bzw. wirtschaftspolitische Lenkungseffekte.

Die Debatte über innovative Formen der Entwicklungsfinanzierung ist nicht neu. Bereits vor über 25 Jahren hatte der Brandt-Bericht gefordert, internationale Abgaben einzuführen, um Mittel zur Entwicklungsfinanzierung quasi „automatisch“ aufzubringen. Als Beispiel nannte er damals Abgaben auf den internationalen Handel, Waffenherstellung und –exporte, den internationalen Tourismus und die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter, insbesondere Rohstoffe auf dem Meeresgrund.¹¹² Die Auseinandersetzung über internationale Steuern blieb aber auf zwischenstaatlicher Ebene jahrelang Tabu, vor allem auf Druck der USA, die bis heute jede Form international koordinierter Besteuerung ablehnen.

1995 wurde beim Weltsozialgipfel in Kopenhagen erstmals über die Einführung einer Devisenumsatzsteuer (Tobin-Steuer) diskutiert. Im Aktionsprogramm dieses Gipfels blieb davon aber nur die Verpflichtung der Regierungen übrig, nach „innovativen Finanzierungsquellen“ zur Durchführung von Sozialprogrammen zu „suchen“. Bei der Monterrey-Konferenz 2002 beschränkten sich die Regierungen auf die Ankündigung, eine beim UN-Generalsekretär in Auftrag gegebene Studie über neue Finanzierungsinstrumente in den „angemessenen Foren“ zu studieren. Es dauerte weitere zwei Jahre, bis diese Studie 2004 veröffentlicht wurde. Fast zeitgleich erschienen auf Initiative des französischen und brasilianischen Präsidenten zwei weitere Berichte zu dieser Thematik. Diese drei Untersuchungen bilden bis heute die Grundlage für die

Auseinandersetzung über innovative Finanzierungsinstrumente:

- Die UNU-WIDER-Studie „New Sources of Development Finance“ vom August 2004, die unter Leitung des Oxford-Ökonomen Anthony Atkinson angefertigt wurde („*Atkinson-Studie*“).
- Der Report der Technical Group on Innovative Financing Mechanisms „Action Against Hunger and Poverty“ vom September 2004, der vom brasilianischen Präsidenten Lula in Auftrag gegeben worden war.
- Der Bericht „New International Financial Contributions for Development“ vom September 2004, der von einer Arbeitsgruppe unter Leitung von Jean-Pierre Landau auf Initiative des französischen Präsidenten erstellt wurde („*Landau-Report*“).

Leitmotiv aller drei Untersuchungen war die Frage, wie die zusätzlichen öffentlichen Mittel aufgebracht werden können, um die Verwirklichung der MDGs zu finanzieren.

Seitdem hat sich die politische Auseinandersetzung über innovative Finanzierungsinstrumente dynamisch entwickelt. Das zentrale Forum ist dabei die *Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development*. Sie ist aus einer gemeinsamen Initiative des damaligen französischen Staatschefs Jacques Chirac und des brasilianischen Präsidenten Lula da Silva hervorgegangen. Der Gruppe gehören mittlerweile etwa 50 Länder an,

¹¹² Vgl. Nord-Süd-Kommission (1980), S. 319.

darunter auch Deutschland. Die Leading Group sieht ihre Hauptaufgabe darin, die Einführung international koordinierter Finanzierungsinstrumente und Solidaritätsabgaben („*solidarity levies*“) zu fördern. Im Zentrum stehen dabei zur Zeit die Flugticketabgabe, CO₂-Emissionszertifikate und internationale Initiativen im Gesundheitsbereich. Wissenschaftler und zivilgesellschaftliche Organisationen setzen sich darüber hinaus weiterhin für die Besteuerung globaler Devisen- bzw. Finanztransaktionen ein.

1. Solidaritätsabgabe auf Flugtickets

Frankreich hat als erstes Land im Juli 2006 eine „Solidaritätsabgabe“ auf Flugtickets eingeführt. Seitdem haben sich Regierungen aus rund 20 Ländern für eine entsprechende Abgabe ausgesprochen. Chile, Mauritius und die Elfenbeinküste setzen dieses Instrument bereits ein. In Brasilien¹¹³, Kamerun, Marokko, Zypern, Kongo, Südkorea, Guinea, Gabun, Jordanien, Madagaskar, Niger und den Niederlanden ist die Einführung bis 2008 geplant. Daneben haben Großbritannien, Dänemark und Malta eine Flugticketabgabe. Deutschland hat sich der Initiative bisher nicht angeschlossen.

Die Erlöse der Flugticketabgabe sollen hauptsächlich an die Initiative UNITAID fließen, die im September 2006 von Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Norwegen und Chile gegründet wurde.¹¹⁴ UNITAID soll den Kauf von Medikamenten zur Behandlung von HIV und AIDS, Malaria und Tuberkulose in den Entwicklungsländern erleichtern. Sie soll durch den Kauf größerer Mengen von Medikamenten niedrigere Preise bei den Pharmaproduzenten aushandeln und Anreize für die Entwicklung und Herstellung kostengünstigerer Wirkstoffe schaffen. Die bisherigen Erlöse aus den Flugticketabgaben (vor allem Frankreichs) und damit auch das Budget von UNITAID sind allerdings noch relativ gering. 2007 umfasste es etwa 300 Millionen Dollar, bis 2009 soll es auf 500 Millionen Dollar steigen.

¹¹³ In Brasilien hat die Lula-Regierung die Flugticketabgabe beschlossen, das brasilianische Parlament hat ihre Einführung aber 2007 abgelehnt. Damit sind die Perspektiven einer Ticketabgabe in Brasilien ungewiss.

¹¹⁴ Vgl. www.unitaid.eu

2. Versteigerung von CO₂-Emissionszertifikaten

Die Versteigerung von „Verschmutzungsrechten“, oder (vornehmer ausgedrückt) handelbaren Emissionszertifikaten, gilt als Paradebeispiel für die marktorientierte Finanzierung des Klimaschutzes. Die Wirksamkeit eines Emissionshandelssystems hängt allerdings entscheidend von der Art und Weise ab, wie die Emissionsrechte zugeteilt werden. Vergeben die Regierungen sie kostenlos, entfällt jeglicher Einnahmeeffekt und es bleibt bestenfalls die ökologische Lenkungswirkung durch die vorgegebene Begrenzung der Gesamtemissionen. Werden die Zertifikate jährlich verkauft oder versteigert, unterscheiden sie sich in ihrer Aufbringungs- und Lenkungswirkung nicht grundsätzlich von globalen Nutzungsentgelten oder Steuern. Allerdings birgt die Versteigerung von Emissionsrechten die Gefahr, dass große finanzkräftige Unternehmen schwächere Konkurrenten aus dem Markt bieten, und es auf diese Weise zu politisch nicht gewollten Konzentrationsprozessen kommt.

Die EU hat 2005 den Emissionshandel eingeführt. In der ersten Phase 2005-2007 wurden die Emissionsrechte allerdings gratis vergeben. Die Regierungen verzichteten damit gegenüber der Industrie auf jährliche Einnahmen in Milliardenhöhe. In der zweiten Phase 2008-2012 können nun bis zu 10 Prozent der Emissionsberechtigungen veräußert werden. In Deutschland werden 2008 und 2009 40 Millionen Emissionsberechtigungen zu Marktpreisen verkauft. Die Bundesregierung erwartet dadurch 2008 Verkaufserlöse in Höhe von 400 Millionen Euro.¹¹⁵ Davon sollen 120 Millionen Euro für internationale Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden. Diese Summe kann als ODA angerechnet werden. Ab 2010 sollen die Emissionsberechtigungen versteigert werden. Die potentiellen Staatseinnahmen können sich in den folgenden Jahren drastisch erhöhen. Ab 2012 werden alle Flüge, die in der EU starten oder landen, in den Emissionshandel einbezogen. Ab 2013 sollen dann 60 Prozent aller

¹¹⁵ Die KfW, die in Deutschland den Verkauf der Emissionsberechtigungen abwickelt, erzielte bereits im ersten Monat (Januar 2008) einen Erlös von 87,05 Millionen Euro. Die Verkaufsmenge entsprach knapp 10 Prozent der für 2008 insgesamt zur Veräußerung vorgesehenen Menge. Die Gesamteinnahmen können damit 2008 weit über den geschätzten 400 Millionen Euro liegen. Vgl. dazu www.bmu.de/emissionshandel

Emissionsrechte, ab 2020 100 Prozent zentral durch die Europäische Kommission in Brüssel versteigert werden. Für welche Zwecke die Versteigerungserlöse verwendet werden, ist allerdings umstritten. Potenziell könnten daraus entwicklungspolitische Vorhaben, insbesondere des internationalen Klimaschutzes, in Milliardenhöhe finanziert werden. Bisher ist Deutschland allerdings das einzige Land in der EU, das dies ansatzweise praktiziert. Lobbyisten der Industrie fordern dagegen, die Erlöse in vollem Umfang zur Entlastung der heimischen Wirtschaft zu verwenden.

3. Finanzierungsinstrumente im Gesundheitsbereich

Um die Finanzierungslücke bei den globalen Gesundheitsprogrammen zu schließen, haben Regierungen in diesem Bereich gleich mehrere Initiativen zur Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente gestartet. Neben UNITAID sind dies vor allem die Internationale Finanzfazilität für Impfprogramme (IFFIm) und das Instrument der Advance Market Commitments (Abnahmegarantien für Impfstoffe, AMC).

Internationale Finanzfazilität für Impfprogramme (IFFIm)

IFFIm geht auf eine britische Initiative zurück und wurde 2005 gegründet.¹¹⁶ Mit ihr sollen bis zum Jahr 2015 4 Mrd. Dollar durch Vorfinanzierung auf den Kapitalmärkten („*front-loading*“) mobilisiert werden. Diese werden durch langfristige Zahlungsverpflichtungen der beteiligten Regierungen und Stiftungen abgesichert. Geberzusagen gibt es bisher von Großbritannien, Frankreich, Italien, Spanien, Schweden, Norwegen, Brasilien, Südafrika und der Bill and Melinda Gates Foundation. Der Erlös kommt der GAVI Alliance¹¹⁷ zugute und wird zur Finanzierung von Impfstoffen und Impfleistungen verwendet.

Das ökonomische Argument für die Vorfinanzierung von Impfschutzmaßnahmen lautet: Eine rasche Steigerung der Investitionen im Impfssektor führe zur Erhöhung der Herstellungskapazitäten für Impfstoffe, daraus resultierenden Preissenkungen und der be-

schleunigten Entwicklung neuer Produkte. Kurzfristige Mehrausgaben für Impfprogramme führten auf diese Weise zur langfristigen Senkung der Gesundheitskosten.

NGOs, aber auch einige Regierungen (z.B. die deutsche Regierung), kritisieren den IFFIm-Ansatz der „Entwicklungshilfe auf Pump“ dagegen als zu teuer und warnen vor einer Finanzierungslücke nach dem Jahr 2015, wenn die Auszahlungsperiode beendet ist.¹¹⁸ Deutschland beteiligt sich nach Angabe des BMZ nicht an der IFFIm, weil das Konzept keine Aussagen zur Gegenfinanzierung mache und den längerfristigen entwicklungspolitischen Gestaltungsspielraum stark einschränke.¹¹⁹

Advance Market Commitments (Abnahmegarantien für Impfstoffe, AMC)

Das Instrument der Advance Market Commitments (Abnahmegarantien für Impfstoffe, AMC) sieht vor, die Forschung von Pharmaunternehmen zu subventionieren und ihnen die Abnahme von neu entwickelten Impfstoffen zu einem vorab festgelegten Preis zu garantieren.¹²⁰ Ein AMC-Pilotprojekt zur Verbreitung einer Schutzimpfung gegen Pneumokokken (Erreger, die zum Beispiel Lungen- und Hirnhautentzündungen hervorrufen können) wurde Anfang 2007 mit einem Finanzvolumen in Höhe von 1,5 Milliarden Dollar gestartet. Es wird von Italien, Großbritannien, Kanada, Russland und Norwegen unterstützt.

Die deutsche Regierung beteiligt sich nicht an der AMC-Initiative, da aus ihrer Sicht zahlreiche Fragen ungeklärt sind: „*Wie erfolgt die Preisfindung? Wer trägt die Kosten, wenn sich die Forschungsarbeiten als langwieriger und teurer herausstellen als erwartet? Welche Auswirkungen haben die Subventionen auf den Wettbewerb in der Pharmabranche? Ist die Industrie bereit, auch nach Auslaufen der AMC dauerhaft Impfstoffe zum Selbstkostenpreis bereitzustellen?*“¹²¹

¹¹⁶ Vgl. www.iff-immunisation.org

¹¹⁷ Vgl. www.gavialliance.org

¹¹⁸ Vgl. dazu auch Martens (2005).

¹¹⁹ Vgl. BMZ (2007).

¹²⁰ Vgl. www.vaccineamc.org

¹²¹ Vgl. BMZ (2007).

4. Devisen- und Finanztransaktionssteuer

Die Auseinandersetzung über Steuern und Abgaben auf Geschäfte an den internationalen Finanzmärkten konzentrierte sich in den vergangenen Jahren auf unterschiedliche Varianten der Devisentransaktionssteuer. Daneben haben österreichische Wissenschaftler in jüngster Zeit den Vorschlag einer umfassenderen Finanztransaktionssteuer in die Diskussion gebracht.

Devisentransaktionssteuer (Currency Transaction Tax, CTT)

Die Debatte über die Besteuerung von Devisentransaktionen entwickelt sich allmählich zu einer unendlichen Geschichte. Der Vorschlag wurde bereits 1972 vom späteren Wirtschaftsnobelpreisträger James Tobin in die Diskussion gebracht.¹²² Sein Ziel war es damals, nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems fester Wechselkurse „Sand ins Getriebe der Märkte zu streuen“, um so extreme Wechselkursschwankungen (Ökonomen sprechen von einer hohen Volatilität der Wechselkurse) zu verhindern. Auf diese Weise sollte auch der Währungsspekulation Einhalt geboten werden.

Mitte der 1990er Jahre griffen die Begründer des UNDP-Reports über menschliche Entwicklung Mahbub ul Haq und Inge Kaul die Idee der „Tobin Tax“ wieder auf.¹²³ Neben der Stabilisierungsfunktion der Steuer nahmen sie erstmals ihre Aufbringungsfunktion ins Blickfeld. Denn es ging ihnen damals auch um die Frage, wie zusätzliche Mittel für die weltweite Armutsbekämpfung mobilisiert werden können.

In den darauf folgenden Jahren diskutierten zahlreiche Studien verschiedene Varianten der Steuer.¹²⁴ Sie wiesen ihre Machbarkeit nach und entkräfteten Gegenargumente der Bankenlobby. Dazu zählt auch die Studie, die der Frankfurter Wirtschaftswissenschaftler Paul Bernd Spahn 2002 im Auftrag des BMZ „Zur Durchführbarkeit einer Devisenumsatzsteuer“ vorlegte.¹²⁵ Seine Hauptbotschaft lautete damals: Eine Devisen-

umsatzsteuer ist ökonomisch sinnvoll, zur Stabilisierung der Wechselkurse geeignet und technisch machbar. Seitdem wuchs nicht nur die Unterstützung bei Wissenschaftlern und NGOs sondern auch in den Parlamenten (Belgien, Frankreich, Finnland). Der politische Durchbruch blieb aber aus.

Als Konsequenz präsentierte das britische Bündnis Stamp Out Poverty 2006 im Auftrag des norwegischen Außenministeriums die realpolitische Variante einer Currency Transaction Development Levy (CTDL), die sich demonstrativ vom ursprünglichen Tobin-Tax-Vorschlag unterscheidet:¹²⁶ Zum einen soll sie explizit nicht steuernd in den Markt eingreifen; vorgeschlagen wird deshalb ein Steuersatz von lediglich 0,005 Prozent. Zum anderen soll sie gezielt zur Mobilisierung von Mitteln für entwicklungspolitische Zwecke dienen. Schließlich zeigt die britische Studie, dass eine solche Abgabe äußerst kostengünstig und effizient umgesetzt werden könnte. Das Steueraufkommen wäre dennoch erheblich. Rodney Schmidt vom kanadischen North-South Institute schätzte in einer Untersuchung 2007, dass selbst bei einem Steuersatz von nur 0,005 Prozent jährlich mindestens 33 Mrd. Dollar aus der Besteuerung des Handels mit den vier wichtigsten Währungen (Dollar, Euro, Yen und britisches Pfund) mobilisiert werden könnten.¹²⁷ Eine koordinierte Besteuerung von Euro und Pfund brächte immerhin noch mindestens 16,5 Mrd. Dollar pro Jahr.

Trotz all dieser Argumente war bislang keine Regierung bereit, sich proaktiv für die Einführung einer solchen Steuer bzw. Solidaritätsabgabe einzusetzen.

Finanztransaktionssteuer (Financial Transaction Tax, FTT)

Das österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) hat Anfang 2008 den Vorschlag für eine allgemeine Finanztransaktionssteuer in die Diskussion gebracht.¹²⁸ Steuergegenstand wären nach ihrem Modell nicht nur Devisen sondern auch Finanzinstrumente wie Aktien, Futures und Optionen. Die Steuer sollte vor allem kurzfristige (spekulative) Transaktionen verteuern und damit einen Beitrag zur Stabilisierung von Wechselkursen, Rohstoffpreisen und Aktienkursen

¹²² Vgl. Tobin (1974).

¹²³ Vgl. Ul Haq et al. (1996).

¹²⁴ Vgl. dazu Wahl (2005), S. 21ff.

¹²⁵ Vgl. Spahn (2002).

¹²⁶ Vgl. Hillman et al. (2006).

¹²⁷ Vgl. Schmidt (2007).

¹²⁸ Vgl. Schulmeister et al. (2008).

leisten. Die Steuer könnte so ausgestaltet sein, dass Finanzinstrumente mit hoher Hebelwirkung (Highly Leveraged Institutions) stärker belastet würden. Das beträfe vor allem die Aktivitäten von Hedgefonds.

Bei einem Steuersatz von 0,01 Prozent wird das jährliche Steueraufkommen von den Wissenschaftlern auf mindestens 80 Mrd. Dollar geschätzt. Ein erster Schritt zur Umsetzung des FTT-Vorschlags wäre die Besteuerung von Spot- und Derivattransaktionen an Börsen in der EU, insbesondere in London und Frankfurt.

Dieser Vorschlag erscheint einerseits auf internationaler Ebene noch schwerer durchsetzbar als eine Devisentransaktionssteuer, da von einer FTT weit mehr Wirtschaftsakteure betroffen wären. Andererseits ist die Besteuerung von Finanztransaktionen auf nationaler Ebene bereits heute in unterschiedlichster Form politische Praxis, darunter auch in den USA und in Großbritannien.¹²⁹

¹²⁹ Vgl. dazu die Liste in Hillman et al. (2006), S. 43.

Was ist zu tun?

Trotz wachsender politischer Unterstützung ist es bislang nicht gelungen, mit Hilfe innovativer Finanzierungsinstrumente zusätzliche Mittel in substantiellem Umfang zu mobilisieren. Die *Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development* hat zwar in den vergangenen drei Jahren erheblichen Zulauf erfahren, ob Frankreich unter dem neuen Präsidenten Sarkozy darin weiterhin die treibende Kraft bleibt, ist allerdings ungewiss. Ein positives Signal ist die Ernennung des ehemaligen französischen Außenministers Philippe Douste-Blazy zum Sonderberater des UN-Generalsekretärs für innovative Entwicklungsfinanzierung (*Special Adviser on Innovative Financing for Development*) im Februar 2008. Die Regierungen, die in der *Leading Group* zusammenarbeiten, sind nun aufgefordert, auf den Schritt des UN-Generalsekretärs ihrerseits mit neuen politischen Initiativen im Vorfeld der Doha-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung zu reagieren. Auch Deutschland sollte seine passive Mitgliedschaft in der *Leading Group* überwinden und eine aktive Vorreiterrolle übernehmen.

1. Solidaritätsabgabe auf Flugtickets einführen

20 Länder haben bislang die Einführung einer Flugticketabgabe angekündigt. Nur eine Minderheit hat diese Ankündigung bisher in die Tat umgesetzt. Die übrigen sollten dies spätestens bis zur Doha-Konferenz tun. Auch Deutschland sollte dem positiven Beispiel dieser Länder folgen. Das Finanzaufkommen wäre zwar relativ gering, eine solche Abgabe hätte aber eine doppelte Signalwirkung: Zum einen wäre sie ein politisches Zeichen für die Bereitschaft der Bundesregierung, dem drohenden Klimawandel mit konkreten Schritten zu begegnen; zum anderen würde sie zusätzliche

Mittel für die Verwirklichung der MDGs mobilisieren. Die Solidaritätsabgabe könnte auch zeitlich befristet eingeführt werden und später durch eine europaweite Kerosinsteuer bzw. die vollständige Integration des Luftverkehrs in den internationalen Emissionshandel abgelöst werden.

2. Erlöse des Emissionshandels für internationalen Klimaschutz nutzen

Der Handel mit Emissionsrechten birgt ein erhebliches Finanzierungspotential für entwicklungspolitische Aufgaben. Voraussetzung ist allerdings, dass die Emissionsrechte stärker limitiert und an die Industrie nicht verschenkt sondern verkauft oder versteigert werden. Die Praxis der EU, ab 2008 bis zu 10 Prozent der Emissionsrechte zu veräußern, ist ein erster bescheidener Schritt in diese Richtung. Das Ziel, alle Emissionsrechte zu veräußern, sollte allerdings wesentlich früher als (wie bisher vorgesehen) 2020 verwirklicht werden. Vor allem sollten bereits ab 2012 die Emissionsrechte für den Flugverkehr vollständig verkauft bzw. versteigert werden. Zugleich muss sichergestellt werden, dass die Erlöse nicht zum Stopfen von Haushaltslöchern oder zur steuerlichen Entlastung der Wirtschaft sondern für den Klimaschutz verwendet werden. Die Entscheidung der Bundesregierung, einen Teil der Erlöse 2008 für internationale Klimaschutzmaßnahmen zu verwenden, ist vorbildlich. Ab 2009 sollte der Anteil allerdings auf mindestens 50 Prozent gesteigert werden, um die Länder des Südens bei der Finanzierung der dringend erforderlichen Anpassung an die Klimaveränderungen zu unterstützen.

3. In Auseinandersetzung um Devisen- oder Finanztransaktionssteuer Farbe bekennen

Zahlreiche Studien belegen, dass eine Devisen- oder Finanztransaktionssteuer technisch machbar wäre, effizient erhoben werden könnte, auf die internationalen Finanzmärkte stabilisierend wirken würde und weit mehr Mittel mobilisieren könnte, als alle bisherigen innovativen Finanzierungsinstrumente zusammen. Was bislang fehlt, ist der Mut einiger Regierungen, gegenüber der Lobby der Finanzwirtschaft Farbe zu bekennen und sich offensiv für die Einführung einer solchen Steuer auszusprechen. Die Regierungen der Länder, in denen es bereits Parlamentsbeschlüsse zur Einführung einer Devisentransaktionssteuer gibt, oder in denen Varianten einer Finanztransaktionssteuer existieren, könnten dabei eine Vorreiterrolle übernehmen. Der nächste Schritt wäre die Bildung einer Arbeitsgruppe (Task Force) im Rahmen der *Leading Group*.

4. Governance und Verwendung innovativer Instrumente stärker ins Visier nehmen

Die Auseinandersetzung über innovative Finanzierungsinstrumente konzentrierte sich bisher überwiegend auf die technische und politische Machbarkeit sowie ihr Finanzierungspotential. Dabei übersehen ihre Befürworter zuweilen, dass Innovation nicht per se positiv ist und neue Finanzierungsinstrumente auch Risiken und unerwünschte Nebenwirkungen bergen können. So leistet der Trend, zu jedem Finanzinstrument eine neue Institutionen zu schaffen, der Proliferation und Zersplitterung des Systems von Global Governance Vorschub und erschwert (im Widerspruch zu den Zielen der Pariser Erklärung) die politische Koordination. Das gilt insbesondere für die globalen Gesundheitsinitiativen. Künftig sollten möglichst existierende Institutionen zur Implementation innovativer Finanzierungsinstrumente genutzt werden. Die neuen Institutionen wie UNITAID, IFFIm oder AMC sind als Multistakeholder-Initiative konzipiert, d.h. in ihren Entscheidungsorganen sind neben Regierungen auch Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft vertreten. Angesichts dieser Tatsache sollte kontinuierlich beobachtet werden, welche Interessen sich in diesen Institutionen durchsetzen und wie ihre demokratische Legitimation garantiert werden kann. Schließlich ist zu fragen, wie die Konzentration der neuen Finanzierungsinstrumente auf die Lieblingssektoren der Geber (Gesundheit, Klima) überwunden werden kann.

6. Zukunftsfähige Verschuldung?

Die Verschuldungsindikatoren vieler Entwicklungsländer haben sich in den vergangenen Jahren verbessert. Dies war zum einen Folge der Entschuldungsinitiativen für die ärmsten Länder (HIPC und MDRI), zum anderen Resultat starken Wirtschaftswachstums und erhöhter Exporteinnahmen. Die Schuldenprobleme sind dadurch aber nicht überwunden. In absoluten Zahlen ist die Auslandsverschuldung der Entwicklungs- und Schwellenländer 2006 auf ein neues Rekordniveau gestiegen. Vor allem die privaten Kreditflüsse sind massiv angewachsen. In einigen Ländern hat zudem die öffentliche Schuldenaufnahme im Inland deutlich zugenommen – und damit auch die Schuldendienstbelastung der öffentlichen Haushalte. Bei rückläufigem Wirtschaftswachstum, sinkenden Exporterlösen und steigenden Zinssätzen droht in zahlreichen Ländern eine neue Schuldenkrise. Um diese abzuwenden sind weitere Schuldenstreichungen und die Einführung eines fairen und transparenten Schiedsverfahrens zur Entschuldung notwendig.

Die Auslandsschulden aller Entwicklungs- und Schwellenländer sind 2006 auf die Rekordhöhe von etwa 2,851 Billionen Dollar gestiegen (vgl. Tabelle 6). An Zins- und Tilgungszahlungen flossen aus diesen Ländern 568,7 Mrd. Dollar an die Gläubiger. Zwar haben sich die makroökonomischen Verschuldungsindikatoren (Gesamtschulden bzw. Schuldendienst im Verhältnis zu den Exporteinnahmen und zum Bruttonationaleinkommen) in den meisten Ländern verbessert, Entwarnung bedeutet das aber noch lange nicht. Trotz kurzfristiger Fortschritte ist das Risiko einer erneuten Schuldenkrise für viele Länder nicht gebannt.

1. Beschränkte Fortschritte bei der Entschuldung

Schuldenstreichungen gab es in den letzten Jahren vor allem für die Gruppe der hochverschuldeten armen Länder (HIPCs). Zu ihr zählen derzeit 41 Länder (s. Tabelle 7), die grundsätzlich für Schuldenerlasse infolge der Kölner Schuldeninitiative von 1999 („HIPC II“) und der multilateralen Entschuldungsinitiative (MDRI) von 2005 in Frage kommen.¹³⁰ 22 Länder haben bisher den sogenannten Vollendungspunkt (*completion point*) der Entschuldung erreicht, 9 Länder den sogenannten Ent-

Tabelle 6
Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer

	1990-94	1995-98	1999-2003	2004	2005	2006*
Gesamtschulden (GS)	1.522	2.090	2.367	2.767	2.742	2.851
Langfristige Schulden	1.237	1.667	1.938	2.178	2.147	2.216
bei privaten Gläubigern (Anteil in %)	48	53	59	62	66	71
von privaten Schuldnern (Anteil in %)	8	20	28	31	37	41
Kurzfristige Schulden in % der GS	16	17	15	18	20	22
GS in % des BNE	38	39	40	34	29	25
GS in % der Exporte	180	147	125	91	74	...
In Mrd. Dollar (wenn nicht anders angegeben); Exporte = Exporteinnahmen aus Gütern und Dienstleistungen						* vorläufig
Quellen: UN Secretary-General (2007b).						

Tabelle 7
Die Länder der HIPC-Initiative

Länder nach dem Vollendungspunkt (22)	Interim Länder (9)	Länder vor dem Entscheidungspunkt (10)
Äthiopien	Afghanistan	Côte d'Ivoire
Benin	Burundi	Eritrea
Bolivien	Gambia	Kirgisistan
Burkina Faso	Guinea	Komoren
Ghana	Guinea-Bissau	Liberia
Guyana	Haiti	Nepal
Honduras	Kongo (Dem. Republik)	Somalia
Kamerun	Kongo (Republik)	Sudan
Madagaskar	Tschad	Togo
Malawi		Zentralafrikanische Republik
Mali		
Mauretanien		
Mosambik		
Niger		
Nicaragua		
Ruanda		
Sambia		
Sao Tomé e Príncipe		
Senegal		
Sierra Leone		
Tansania		
Uganda		

Quelle: IDA/IMF (2007), S.3. (Stand: Juli 2007)

scheidungspunkt (*decision point*). Der Schuldenstand dieser 31 Länder sank durch die bi- und multilateralen Schuldensreichungen von 105 auf 9 Mrd. Dollar (Barwert Ende 2006). Die Schuldendienstbelastung ging allerdings nur von 3,8 Mrd. Dollar im Jahr 2000 auf etwa 3,3 Mrd. Dollar 2006 zurück. Erst ab 2007 rechnen Weltbank und IWF infolge von MDRI mit einer stärkeren Reduzierung der Schuldendienstzahlungen.

Trotz dieser substantiellen Schuldensreichungen brachten die bisherigen Initiativen für viele der hochverschuldeten Länder aber keine dauerhafte Lösung ihrer Schuldenprobleme. Weltbank und IWF sehen für elf Länder¹³¹, die den Vollendungspunkt erreicht hatten, bereits wieder ein gewisses („moderates“) Risiko der Überschuldung („*risk of debt distress*“), für Ruanda beurteilen sie das Risiko der Überschuldung als hoch.¹³²

¹³⁰ Vgl. zum Stand der Umsetzung dieser Initiativen den offiziellen Report von IDA/IMF (2007) und die Kurzanalyse dazu von Erlassjahr.de (2007).

¹³¹ Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Guyana, Honduras, Malawi, Mauretanien, Nicaragua, Niger, Sao Tomé e Príncipe und Sierra Leone.

¹³² Vgl. IDA/IMF (2007), S. 10.

Verschärft werden diese Risiken durch die erhebliche Neuverschuldung vor allem einiger afrikanischer HIPC's.¹³³ Dabei spielt China als „neuer Gläubiger“ eine wachsende Rolle. Besonders stark ist das Engagement Chinas in Äthiopien, Ghana, Mosambik und dem Sudan.¹³⁴

Kritisch ist die Lage auch für eine Reihe von Ländern, die nicht zu den HIPC's gehören und daher auch nicht von den umfassenden Schuldenerlassen gegenüber dieser Gruppe profitierten. Dazu gehören einige hochverschuldete Länder mit mittlerem Einkommen, insbesondere Argentinien, Uruguay, Ecuador, Indonesien, Panama, Peru und die Philippinen.¹³⁵

Ein zusätzliches Problem ist schließlich die wachsende Zahl von Gerichtsverfahren, in denen private Gläubiger („Geier-Fonds“), die Schuldtitel von HIPC's auf dem Sekundärmarkt billig erworben haben, die ärmsten Länder auf Rückzahlung der Schulden verklagen. Von 44 Klagen haben die Gerichte in bislang 24 Fällen den Klägern Recht gegeben. Betroffen waren Kamerun, die Republik Kongo, die Demokratische Republik Kongo, Guyana, Nicaragua, Sierra Leone, Uganda, und Sambia. Sie wurden zur Rückzahlung von insgesamt rund 1 Mrd. Dollar verurteilt. Davon profitierten u.a. private Gläubiger in den USA, Großbritannien und auf den British Virgin Islands.¹³⁶

2. Neuer Boom der Privatkredite

Der weltweite konjunkturelle Aufschwung hat in den letzten Jahren auf den Kreditmärkten eine regelrechte Goldgräberstimmung ausgelöst. Das betraf nicht nur den Immobilienmarkt in den USA. Drastisch angestiegen sind auch die privaten Kreditflüsse in den Süden (s. Abbildung 5). Sie wuchsen innerhalb von nur vier Jahren von 6 Mrd. Dollar 2002 auf 228 Mrd. Dollar 2006. Die kurzfristigen Privatkredite waren 2006 so hoch wie zuletzt im Jahr des Ausbruchs der asiatischen Finanzkrise 1997. Dies ist auch eine Konsequenz der optimistischen Bewertung der Kreditwürdigkeit vieler Schwel-

lenländer durch die internationalen Rating-Agenturen und der historisch niedrigen Risikoaufschläge für diese Länder.

Auf der Suche nach rentablen Kreditgeschäften machten die privaten Geldgeber aber auch vor hochrisikanten Anleihen und Darlehen nicht halt. Dies kann negative Folgen für die Stabilität der internationalen Finanzmärkte haben. Die Weltbank warnt:

*“As private debt flows swell, riskier borrowers may be taking a larger share of the market. The share of bonds issued by unrated (sovereign and corporate) borrowers rose from 10 percent in 2000 to 37 percent in 2006, and the share of unsecured loans in total bank lending rose from 50 percent in 2002 to almost 80 percent in 2006.”*¹³⁷

Eine problematische Rolle spielen unter den privaten Gläubigern die international agierenden Pensions- und Investmentfonds. Sie sind weder im Pariser Club der staatlichen Gläubiger noch im Londoner Club der Banken repräsentiert und an Umschuldungsvereinbarungen – geschweige denn Entschuldungsinitiativen – traditionell nicht beteiligt. Erst seit der Schuldenkrise und Insolvenz Argentiniens Ende 2001 gibt es verstärkte Bestrebungen, die privaten Anleihegläubiger im Voraus durch Vertragsklauseln in Anleiheverträgen (*Collective Action Clauses*) in das Schuldenmanagement einzubeziehen.

3. Wachsende Inlandsverschuldung

Ein zusätzliches, bisher wenig beachtetes Problem stellt in vielen Ländern die wachsende Inlandsverschuldung dar. Sie ist die natürliche Konsequenz des Aufbaus funktionsfähiger heimischer Finanzmärkte. In Ländern wie Mexiko, Brasilien, Thailand, Indonesien, Jamaika und der Türkei sind die öffentlichen Schulden im eigenen Land in den letzten Jahren drastisch gestiegen. Die Weltbank konstatierte bereits 2005:

“Debt from domestic sources has grown rapidly in emerging market economies, largely through the development of domestic bond markets. In many countries where external debt burdens have stabilized or fallen, domestic public debt burdens have increased (...). As a result, in

¹³³ Vgl. dazu Reisen/Ndoye (2008) und Erlassjahr.de (2008).

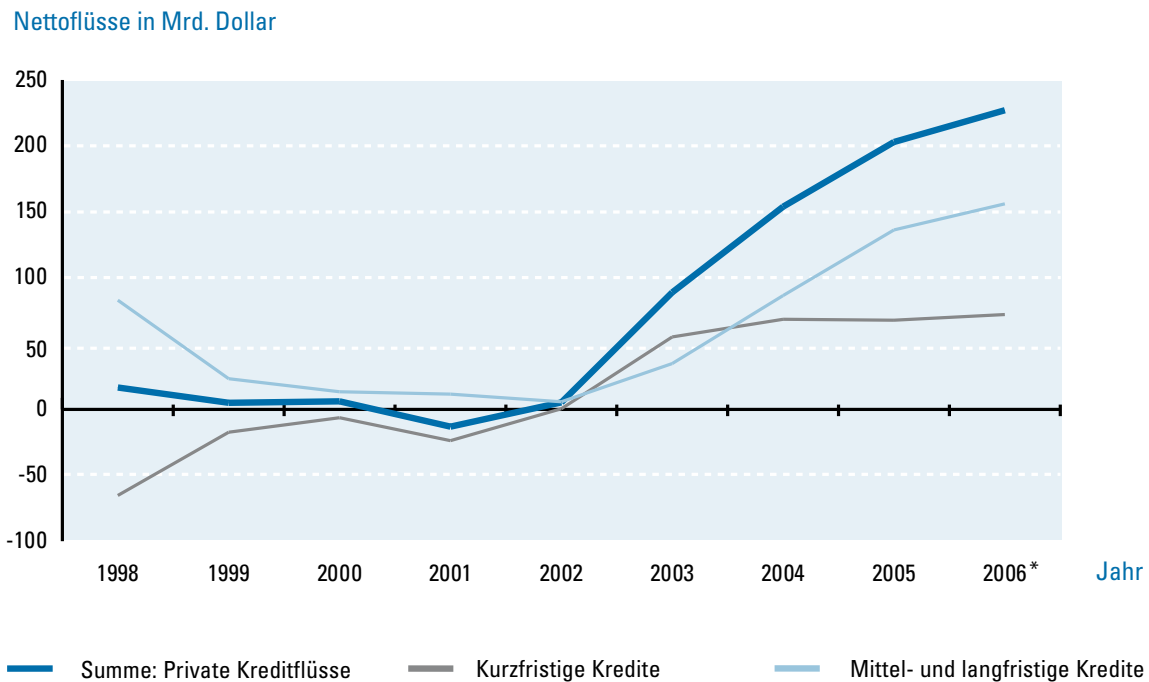
¹³⁴ Vgl. Erlassjahr.de (2008), S. 3f.

¹³⁵ Vgl. Erlassjahr.de (2008), S. 4f.

¹³⁶ Vgl. IDA/IMF (2007), S. 24f.

¹³⁷ World Bank (2007c), S. 47.

Abbildung 5
Private Kreditflüsse in Entwicklungs- und Schwellenländer



many developing countries, the burden of public sector debt remains high, calling into question the apparent improvement associated with falling external indebtedness."¹³⁸

In den Jahren 1993/94 erreichte die Auslandsverschuldung aller Entwicklungsländer im Durchschnitt eine Höhe 33 Prozent des BIP, während die öffentlichen Schulden im eigenen Land nur 19 Prozent des BIP betragen.¹³⁹ Bis 2002/2003 kehrte sich das Verhältnis um: Die Auslandsschulden sanken in Relation zum BIP auf 26 Prozent, die Inlandsschulden stiegen dagegen auf 34 Prozent. Zusammen genommen erhöhte sich somit die Staatsverschuldung der Länder des Südens innerhalb der letzten 10 Jahre von 52 auf 60 Prozent des BIP. Entsprechend nahm auch die Belastung der öffentlichen Haushalte durch den Schuldendienst zu.

In Sri Lanka beispielsweise musste im Jahr 2005 die Regierung fast ein Drittel der laufenden Staatsausgaben (30,5 Prozent) für den Schuldendienst verwenden. Davon waren aber nur 14 Prozent Zinszahlungen für Auslandsschulden, 86 Prozent entfielen auf Schulden im eigenen Land.

Um den Teufelskreis der Verschuldung zu durchbrechen, reicht es in vielen Ländern daher nicht, die Auslandsschulden zu streichen oder zu reduzieren. Gleichzeitig müssen die Regierungen übermäßiges „deficit spending“ durch die Kreditaufnahme im eigenen Land vermeiden. Dies ist nur möglich, wenn die öffentlichen Einnahmen – insbesondere durch Steuern – gesteigert werden können.

¹³⁸ World Bank (2005a), S. 7.

¹³⁹ Ebd., S. 70.

4. Initiativen zur Stärkung der Gläubigerverantwortung

Zivilgesellschaftliche Organisationen fordern seit einigen Jahren die Streichung sämtlicher „illegitimer“ Schulden (*odious debt*). Darunter verstehen sie Schulden, die ohne Zustimmung der Bevölkerung und ihrer parlamentarischen Vertretung bzw. einer demokratisch legitimierten Regierung aufgenommen wurden und für die Entwicklung des betroffenen Landes negative Folgen hatten. Denn nicht selten wurden geliehene Gelder für zweifelhafte Projekte verwendet oder von den Machthabern veruntreut. Meist waren den Gläubigern diese Umstände bekannt, sie tragen daher eine Mitverantwortung am Missbrauch der Kredite.

Norwegen hat als erstes Gläubigerland im Oktober 2006 diese Mitverantwortung anerkannt und schwerwiegende Gläubigerversäumnisse bei der Finanzierung des Exports norwegischer Schiffe in den 1970er Jahren eingeräumt. Als Konsequenz erließ die norwegische Regierung fünf Ländern (Ägypten, Ecuador, Jamaika, Peru und Sierra Leone) die Restschulden aus diesen Geschäften in Höhe von 80 Mio. Dollar.¹⁴⁰

Auf Grundlage dieses Präzedenzfalles fordern zivilgesellschaftliche Organisationen von Regierungen und Parlamenten nun, das Prinzip der Gläubigermitverantwortung grundsätzlich anzuerkennen, bestehende Kredite auf ihre Legitimität hin zu überprüfen und für die Zukunft Richtlinien der Gläubigerverantwortung bei der Vergabe internationaler Kredite aufzustellen. EURODAD hat zu diesem Zweck im Januar 2008 den Vorschlag für eine *Charter on Responsible Financing* veröffentlicht.¹⁴¹ Gleichzeitig wenden sich internationale Entschuldungskampagnen, darunter auch das deutsche Netzwerk Erlassjahr.de, in einer gemeinsamen Aktion an Abgeordnete, um diese zur Unterzeichnung einer „Parlamentariererklärung zu illegitimen Schulden und Gläubigermitverantwortung“ zu bewegen.¹⁴²

¹⁴⁰ Ausführliche Informationen dazu unter www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=302

¹⁴¹ Vgl. Hurley (2008).

¹⁴² Vgl. www.debtdeclaration.org und www.erlassjahr.de/aktionen/parlamentarier-erklaerung

Was ist zu tun?

Die bisherigen Entschuldungsinitiativen haben für viele Länder keine dauerhafte Lösung ihrer Schuldenprobleme gebracht. Die Neuverschuldung hat in einigen Ländern bereits wieder die kritische Schwelle überschritten. Die Regierungen sollten daher auf internationaler Ebene weitergehende Schritte zur Überwindung der weltweiten Schuldenprobleme beschließen, um zu verhindern, dass gerade entschuldete Länder in eine neue Verschuldungsspirale geraten. Dazu gehören insbesondere:

1. Illegitime Schulden streichen und Gläubigermitverantwortung rechtlich verankern

Bereits im Monterrey-Konsens haben die Regierungen grundsätzlich die gemeinsame Verantwortung von Schuldnern und Gläubigern für die Lösung von Schuldenproblemen anerkannt, indem sie feststellten:

“(...) debtors and creditors must share the responsibility for preventing and resolving unsustainable debt situations.”¹⁴³

Als Konsequenz daraus sollten die Kreditgeber grundsätzlich das Prinzip der Gläubigermitverantwortung und das Konzept der illegitimen Schulden anerkennen. Sie sollten bestehende Kredite auf ihre Legitimität hin überprüfen und alle illegitimen Schulden streichen. Und sie sollten sich dafür einsetzen, international anerkannte rechtsverbindliche Standards für die verantwortungsvolle Vergabe und Aufnahme von Krediten („*internationally recognised legal standards for responsible lending and borrowing*“) zu vereinbaren. Die *EURODAD Charter on Responsible Financing* kann dafür die Grundlage bilden.

¹⁴³ UN Dok. A/CONF.191/11, Annex, Pkt. 47.

2. Neue Indikatoren der Schuldentragfähigkeit definieren

Die von IWF und Weltbank verwendeten makroökonomischen Indikatoren für Schuldentragfähigkeit dienen vor allem dazu, im Interesse der Gläubiger die Zahlungsfähigkeit der Schuldner sicherzustellen. Sie sind eindimensional und berücksichtigen nicht die sozialen, ökologischen und ökonomischen Folgen der Überschuldung für die betroffenen Gesellschaften. Aus diesem Grund hat bereits der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan 2005 gefordert, Schuldentragfähigkeit sollte neu definiert werden als die Höhe der Verschuldung, die es einem Land ermöglicht, die MDGs bis 2015 ohne eine Erhöhung seiner Schuldenquote zu erreichen.¹⁴⁴

In diesem Sinne sollte die Neudefinition von Schuldentragfähigkeit soziale und ökologische Kriterien einbeziehen und auch die inländischen Verschuldung berücksichtigen. Regierungen sollten nicht länger gezwungen werden, Schuldendienst zu leisten, solange nicht das Existenzminimum der eigenen Bevölkerung gewährleistet ist. Welches Schuldenniveau als tragfähig angesehen wird, sollte nicht durch die Gläubiger sondern durch eine unabhängige Instanz bestimmt werden.

3. Faires und transparentes Schiedsverfahren zur Lösung von Überschuldungsproblemen einführen

Im bisherigen Schuldenmanagement sind die Gläubiger gegenüber den Schuldnerländern gleichzeitig Ankläger und Richter. Weiterhin existiert auf internationaler Ebene kein unparteiisches Verfahren zur Lösung von Überschuldungsproblemen. Auf dieses Defizit hat auch der UN-Generalsekretär 2007 in seinem Bericht zur Vorbereitung auf die Doha-Konferenz hingewiesen:

„The international financial system is incomplete and insecure without a sovereign debt workout mechanism and a new effort needs to be launched in this regard. (...) The increase of concessional and non-concessional lending,

¹⁴⁴ UN Secretary-General (2005), Pkt. 54.

including by emerging creditors, would point to the need for work on an internationally accepted debt-workout mechanism which involves all creditors. Countries thus need to agree on a set of principles for resolving potential debt crises that provide for fair burden-sharing between public and private sectors, and among debtors, creditors and investors.”¹⁴⁵

Die Regierungen sollten daher unter dem Dach der Vereinten Nationen das Modell eines fairen und transparenten Schiedsverfahrens zur Schuldenumwandlung entwickeln. Ein solches Verfahren sollte die Beteiligung aller staatlichen und privaten Gläubiger vorsehen und einen unparteiischen Entscheidungsprozess garantieren.

¹⁴⁵ UN Secretary-General (2007a), Pkt. 108.

7. Die „systemischen Fragen“: Reform des internationalen Finanzsystems

Auf der Monterrey-Konferenz einigten sich die Regierungen darauf, die Stellung der Entwicklungsländer in den internationalen Finanzinstitutionen zu stärken. Einziges Resultat war seither eine moderate Anpassung der Stimmrechte im IWF. Eine umfassende Reform von Entscheidungsstrukturen, Mandaten und Kreditkonditionen von IWF und Weltbank steht weiterhin aus. Während die internationalen Finanzinstitutionen im Reformstau stecken, haben sich viele Entwicklungsländer durch vorzeitige Rückzahlung ihrer Kredite emanzipiert. Vor allem die Länder Asiens und Lateinamerikas setzen alternativ auf regionale Institutionen und Arrangements, die Funktionen von IWF und Weltbank übernehmen. Gleichzeitig häufen sie massiv Devisenreserven an, um im Krisenfall nicht erneut auf den IWF angewiesen zu sein. Ein Großteil dieser Reserven wird in Dollar gehalten und ist in niedrig verzinsten US-Staatsanleihen angelegt. Damit besteht die paradoxe Situation, dass Länder des Südens de facto zinsgünstige Kredite an die USA vergeben, mit denen diese unter anderem ihre Militäreinsätze im Irak und Afghanistan finanzieren.

Die sogenannten „systemischen Fragen“ ziehen sich quer durch alle Themen der FfD-Agenda. Wie viele öffentliche Mittel die Entwicklungsländer mobilisieren können, wie viele private Kapitalströme fließen und wohin, wie hoch und wie stabil Exporteinnahmen sind und welches Land wie viele Schulden erlassen bekommt, dies alles hängt in großem Maße vom institutionellen Rahmen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen ab.

Der Monterrey-Konsens widmet daher ein eigenes Kapitel der Frage, wie das internationale Währungs-, Handels- und Finanzsystem für die Zwecke der Entwicklung und Armutsbekämpfung optimiert werden kann. Als 2002 die Monterrey-Konferenz stattfand, war diese Frage höchst aktuell: Die schweren Finanzkrisen in Südostasien (1997), Russland (1998) und Südamerika (2001) hatten Entwicklungserfolge von Jahren wieder zunichte gemacht und die Armut in vielen Ländern dramatisch verschärft. Das Krisenmanagement, das weitgehend in den Händen des IWF lag und vor allem auf die Rezepte Marktöffnung und Austeritätspolitik setzte, führte nach Ansicht von Regierungen und Zivilgesellschaft der betroffenen Länder zu höchst unbefriedigenden Ergebnissen.

Gerade die Entwicklungs- und Schwellenländer bestanden daher darauf, den systemischen Fragen auf der Monterrey-Agenda breiten Raum zu widmen. Bei

den Industrieländern stieß diese Forderung auf wenig Gegenliebe. Sie deuteten schon in frühem Stadium der Diskussion an, dass die Zuständigkeit für Währungs- und Finanzfragen bei IWF und Weltbank lägen und potenzielle Reformen in deren Entscheidungsgremien zu diskutieren seien. Anders als bei den UN, bei denen das Abstimmungsprinzip „ein Land – eine Stimme“ gilt, basiert die Stimmrechtsverteilung bei IWF und Weltbank vorwiegend auf dem Anteil des gezeichneten Grundkapitals („ein Dollar – eine Stimme“), was den reichen Industrieländern automatisch mehr Gewicht einräumt.

Der Monterrey-Konsens hat zahlreiche Kritikpunkte und Reformvorschläge der Entwicklungsländer aufgenommen. Dies geschah allerdings – als Zugeständnis an die Industrieländer – unter Verwendung schwacher und unverbindlicher Formulierungen. So wird in allgemeinen Worten eine größere Transparenz und eine bessere Beteiligung der Entwicklungsländer bei der Reform der internationalen Finanzarchitektur gefordert; dies gelte auch für die Formulierung neuer Standards und Kodizes zu Finanzfragen, die bislang meist von exklusiven Ad-hoc-Gruppen wie der G7 entworfen würden. Die internationalen Finanzinstitutionen werden ermahnt, bei politischer Beratung und finanzieller Unterstützung stärker auf nationale Eigenverantwortung und die Bedürfnisse der Armen in Entwicklungsländern zu achten. Nicht zuletzt sollten die Entwicklungs-

länder mehr Einfluss in den Entscheidungsprozessen von IWF und Weltbank erhalten.¹⁴⁶ Diese Forderung war für die Entwicklungsländer in Monterrey noch von zentraler Bedeutung. Seitdem verlagerte sich ihr politischer Fokus zum Teil eher auf Formen regionaler Kooperation. Die globalen Institutionen internationaler Wirtschafts- und Finanzpolitik gerieten zunehmend unter Legitimationsdruck, ohne dass der Reformstau bislang überwunden wurde.

1. Die Krise von IWF, Weltbank und G8

Als die Monterrey-Konferenz 2002 stattfand, war der IWF auf dem Höhepunkt seiner Macht. Das Volumen seines Kreditportfolios hatte nach den schweren Wirtschaftskrisen einen historischen Höchststand erreicht. In zahlreichen Entwicklungsländern konnte der Fonds mittels seiner Kreditkonditionen einen erheblichen Einfluss auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik nehmen. Doch in den letzten Jahren sind die traditionellen Institutionen der Weltwirtschaftsordnung in die Krise geraten und haben deutlich an Relevanz verloren.

Durch die weltwirtschaftliche Schönwetterperiode der letzten Jahre ist der IWF als Krisenmanager weitgehend überflüssig geworden. Seit der schweren Finanzkrise in der Türkei (2001ff) hat kein Land mehr einen größeren Stand-by-Kredit des IWF in Anspruch nehmen müssen. Einige Länder, insbesondere Brasilien und Argentinien, haben ihre IWF-Kredite sogar vorzeitig zurückgezahlt, um die damit verbundenen politischen Konditionen abzuschütteln und ihre wirtschaftspolitische Souveränität zurück zu gewinnen.¹⁴⁷ Im März 2008 betrug die ausstehenden Stand-by-Kredite des IWF nur noch 4,375 Mrd. Sonderziehungsrechte (SZR), wovon 4,361 Mrd. SZR auf die Türkei und 14 Mio. SZR auf Gabun entfielen.¹⁴⁸ Vor fünf Jahren waren es noch 65 Mrd. SZR (s. Abbildung 6). Das Schrumpfen seines Kreditportfolios bringt den IWF derzeit selbst in finanzielle Be-

drängnis, denn die Kosten des Verwaltungsapparates werden überwiegend aus Zinseinnahmen gedeckt, die derzeit nur spärlich fließen. Er muss sich daher selbst ein „Strukturanpassungsprogramm“ auferlegen.

Die Weltbank verfügt weiterhin über ein beachtliches Kreditportfolio, die finanziellen Sorgen des IWF sind ihr damit fremd. Sie verliert jedoch in ihrem Kerngeschäft – der Kreditfinanzierung von Entwicklungsprojekten – zunehmend Marktanteile an kommerzielle Konkurrenten und „neue Geber“. In vielen Entwicklungs- und vor allem Schwellenländern ist die Vertiefung der nationalen Finanzmärkte so weit vorangeschritten, dass sich für die Projektfinanzierung auch inländische Geldgeber finden.

Mit den großen Staatsfonds aus den aufstrebenden Ländern Asiens und den OPEC-Staaten existieren zudem finanzkräftige Akteure, die in rasch wachsendem Umfang Investitionskapital zur Verfügung stellen (s. Tabelle 8). Sie verfügen inzwischen über ein Anlagekapital von über drei Billionen Dollar.¹⁴⁹

Da darüber hinaus das finanzielle Engagements in vielen Ländern des Südens von den internationalen Rating-Agenturen heutzutage als weniger riskant beurteilt wird, haben die Regierungen mittlerweile vielfältige Optionen, sich auf den internationalen Finanzmärkten Mittel zu beschaffen, etwa durch die Emission von Anleihen oder die Aufnahme von Krediten bei privaten Geschäftsbanken (s. oben). Die Weltbank ist daher für viele Entwicklungsländer nicht mehr die erste Wahl, vor allem weil ihre Kredite weiterhin an zahlreiche politische Konditionen gebunden sind. Lediglich bei rohstoffarmen Least Developed Countries (LDCs), steht die International Development Association (IDA) der Weltbank-Gruppe noch weitgehend konkurrenzlos da.

Schließlich hat auch die G8 zunehmend an Legitimation und Handlungsfähigkeit verloren. Als sie Mitte der 1970er Jahre als informelle Ad-hoc-Gruppe gegründet wurde, umfasste sie die wirtschaftsstärksten Länder der Welt. Sie wollten damals vor allem währungs- und finanzpolitische Fragen untereinander abstimmen. Seitdem haben einerseits die aufstrebenden Ökonomien Asiens und Lateinamerikas an politischer Bedeutung gewonnen, andererseits ist auch der Re-

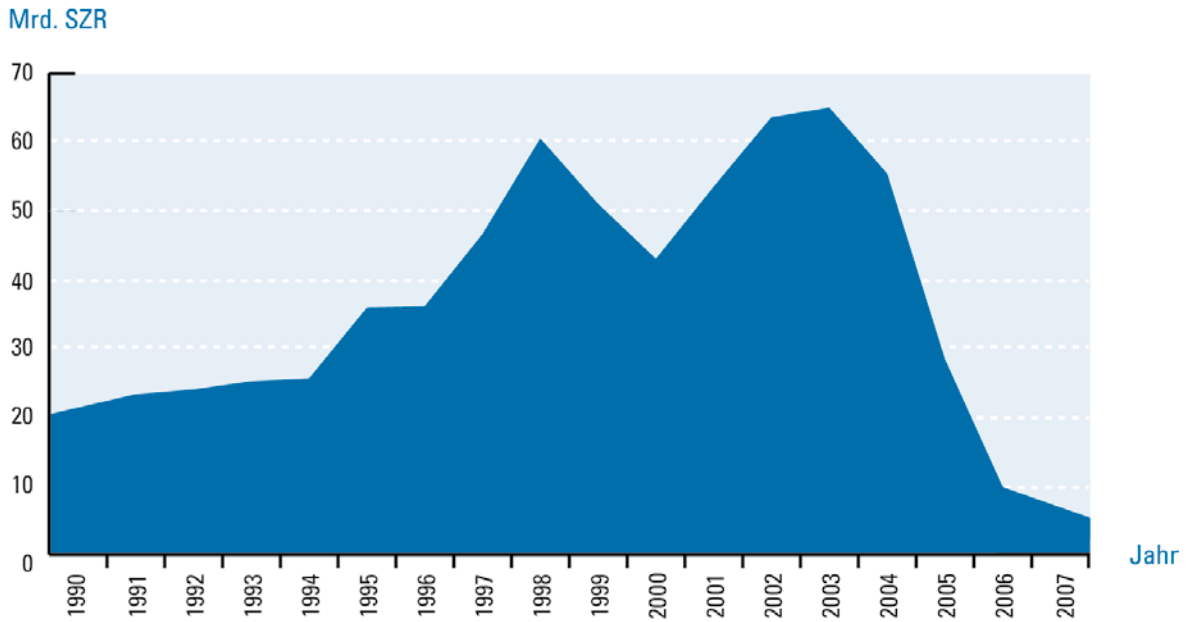
¹⁴⁶ Vgl. UN Dok. A/CONF.198/11, Pkt. 63.

¹⁴⁷ Vgl. dazu z.B. Ellmers (2005).

¹⁴⁸ Eigenangaben zu finanziellen Aktivitäten des IWF; Stand 6. März 2008, vgl. www.imf.org/external/np/tre/activity/2008/030608.htm#tab1. 1 SZR entspricht 1,62 Dollar.

¹⁴⁹ Stand Anfang 2008, ohne staatliche Pensionsfonds.

Abbildung 6
Ausstehende IWF-Kredite 1990-2007 (ohne Entwicklungskredite)



Quelle: IWF

Tabelle 8
Die größten Staatsfonds der Welt

Name	Land	Anlagekapital (geschätzt, in Mrd. Dollar)
Abu Dhabi Investment Council	Vereinigte Arabische Emirate	875
Government Pension Fund – Global	Norwegen	380
Government of Singapore Investment Corporation	Singapur	330
Kuwait Investment Authority	Kuwait	250
China Investment Corporation	China	200
Hong Kong Monetary Authority Investment Portfolio	China/Hongkong	163
Temasek Holdings	Singapur	159

Quelle: Sovereign Wealth Funds Institute (www.swfinstitute.org/funds.php)

gelungsbedarf zur Bewältigung globaler Probleme gewachsen. Die drängendsten globalen Probleme, seien es die weltweite Armut, der Klimawandel oder die Instabilität der Weltfinanzmärkte lassen sich aber nicht unter Ausschluss Chinas, Indiens sowie des gesamten afrikanischen und lateinamerikanischen Kontinents lösen. In ihrer Zusammensetzung ist die G8 ein anachronistisches Relikt aus dem letzten Jahrhundert – ähnlich dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Die Bilanz der letzten G8-Gipfel mit ihren meist mageren Beschlüssen bestätigt dies.

2. Reformstau in der internationalen Finanzarchitektur

Offensichtlich besteht bei den internationalen Finanzinstitutionen ein erheblicher Reformbedarf. Der Fokus der Reformdebatte hat sich in den letzten Jahren allerdings geändert: In Monterrey wurden die Auseinandersetzungen bestimmt von den Forderungen der Entwicklungsländer nach einer grundlegenden Reform von IWF und Weltbank, um ihrer Stimme in den Entscheidungsgremien dieser Institutionen größeres Gewicht zu geben („*voice and vote*“). Heute kreist die Reformdebatte eher um die Frage, welche Daseinsberechtigung diese Institutionen grundsätzlich haben und wie ihre angeschlagene Reputation und damit auch die Legitimität ihres Schaffens wiederhergestellt werden können.

Das Dilemma bei den Reformbemühungen im engeren Sinne: Jede substantielle Reform von IWF und Weltbank würde das relative Gewicht der Entwicklungsländer in deren Gremien auf Kosten der Industrieländer erhöhen. Aufgrund der derzeit geltenden Abstimmungsmodalitäten und Mehrheitsverhältnisse ist jede Reform aber von der Zustimmung eben dieser Industrieländer abhängig. Und diese zeigen bislang wenig Bereitschaft, ihrer graduellen Entmachtung zuzustimmen.

Dem entsprechend zäh geht es mit der Reform voran. Im September 2006 hat der Gouverneursrat des IWF eine Resolution zur Quoten- und Stimmrechtsreform angenommen.¹⁵⁰ Die Verteilung der Quote solle besser

den neuen weltwirtschaftlichen Realitäten angepasst werden, das Gewicht der armen Länder erhöht werden. Daraufhin wurde in einem ersten Schritt die Quote der vier am meisten unterrepräsentierten Länder erhöht.¹⁵¹ Im Vorfeld der der Frühjahrstagung von IWF und Weltbank im April 2008 hat der Exekutivrat des IWF weitere geringfügige Reformschritte vereinbart, die den Stimmenanteil von 135 bislang unterrepräsentierten Ländern um insgesamt 5,4 Prozentpunkte erhöhen sollen.¹⁵² Die Minderheit der reichen Länder wird damit aber weiterhin fast 60 Prozent der Stimmrechte behalten.

Auch bei der Weltbank kam es bislang nicht zu substantiellen Reformen. Auf der Frühjahrstagung von IWF und Weltbank im April 2007 wurde eine Studie präsentiert, in der als potenzielle Reformmaßnahmen zum Beispiel selektive Kapitalerhöhungen zugunsten der Entwicklungsländer, die Allokation von 50 Prozent des Kapitals an Entwicklungs- und Transformationsländer oder die Einführung eines Systems doppelter Mehrheiten aufgelistet wurden.¹⁵³ Der Entwicklungsausschuss von IWF und Weltbank (das *Development Committee*) hielt jedoch weitere Konsultation für nötig, um zu einem politischen Konsens zu gelangen.¹⁵⁴

Auch die G8 beginnen sich sukzessive, den Ländern des Südens zu öffnen. Um Offenheit zu demonstrieren, werden zu den Gipfeltreffen seit einigen Jahren afrikanische Staatschefs zu einem Dialog mit anschließendem Phototermin eingeladen. Einfluss auf die Beschlüsse der G8 haben sie nicht. Mit den Staatschefs der fünf wichtigsten Schwellenländer (im bisherigen G8-Jargon „*Outreach-Länder*“ oder O5) Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika verabschiedete die G8 beim Gipfel in Heiligendamm 2007 eine gemeinsame Erklärung, in der die Notwendigkeit der verstärkten Kooperation beschworen wird. Denn weder die G8-Staaten noch die wichtigsten Schwellenländer könnten die größten Herausforderungen in der Weltwirtschaft allein bewältigen, stellte die G8 selbst in ihrer Gipfel-

¹⁵⁰ Vgl. Presseerklärung des IWF vom 18. September 2006 (www.imf.org/external/np/sec/pr/2006/pro6205.htm) und IMF (2006).

¹⁵¹ Das waren China, Südkorea, Mexiko und die Türkei.

¹⁵² Vgl. Presseerklärung des IWF vom 28. März 2008 (www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pro864.htm).

¹⁵³ Vgl. IMF/World Bank Development Committee (2007).

¹⁵⁴ Vgl. IMF/World Bank Development Committee, Communiqué vom 14. April 2007, Pkt. 14. (www.imf.org/external/np/cm/2007/041507.htm)

erklärung über „Wachstum und Verantwortung in der Weltwirtschaft“ fest. Dem Vorschlag von Tony Blair, daraus die Konsequenz zu ziehen und die G8 zur G13 zu erweitern, mochten sich die anderen Club-Mitglieder aber nicht anschließen. Nach Meinung der Bundesregierung müsse „die Wertegemeinschaft der G8 und die Funktionsfähigkeit der Gruppe erhalten“ bleiben.

Statt dessen rief die G8 gemeinsam mit den O5 den „Heiligendamm-Prozess“ ins Leben. In diesem Rahmen wollen die 13 Länder Dialoge zu folgenden vier Themen durchführen:

- Förderung grenzüberschreitender Investitionen
- Förderung von Forschung und Innovation
- Entwicklung, mit besonderem Augenmerk auf Afrika
- Gemeinsame Nutzung von Wissen zur Verbesserung der Energieeffizienz

2009 sollen die Ergebnisse des Dialogprozesses beim G8-Gipfel in Italien präsentiert werden.

Auch in von der G8 (bzw. der damaligen G7) eingerichteten Gremien wie dem Financial Stability Forum (FSF) ist der Süden deutlich unterrepräsentiert. Unter den 26 Mitgliedern des FSF haben mit Singapur und Hongkong lediglich zwei Finanzzentren aus der südlichen Hemisphäre Sitz und Stimme. Damit werden neue Ansätze zur Regulation des internationalen Währungs- und Finanzsystems, so zaghaft sie ohnehin sind, weitgehend ohne Partizipation der Entwicklungsländer ausgehandelt.

3. Trend zum Regionalismus im Süden

Die Vormachtstellung der Industrieländer und der fortwährende Reformstau in den internationalen Finanzinstitutionen haben dazu geführt, dass Entwicklungs- und Schwellenländer zunehmend auf regionale Kooperationsformen zurückgreifen. Die Erweiterung der sogenannten Chiang-Mai-Initiative in Asien und die neue Banco del Sur (Bank des Südens) in Südamerika sind dabei die interessantesten Innovationen.

Chiang-Mai-Initiative

Die Chiang-Mai-Initiative ist nach der Asienkrise als Reaktion auf das fatale Krisenmanagement des IWF entstanden. Dabei handelt es sich um einen regionalen Liquiditätsfonds zur Absicherung gegen Finanzkrisen, der von den Mitgliedsstaaten durch bilaterale Swaps, also den Tausch von Landeswährung in Devisen, gespeist wird. An der Initiative sind die 10 Mitglieder des südostasiatischen Staatenbündnisses ASEAN sowie China, Japan und Südkorea beteiligt. Im Jahr 2007 hatte der Fonds ein Volumen von 87 Mrd. Dollar erreicht.¹⁵⁵ Die Initiative versteht sich bislang als Ergänzung, nicht als Ersatz des IWF im asiatischen Raum. Es gibt allerdings Vorschläge, die Initiative hin zu einem Asian Monetary Fund weiterzuentwickeln.

Banco del Sur

Die Banco del Sur wurde im Dezember 2007 von sieben südamerikanischen Staaten¹⁵⁶ gegründet und soll zunächst mit einem Eigenkapital von 7 Mrd. Dollar operieren. Sie tritt in Konkurrenz zur Weltbank und ihrer regionalen Schwester, der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB). Wie die traditionellen Entwicklungsbanken soll sie zinsgünstige Kredite an Entwicklungsprojekte vergeben. Im Unterschied zu ihnen soll sie statt der Integration in den Weltmarkt vor allem die regionale Integration Südamerikas fördern. Sie kommt ohne Beteiligung von Ländern des Nordens aus. Für Abstimmungen ist in ihren Gremien grundsätzlich das Prinzip „ein Land – eine Stimme“ vorgesehen. Ihre Kreditkonditionen sollen quantitativ minimal sein und sich qualitativ deutlich von der neoliberalen Ideologie der Weltbank abheben.

4. Massiver Anstieg der Devisenreserven

Ein sichtbares Zeichen für die Vertrauenskrise des IWF ist der massive Anstieg der Devisenreserven in

¹⁵⁵ Auch in Lateinamerika versucht vor allem die Regierung Venezuelas durch die Wiederbelebung des schon seit 1978 bestehenden Fondo Latinoamericana de Reservas eine Alternative zum IWF zu schaffen. Vgl. zu diesen Initiativen Dieter (2008).

¹⁵⁶ Argentinien, Bolivien, Brasilien, Ecuador, Paraguay, Uruguay und Venezuela.

vielen Ländern des Südens, vor allem in Asien. Trotz der damit verbundenen Kosten ziehen sie diese Maßnahme der Eigenversicherung dem politischen Risiko vor, im Krisenfall in die Abhängigkeit des IWF zu geraten und sich dessen Konditionen unterwerfen zu müssen. Allein China hatte bis Anfang 2008 mehr als 1,6 Billionen Dollar an Reserven angehäuft. Aber auch Indien, Taiwan und Südkorea verfügen über Devisenreserven von weit über 200 Mrd. Dollar (s. Tabelle 9).

Ein Teil dieser Reserven ist in US-Staatsanleihen angelegt. Damit finanzieren die Länder des Südens einen erheblichen Anteil des US-amerikanischen Haushaltsdefizits. Im Januar 2008 waren die USA allein bei China mit 492,6 Mrd. Dollar verschuldet. Am auffälligsten ist der rapide Anstieg der US-Schulden gegenüber Brasilien. Sie wuchsen seit Januar 2007 von 53,7 auf 141,7 Mrd. Dollar. Gegenüber 15 erdölexportierenden Entwicklungsländern stehen die USA inzwischen mit insgesamt 140,9 Mrd. Dollar in der Kreide.¹⁵⁷

Tabelle 9
Die Länder mit den größten Devisenreserven

Rang	Land	Devisenreserven (in Mrd. Dollar)
1	China*	1.647
2	Japan	1.008
3	Russland	491
4	Indien	301
5	Taiwan*	287
6	Südkorea	262
7	Brasilien	193
8	Singapur	172
9	Hongkong	160
10	Deutschland	153
11	Frankreich	125
12	Malaysia	116
13	Algerien*	110
14	Großbritannien	105
15	Italien	103
16	Thailand	101
17	Mexiko*	90
18	Türkei	79
19	Libyen*	79
20	Iran*	76
21	Schweiz	75
22	USA	74

Quellen: IWF (www.imf.org/external/np/sta/ir/8802.pdf) und Wikipedia (für mit * gekennzeichnete Länder, die nicht an den IWF berichten) (http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_foreign_exchange_reserves). Stand: Februar 2008 (für IWF-Zahlen) bzw. neueste verfügbare Daten (für Wikipedia-Zahlen).

¹⁵⁷ Vgl. US Department of the Treasury/Federal Reserve Board: Major Foreign Holdings of Treasury Securities (www.treas.gov/tic/mfh.txt), wird monatlich aktualisiert.

Was ist zu tun?

Die aktuelle Politik vieler Regierungen des Südens, sich mit regionalen und unilateralen Maßnahmen vor Finanzkrisen zu schützen, ist Ausdruck der Vertrauenskrise der globalen Finanzinstitutionen. Devisenreserven zu halten verursacht aber hohe Opportunitätskosten. Die dadurch gebundenen Gelder würden zur Armutsbekämpfung und zur Verwirklichung der MDGs dringend gebraucht. Die traditionellen Institutionen der Weltfinanzordnung, insbesondere der IWF, haben sich durch vergangenes Fehlverhalten jedoch gründlich diskreditiert und damit einen so hohen Legitimitätsverlust erlitten, dass viele Entwicklungsländer ineffizientere Optionen der Krisenabsicherung vorziehen. Andere Ad-hoc-Gremien der Weltfinanzordnung, wie die G8, fällen ihre Entscheidungen völlig ohne Südbeteiligung und berücksichtigen die Interessen der Entwicklungsländer nur unzureichend.

Ein wirksames multilaterales Finanzsystem kann nur durch eine tief greifende Reform bestehender Institutionen, eine Neuausrichtung ihrer Politik auf die Ziele nachhaltiger Entwicklung sowie einer Neuformulierung ihrer Mandate entstehen. Die gegenwärtigen Bemühungen um eine Stimmrechtsreform in IWF und Weltbank sind wichtig, sie können aber nur ein Element eines umfassenderen Reformprogramms sein.

1. Stimmrechtsreform bei IWF und Weltbank

Die Stimmrechtsreform bei IWF und Weltbank muss über die bisherigen Minimalschritte hinausgehen und zu einer substantiellen Erhöhung des Stimmrechtsanteils der Entwicklungsländer führen. Als Konsequenz müssen vor allem die Länder der EU, die derzeit am deutlichsten überrepräsentiert sind, Anteile an die Entwicklungsländer abgeben. Die Stimmrechtsreform sollte jedoch über eine Anpassung an die neuen weltwirtschaftlichen Gegebenheiten hinausgehen. Ziel muss es sein, sich grundsätzlich vom „ein Dollar – eine Stimme“-Prinzip zu verabschieden. Ein neues Abstimmungssystem nach dem Prinzip der doppelten Mehrheit (Jeder Beschluss muss von der Mehrheit der Mitgliedsstaaten, die wiederum mindestens die Mehrheit des Grundkapitals repräsentieren, getragen werden), scheint derzeit die pragmatischste Lösung

zu sein, um IWF und Weltbank neue Legitimität und Handlungsfähigkeit zu verleihen.

2. Reform der Führungsgremien bei IWF und Weltbank

Derzeit besetzen die Länder der EU sieben der insgesamt 24 Plätze im Exekutivdirektorium des IWF. 44 afrikanische Länder sind dagegen nur durch zwei Exekutivdirektoren vertreten. Diese Sitzverteilung sollte zugunsten der Länder des Südens substantiell verändert werden. Dies schließt eine stärkere Bündelung der europäischen „*Constituencies*“ – bis hin zu einem gemeinsamen Vertreter der EU – ein. Darüber hinaus ist auch die durch nichts zu rechtfertigende Praxis zu beenden, dass der Geschäftsführende Direktor des IWF und der Weltbankpräsident grundsätzlich aus den USA (Weltbank) bzw. der EU (IWF) stammen.

3. Änderung der Kreditvergabepolitik bei IWF und Weltbank

Um den exzessiven und teuren Aufbau von Währungsreserven durch Entwicklungsländer als Krisenversicherung überflüssig zu machen braucht der IWF ein neues Kreditinstrument, mit dem er seinen Mitgliedsstaaten im Krisenfall schnell und mit minimaler Konditionalität Liquidität zur Verfügung stellen kann. Kreditvergabe darf den IWF nicht dazu ermächtigen, den Schuldnerländer Bedingungen aufzuerlegen, die die Verwirklichung der internationalen Entwicklungsziele behindern oder gar unmöglich machen. Aus der Entwicklungsfinanzierung im engeren Sinne sollte der IWF sich zurückziehen. Das impliziert auch ein Auslaufen seiner Poverty Reduction and Growth Facility.

4. Ausgewogene Überwachung und Anpassung in Nord und Süd

Die Überwachungsaktivitäten des IWF (*Surveillance*) sollten ausgewogen auf alle Länder abzielen. Bislang hatte der IWF den Fokus auf die Überwachung der Finanzsysteme von Entwicklungsländern gelegt. Von den Industrieländern ausgehende Bedrohungen für die weltwirtschaftliche Stabilität wurden vernachlässigt.

sigt. Gleichzeitig sollte der IWF darauf drängen, dass notwendige Anpassungsleistungen zum Abbau weltwirtschaftlicher Ungleichgewichte von Ländern mit Leistungsbilanzüberschüssen und -defiziten gleichermaßen erbracht werden.

5. Dialogforen mit paritätischer Besetzung einführen

Viele Vertreter des Südens und zivilgesellschaftliche Organisationen fordern, Fragen internationaler Wirtschafts-, Finanz- und Entwicklungspolitik nicht länger in exklusiven Clubs wie der G8 sondern in einem globalen Gremium zu behandeln, in dem alle Regionen der Welt gleichberechtigt vertreten sind. Ein solches Gremium müsste nicht neu erfunden werden. Mit dem ECOSOC, dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, besteht es bereits seit über 60 Jah-

ren. Bisher hat aber die Bereitschaft der Regierungen gefehlt, dem Rat politische Bedeutung zu geben. Die Entscheidung, im Rahmen des ECOSOC ab 2008 ein globales Forum für Entwicklungszusammenarbeit (DCF) durchzuführen, könnte ein Schritt aus der Bedeutungslosigkeit sein.

Wesentlich weiter geht die Empfehlung des „*High-level Panel on System-Wide Coherence*“. Es hat in seinem Bericht im November 2006 vorgeschlagen, im Rahmen des ECOSOC ein Global Leaders Forum (L-27) von Staats- und Regierungschefs zu schaffen. Ein solches Forum würde die UN im Bereich internationaler Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik sowohl symbolisch als auch politisch aufwerten und wäre zweifellos ein repräsentativeres Gegenmodell zum anachronistischen Club-Modell der G-8.

Literatur

Action Aid International (2006): Real Aid 2: Making Technical Assistance Work. London.

ActionAid/Jubilee Debt Campaign/Christian Aid (2005): In the Balance. Why Debts must be Cancelled Now to Meet the Millennium Development Goals. London.

Alexander, Nancy (2007): The New Aid Model: Implications for the Aid System. Washington, D.C.

Atkinson, Anthony B. (Hrsg.) (2004): New Sources of Development Finance. New York: Oxford University Press.

Bayliss, Kate/McKinley, Terry (2007): Privatising Basic Utilities in Sub-Saharan Africa: The MDG Impact. Brasilia: UNDP International Poverty Centre.

Baunsgaard, Thomas/Keen, Michael (2005): Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization. Washington DC: IMF. (IMF Working Paper 05/112).

BMZ (2007): Im Blickpunkt: Neue Wege finden – innovative Instrumente der Entwicklungsfinanzierung. Bonn. (www.bmz.de/de/wege/bilaterale_ez/zwischen_staetliche_ez/gemeinschaftsfinanzierung/innovative_finance/index.html)

BMZ (2005): Mehr Wirkung erzielen: Die Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf die Millenniums-Entwicklungsziele. Die Umsetzung der Paris Declaration on Aid Effectiveness. Bonn. (BMZ Spezial Nr. 130).

Bull, Benedicte/Jerve, Alf Morten/Sigvaldsen, Erlend (2006): The World Bank's and the IMF's use of Conditionality to Encourage Privatization and Liberalization: Current Issues and Practices. Report prepared for the Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Oslo.

Carey, Richard (2005): Real or phantom aid? In: DACNews June-August 2005. Paris: OECD/DAC.

Clemens, Michael A./Moss Todd J. (2005): Ghost of 0.7%: Origins and Relevance of the International Aid

Target. Washington, D.C.: Center for Global Development (Working Paper Number 68, September 2005).

Cobham, Alex (2005): Tax evasion, tax avoidance and development finance. Oxford: Queen Elizabeth House. QEH Working Paper Series.

Commission for Africa (2005): Our Common Interest. Report of the Commission for Africa. London. (www.commissionforafrica.org)

Council of the European Union (2007): EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy. Brüssel. (Dok. 9558/07 vom 15. Mai 2007)

Dailami, Mansoor (2008): Mobilizing international resources for development: Foreign direct investment and other private flows. Presentation at the UN General Assembly, 15 February 2008. Washington, D.C.: World Bank.

Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes (2007): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Fünfzehnter Bericht 2006/2007. Bonn/Osnabrück.

Dieter, Heribert (2008): Der IWF auf dem Weg in die Bedeutungslosigkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 7/08. (www.bpb.de/publikationen/oBYPIA,o,Der_IWF_auf_dem_Weg_in_die_Bedeutungslosigkeit.html)

Ellmers, Bodo (2005): Neue ökonomische Souveränität. Argentinien und Brasilien tilgen IWF-Schulden. In: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung 01/Januar 2005, S. 2-3.

Emran, M. Shahe/Stiglitz, Joseph E. (2002): On selective Indirect Tax Reform in Developing Countries. Stanford University/Columbia University.

Epstein G. A et al. (2005): Capital Flight And Capital Controls In Developing Countries. Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing.

Erlassjahr.de (2008): Verschuldete Entwicklungsländer Anfang 2008. Düsseldorf (erlassjahr.de Fachinfo Nr. 15).

Erlassjahr.de (2007): HIPC/MDRI im Herbst 2007: Erfolgsmeldungen und Löcher im Verfahren. Düsseldorf (erlassjahr.de Fachinfo Nr. 14).

Ernst & Young (2007): 2007-2008 Global Transfer Pricing Survey. Global Transfer Pricing Trends, Practices and Analyses.

Eurodad (2007): Untying the knots. How the World Bank is failing to deliver real change on conditionality. Brüssel.

FAO (2007): Crop Prospects and Food Situation (No. 5, October 2007). Rom. (www.fao.org/docrep/010/ah873e/ah873e05.htm)

Fichtner, Nikolai (2006): Investitionspolitik für zukunftsfähige Entwicklung. Der Vorschlag eines 'Model International Agreement on Investment for Sustainable Development' des IISD. Berlin: weed.

G8 (2007): Wachstum und Verantwortung in der Weltwirtschaft. Gipfelerklärung (7. Juni 2007). Heiligendamm (www.g-8.de/Webs/G8/DE/G8Gipfel/GipfelDokumente/gipfel-dokumente.html)

G8 (2005): The Gleneagles Communiqué. Gleneagles. (www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_Communique.pdf)

Global Policy Forum Europe/terre des hommes (2007): Für eine Handvoll Dollars? Die MDGs und die Armutsindikatoren von Weltbank und UN – Defizite und Alternativen. Bonn.

Gurtner, Bruno (2008): Verkehrte Welt: Der Süden finanziert den Norden. Bern: Alliance Sud.

Hersel, Philipp/von Eichborn, Sebastian (2006): Investoren als Entwicklungshelfer? Zur Rolle von Krediten, Direktinvestitionen und Portfolio-Anlagen in Entwicklungsländern. Berlin/Bonn: BLUE 21/EED.

Heuty, Antoine/Reddy, Sanjay G. (2005): Achieving the Millennium Development Goals: What's Wrong with Existing Analytical Models? New York. (www.millenniumdevelopmentgoals.org)

Heuty, Antoine (2003): Overview of MDG Costing Methodologies. New York: UNDP.

Hillman, David/Kapoor, Sony/Spratt, Stephen (2006): Taking the Next Step. Implementing a Currency Transaction Development Levy. London: Stamp Out Poverty. (www.stampoutpoverty.org/?lid=10551)

Huffschnid, Jörg (2007): Die neue Debatte über die Hedgefonds. In: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, W&E-Hintergrund, Mai 2007.

Hurley, Gail (2008): EURODAD Charter on Responsible Financing. Brüssel: EURODAD.

(www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Responsible_Financing_Charter_report.pdf)

IDA/IMF (2007): Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) —Status of Implementation. September 27, 2007. Washington, D.C..

IMF (2007): The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa. Washington, D.C.: IMF Independent Evaluation Office.

IMF (2006): Report of the Executive Board to the Board of Governors. Quota and Voice Reform in the International Monetary Fund (31. August 2006). Washington, D.C. (www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/083106.pdf)

IMF/World Bank Development Committee (2007): Options Paper on Voice and Representation (6 April 2007). Washington, D.C. ([http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/21289628/DC2007-0009\(E\)-Voice-1.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/21289628/DC2007-0009(E)-Voice-1.pdf))

International Labour Office (2007): ILO Database on Export Processing Zones (Revised). Genf.

International Labour Office (2002): Decent work and the informal economy. Genf.

Kapoor, Sony (2007): Haemorrhaging Money. A Christian Aid briefing on the problem of illicit capital flight. London: Christian Aid.

Kharas, Homi (2007): Trends and Issues in Development Aid. Washington, D.C.: Wolfensohn Center for Development.

KPMG (2006a): Corporate Tax Rate Survey 2006. KPMG.

KPMG (2004): Corporate Tax Rate Survey for 2004 – Rates Still Falling. Toronto: KPMG.

KPMG (2000): Corporate Tax Rate Survey. Amsterdam: KPMG International Tax and Legal Centre.

Landau, Jean-Pierre (Hrsg.) (2004) : New International Contributions to Finance Development. Paris: Groupe de travail sur les nouvelles contributions financiers internationaux.

Mann, Howard et al. (2005): IISD Model International Agreement on Investment for Sustainable Development. Winnipeg: IISD. (www.iisd.org/pdf/2005/investment_model_int_agreement.pdf)

Martens, Jens (2007): Armutszeugnis. Die Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen. Halbbilanz – Defizite – Perspektiven. Bonn/Osnabrück: GPF Europe/terre des hommes.

Martens, Jens (2006): Die öffentliche Armut der Entwicklungsländer. Bonn/Düsseldorf/Osnabrück: DGB-Bildungswerk/GPF Europe/terre des hommes.

Martens, Jens (2005): Verdoppelung der Hilfe – Halbierung der Armut. Die Internationale Finanzfazilität – Neue Zauberformel der Entwicklungsfinanzierung? Berlin: VENRO.

Mayer, Maximilian (2007): Die Auswirkungen chinesischer Direktinvestitionen in Afrika auf die Verwirklichung der Millenniumsziele. In: VENRO (2007), S. 21ff.

Nord-Süd-Kommission (1980): Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Bericht der Nord-Süd-Kommission. Köln.

OECD (2008): Development Co-operation 2007 Report. Paris: OECD/DAC.

OECD (2007a): Aid Effectiveness. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the Results. Paris.

OECD (2007b): Aid Effectiveness. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Country Chapters. Paris.

OECD (2005a): Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability. Paris.

OECD (2005b): Harmonisation, Alignment, Results. Progress Report on Aid Effectiveness. Paris.

Pak, Simon J. (2006): Estimates of Capital Movements from African Countries to the U.S. through Trade Mispricing. Presentation at the Workshop on Tax, Poverty and Finance for Development, University of Essex, 6-7 July 2006. (<http://visar.csustan.edu/aaba/Pak2006.pdf>)

Platz, Daniel/Schröder, Frank (2007): Moving Beyond the Privatization Debate. Different Approaches to Financing Water and Electricity in Developing Countries. New York: FES (FES Dialogue on Globalization Occasional Paper No. 34).

PricewaterhouseCoopers (2006): VAT. Fifteen years in South Africa. Cape Town: PWC.

Reality of Aid (2007): Reality Check. The Paris Declaration. Towards Enhanced Aid Effectiveness? Quezon City: Reality of Aid.

Reichert, Tobias (2007): Doha-Runde der WTO. Déjà vu in Potsdam. Ungewisse Zukunft der Handelsverhandlungen. In: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung 06-07/2007.

Reisen, Helmut/Ndoye, Sokhna (2008): Prudent versus Imprudent Lending to Africa: From Debt Relief to Emerging Lenders. Paris: OECD Development Centre (Working Paper No. 268).

Roodman, David (2006): Aid Project Proliferation and Absorptive Capacity. Washington, D.C.: Center for Global Development (Working Paper 75).

Roy, Rathin/Vandemoortele, Jan (2004): Making Sense of MDG Costing. New York: UNDP.

Schmidt, Rodney (2007): The Currency Transaction Tax: Rate and Revenue Estimates. Ottawa: North-

South Institute. (www.nsi-ins.ca/english/pdf/CTT%20revenue.pdf)

Schulmeister, Stephan/Schratzenstaller, Margit/Picek, Oliver (2008): Eine allgemeine Finanztransaktionssteuer – Machbarkeit und Auswirkungen. Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. [engl. Fassung: A General Financial Transaction Tax – Motives and Effect. Vienna: Austrian Institute of Economic Research.]

Social Watch (2006): Social Watch Report 2006. Impossible Architecture. Why the Financial Structure is not Working for the Poor and How to Redesign it for Equity and Development. Montevideo. (dt.: Kein Geld für die Armen? Ursachen – Analysen – Alternativen. Bonn: Social Watch Deutschland)

South Centre (2008): EPA Negotiations: State of Play and Strategic Considerations for the Way Forward. Genf. (www.southcentre.org/publications/AnalyticalNotes/Other/2008Feb_State_of_Play_and_Way_Forward.pdf)

Spahn, Paul Bernd (2002): Zur Durchführbarkeit einer Devisenumsatzsteuer. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Frankfurt.

Tax Justice Network (2008): Country-by-Country Reporting: How to Make Multinational Companies More Transparent. London (Tax Justice Briefing, März 2008). (www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Country-by-country-reporting_-_080322.pdf)

Tax Justice Network (2005a): Tax us if you can. London.

Tax Justice Network (2005b): The Price of Offshore. London (Tax Justice Briefing Paper).

Technical Group on Innovative Financing Mechanisms (2004): Action Against Hunger and Poverty. Report of the Technical Group on Innovative Financing Mechanisms. Brasilia.

Tobin, James (1974): The new economics, one decade older. The Eliot Janeway lectures on historical economics in honour of Joseph Schumpeter 1972, Princeton: Princeton University Press.

Ul Haq, Mahbub/Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle (Hg.) (1996): The Tobin Tax — Coping with Financial Volatility, New York: OUP.

UN (2008): World Economic Situation and Prospects 2008. New York. (www.un.org/esa/policy/wesp/wesp2008files/wesp2008.pdf)

UN Millennium Project (2005): Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. New York: UNDP.

UN Office on Drugs and Crime/World Bank (2007): Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan. Wien/Washington, D.C.

UN Secretary-General (2007a): Follow-up and implementation of the outcome of the International Conference on Financing for Development. Report of the Secretary-General. New York: UN (UN Dok. A/62/217)

UN Secretary-General (2007b): Recent developments in external debt. Report of the Secretary-General. New York: UN (UN Dok. A/62/151)

UN Secretary-General (2005): In larger freedom: towards development, security and human rights for all. New York: UN (UN Dok. A/59/2005 vom 21. März 2005) (dt.: In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle. Berlin: DGVN).

UNCTAD (2007a): Economic Development in Africa. Reclaiming Policy Space. Domestic Resource Mobilization and Developmental States. Genf.

UNCTAD (2007b): World Investment Report 2007. Transnational Corporations, Extractive Industries and Development. Genf.

UNCTAD (2006): Economic Development in Africa. Doubling Aid: Making the “Big Push” Work. Genf.

UNCTAD (2005): Economic Development in Africa. Rethinking the Role of Foreign Direct Investment. Genf.

UNDP (2007): Bericht über die menschliche Entwicklung 2007/2008. Den Klimawandel bekämpfen: Menschliche Solidarität in einer geteilten Welt. Bonn: DGVN.

UNDP (1999): Human Development Report 1999. Globalisation with a Human Face. New York. (<http://hdr.undp.org/reports/global/1999/en/>)

UNDP/UNESCO/UNFPA/UNICEF/WHO/World Bank (1998): Implementing the 20/20-Initiative. Achieving universal access to basic social services. New York.

VENRO (2007): Ausländische Direktinvestitionen – Königsweg für die Entwicklung des Südens? Bonn. (2015 im Gespräch Nr. 11)

Virtanen, Pekka/Ehrenpreis, Dag (2007): Growth, Poverty and Inequality in Mozambique. Brasilia: International Poverty Centre, UNDP (IPC Country Study No. 10, September 2007). (www.undp-povertycentre.org/pub/IPCCountryStudy10.pdf)

Wahl, Peter (2005): Internationale Steuern. Globalisierung regulieren – Entwicklung finanzieren. Berlin: weed.

War on Want (2007): Fanning the Flames. The role of British mining companies in conflict and the violation of human rights. London.

World Bank (2007a): Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows. Washington, D.C.: IMF/World Bank Development Committee.

World Bank (2007b): Conditionality in Development Policy Lending. Washington, D.C.

World Bank (2007c): Global Development Finance. Washington, D.C.

World Bank (2007d): Global Monitoring Report 2007. Washington, D.C.

World Bank (2007e): Opportunities to Scale Up. Delivering on commitments. Washington, D.C.: World Bank PREM Poverty Reduction Group.

World Bank (2006a): Debt Relief for the Poorest: An Evaluation Update of the HIPC Initiative. Independent Evaluation Group. Washington, D.C.

World Bank (2006b): Global Development Finance. Washington, D.C.

World Bank (2006c): World Development Indicators. Washington, D.C.

World Bank (2005a): Global Development Finance. Washington, D.C.

World Bank (2005b): World Development Report 2006. Equity and Development. Washington, D.C.

World Bank/IMF (2003): Progress Report and Critical Next Steps in Scaling up: Education for All, Health, HIV/AIDS, Water and Sanitation. Synthesis Paper. Washington D.C.: World Bank/IMF Development Committee.

World Bank (2002): The Costs of Attaining the Millennium Development Goals. Washington, D.C.: World Bank.

WTO (2007): International Trade Statistics. Genf.

Internetseiten

Zentrale Seite der UN zum Thema Financing for Development	www.un.org/esa/ffd
Seite des Development Centre der OECD zum Thema Entwicklungsfinanzierung	www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_33959_1_1_1_1_1,00.html
Online Kommunikationsforum zum Thema Future of Aid	www.futureofaid.net
Seite des Global Policy Forums zum Thema Financing for Development	www.globalpolicy.org/socecon/ffd/indxmain.htm
Internationale Kampagnenseite von NGOs zum Thema Wirksamkeit der EZ (Paris Declaration)	www.betteraid.org
European Network on Debt & Development	www.eurodad.org
Seite der internationalen NGO-Initiative Reality of Aid	www.realityofaid.org
Tax Justice Network	www.taxjustice.net
„Baustellen der Globalisierung“: Blog des Informationsbriefs Weltwirtschaft & Entwicklung, u.a. zu den Vorbereitungen auf die Doha-Konferenz	http://baustellen-der-globalisierung.blogspot.com

Abkürzungen

ADI	Ausländische Direktinvestitionen
AfDB	African Development Bank
AKP	Afrika-Karibik-Pazifik (Staatengruppe)
AMC	Advance Market Commitments
AMR	Annual Ministerial Review
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen
BSP	Bruttosozialprodukt
BWI	Bretton-Woods-Institutionen (IWF und Weltbankgruppe)
CTT	Currency Transaction Tax
DAC	Development Assistance Committee
DCF	Development Cooperation Forum
ECOSOC	Economic and Social Council
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EPAs	Economic Partnership Agreements
EPZs	Export Processing Zones
EU	Europäische Union
FDI	Foreign Direct Investment
fFD	Financing for Development
FSF	Financial Stability Forum
FTT	Financial Transaction Tax
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
G77	Gruppe der 77
GA	General Assembly
GAVI	Global Alliance for Vaccine and Immunisation
GDP	Gross Domestic Product
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HIPCs	Highly Indebted Poor Countries
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Monetary Fund
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDC	Least Developed Country
MDGs	Millennium Development Goals
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative
NGO	Non-Governmental Organization
NRO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PPP	Public-Private-Partnership
RES	Resolution
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
TJN	Tax Justice Network
TNC	Transnational Corporation
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNCTAD	UN Conference on Trade and Development
UNICEF	United Nations Children's Fund
WHO	World Health Organization
WIDER	World Institute for Development Economics Research
WTO	World Trade Organisation

Herausgeber

Global Policy Forum

Das Global Policy Forum wurde 1993 als unabhängige Forschungs- und Lobbyorganisation in New York gegründet. Es setzt sich dafür ein, dass multilaterale Politik gestärkt, transparenter gemacht und an den Zielen einer ökologisch tragfähigen und sozial gerechten Entwicklung ausgerichtet wird. Auf europäischer Ebene gibt es seit Oktober 2004 GPF Europe e.V., das vor allem deutsche und europäische UN-Politik kritisch unter die Lupe nimmt.

Aktuelle Themenschwerpunkte von GPF Europe sind:

- Entwicklungsfinanzierung und soziale Entwicklung
- Reform der Vereinten Nationen
- Unternehmensverantwortung / Corporate Accountability.

GPF Europe beteiligt sich aktiv an der Arbeit des internationalen Social Watch Netzwerks. Neben Studien und Veranstaltungen ist das zentrale Medium von GPF seine Homepage. Sie zählt zu den weltweit umfangreichsten und mit 54 Mio. »hits« und 7,4 Mio. BesucherInnen (im Jahr 2006) meistgenutzten unabhängigen Internet-Quellen im Bereich internationaler Politik.

Weitere Informationen: www.globalpolicy.eu



terre des hommes Deutschland

terre des hommes Deutschland e.V. ist ein entwicklungspolitisches Kinderhilfswerk. terre des hommes fördert mehr als 500 Hilfsprojekte in 25 Ländern der Erde. Der Name terre des hommes kommt aus dem Französischen und bedeutet Erde der Menschlichkeit. terre des hommes Deutschland wurde 1967 in Stuttgart gegründet.

terre des hommes fördert als entwicklungspolitisches Kinderhilfswerk Projekte für Kinder und Jugendliche, die ausgebeutet, benachteiligt oder ausgegrenzt sind, deren soziale und politische Rechte verletzt werden und denen es an Nahrung, Gesundheit, Unterkunft und Ausbildung fehlt.

Schwerpunktthemen von terre des hommes sind Kinderarbeit, Kinder in bewaffneten Konflikten, sexueller Missbrauch von Kindern, Flüchtlingskinder und Straßenkinder. terre des hommes-Projekte folgen dem Prinzip der »Hilfe zur Selbsthilfe«. terre des hommes entsendet keine Entwicklungshelfer, sondern leistet finanzielle Unterstützung für einheimische Partnerorganisationen, die gemeinsam mit den Betroffenen die konkreten Projekte durchführen.

Ziel der Arbeit von terre des hommes ist es, Menschen darin zu unterstützen, sich von Unterdrückung und wirtschaftlicher Not zu befreien und ihre Vorstellungen eines menschenwürdigen Daseins umsetzen zu können. Durch Kampagnen, Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit versucht terre des hommes, die deutsche Politik und Wirtschaft im Interesse der Kinder, die unter Armut, Ausbeutung und Kriegsfolgen leiden, zu beeinflussen.

Weitere Informationen: www.tdh.de



Weitere Publikationen zum Thema

Armutszeugnis

Die Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen
Halbzeitbilanz – Defizite – Perspektiven

Studie von Jens Martens

Herausgegeben vom Global Policy Forum Europe und terre des hommes.
September 2007, 56 S., Schutzgebühr: 5 Euro

Aus dem Inhalt:

- Der Weg zu den MDGs
- Armutszeugnis – Halbzeitbilanz der MDGs
- MDG plus – Agenda für die zweite Halbzeit



Für eine Handvoll Dollars?

Die MDGs und die Armutsindikatoren von Weltbank und UN
– Defizite und Alternativen.

Dokumentation mit Beiträgen von Bernd Ludermann, Thomas Pogge, Karina Batthyány, Gisela Glimmann und Klaus Heidel.

Herausgegeben vom Global Policy Forum Europe und terre des hommes.

Februar 2007, 42 S., keine Schutzgebühr.

Aus dem Inhalt:

- Defizite und Schwächen der MDG-Indikatoren
- Armutsmessung aus zivilgesellschaftlicher Sicht – die Indikatoren und Methoden von Social Watch
- Partizipative Ansätze der Armutsmessung
- Anmerkung zur begrenzten Aussagekraft von Armutsindikatoren



Die Publikationen können beim Global Policy Forum Europe bestellt werden
europe@globalpolicy.org

Kassensturz in der Entwicklungszusammenarbeit

Ob die internationalen Entwicklungsziele, allen voran die MDGs, bis zum Jahr 2015 verwirklicht werden, ist auch eine Frage des Geldes. Ohne ausreichende finanzielle Mittel können in den Ländern des Südens weder Schulen, Gesundheitsstationen, Straßen oder Wasserleitungen gebaut noch die Gehälter von Lehrern, Krankenschwestern oder Verwaltungsbeamten bezahlt werden. Bislang reichen die Mittel bei weitem nicht aus – trotz der vollmundigen Versprechen, die die Regierungen in den letzten Jahren abgegeben haben.

Vom 29. November bis 2. Dezember 2008 findet in Doha, der Hauptstadt des Arabischen Emirats Katar, die zweite Weltkonferenz der UN über Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development, FfD) statt. Auf ihr sollen die Regierungen über neue Finanzierungsinitiativen entscheiden, um die dringend benötigten Mittel zur Verwirklichung der MDGs zu mobilisieren.

Die Situation hat sich seit der ersten FfD-Konferenz in Monterrey 2002 dramatisch verändert. Das internationale System der Entwicklungsfinanzierung befindet sich im Umbruch. Die privaten Kapitalströme in den Süden steigen auf immer neue Rekordniveaus. Die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) hat sich seit Anfang des Jahrzehnts verdoppelt. Neben den traditionellen Gebern treten „neue“ Geber aus dem Süden, allen voran China, immer stärker in Erscheinung. Die klassische Rollenverteilung zwischen den Entwicklungshilfegebern aus dem reichen Norden und den Empfängerländern des Südens löst sich immer mehr auf. Noch nie ist soviel Geld vom Süden in den Norden geflossen, um dort u.a. die Löcher im US-Haushalt zu stopfen.

Dieser Report gibt einen Überblick über die aktuellen Trends in der internationalen Entwicklungsfinanzierung, er skizziert die Herausforderungen, vor denen die Regierungen bei der Doha-Konferenz 2008 stehen, und er formuliert konkrete Politikempfehlungen, um die gegenwärtige Kluft zwischen den Kosten und der Finanzierung der internationalen Entwicklungsziele zu überbrücken.