

Entwicklungshilfe und neue Finanzierungsquellen

Risiko und Finanzierung im Entwicklungsprozess

20. Juni 2005 Nummer 24/2 6. Jahrgang

dossierpolitik

Entwicklungshilfe und neue Finanzierungsquellen

Die im Jahr 2000 verkündeten Millenniumsentwicklungsziele sollen die extreme Armut und den Hunger bis 2015 halbieren. Dazu erachtet die UNO eine deutliche Aufstockung der Entwicklungshilfebudgets als notwendig. Der vorliegende Beitrag diskutiert die zahlreichen „innovativen“ Finanzierungsvorschläge zur Erhöhung der Entwicklungshilfe aus ökonomischer Sicht.

Dr. Rudolf Walser, Mitglied der Geschäftsleitung von economiesuisse, hielt Mitte Juni anlässlich der gemeinsamen Veranstaltung von economiesuisse/swisscontact das vorliegende Referat in Zürich.

Mit den im Jahr 2000 verkündeten Millenniumsentwicklungszielen, die extreme Armut und den Hunger bis 2015 zu halbieren, ist eine neue diplomatische Betriebsamkeit ausgebrochen. In diesem Zusammenhang ist die Entwicklungshilfefinanzierung spätestens seit der UN-Konferenz über Finanzierung von Entwicklung im Jahr 2002 in Monterrey zu einem Dauerthema geworden. Dabei intensivierte sich vor allem die Diskussion über „innovative“ Finanzierungsvorschläge zur deutlichen Steigerung der offiziellen Entwicklungshilfe. Dies wird für die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele als notwendig erachtet, wobei in UNO-Kreisen an eine jährliche Aufstockung um 50 Milliarden auf 120 Milliarden Dollar gedacht wird. Inwieweit sich solche Erhöhungen der staatlichen Entwicklungshilfebudgets sachlich und politisch begründen lassen, sei hier offen gelassen.

Unterschiedliche Entwicklungskonzepte

In dieser Diskussion prallen unterschiedliche Entwicklungskonzepte und -vorstellungen aufeinander. Auf der einen Seite stehen die UNO-Bürokratie, die Entwicklungsländer und zahlreiche Nichtregierungsorganisationen, die unentwegt auf das Einhalten des 0,7-Prozent-Ziels pochen. Diesem inputorientierten Entwicklungsansatz stehen auf der anderen Seite jene Kreise gegenüber, die in erster Linie auf eine wirkungsbezogene Entwicklungshilfe setzen. Dies aus der Erkenntnis, dass es letztlich weniger auf den Input als auf den Output ankommt, das heisst auf die Fähigkeit, Entwicklungshilfe in Wachstum und Prosperität umzusetzen. Von dieser Seite wird deshalb vor allem die Effektivität und Effizienz der staatlichen Entwicklungshilfe in den Mittelpunkt gerückt.

„Entschuldung nützt nichts, wenn nicht gleichzeitig in den betroffenen Ländern Reformen einhergehen, die das Ingangsetzen einer neuen Verschuldungsspirale verhindern.“

Vor diesem Hintergrund sind die zahlreichen Finanzierungsvorschläge zur Erhöhung der Entwicklungshilfe im Hinblick auf die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele zu verstehen und auch zu würdigen. Das Potpourri reicht von der Nutzung des IWF-Goldbestands zur Finanzierung von Finanzhilfen und Schuldenstreichungen zu Gunsten armer Entwicklungsländer über die Einführung von globalen Steuern, mit denen Finanz-

transaktionen, der Waffenhandel oder Flugbenzin belastet werden könnten, bis zur „International Finance Facility“. Dieser von Grossbritannien eingebrachte Vorschlag sieht vor, auf der Grundlage langfristiger Entwicklungshilfezusagen der Industrieländer Kredite an den Finanzmärkten aufzunehmen, um relativ rasch höhere Auszahlungen für die Entwicklungshilfe zulasten späterer Jahre finanzieren zu können. Der Vorstellungskraft der Entwicklungshilfebürokratie sind offensichtlich keine Grenzen gesetzt. Wie sind diese Vorschläge aus ökonomischer Sicht zu beurteilen?

Finanzierungsvorschläge zur Erhöhung der Entwicklungshilfe

Zur Nutzung des IWF-Goldbestands

Vor dem Hintergrund weit verbreiteter Budgetprobleme wird immer wieder vorgeschlagen, den IWF-Goldbestand zur Finanzierung von Finanzhilfen und Schuldenstreichungen zu verwenden. Dieser Ansatz verkennt zweierlei. Erstens stellen die offenen und stillen Reserven des Fonds eine wichtige Sicherungsmasse der Anteilseigner angesichts der hohen Kreditrisiken dar. 63 Prozent aller IWF-Kredite entfielen im Jahr 2004 auf nur drei staatliche Kreditneh-

mer, die auch gegenüber anderen Gläubigern bereits hoch verschuldet sind. Zudem waren diese stillen Reserven nach Meinung der Deutschen Bundesbank eine Voraussetzung dafür, dass die Notenbanken wichtiger Geberländer umfangreichen Quotenerhöhungen zugestimmt und zusätzliche Finanzierungsmittel zur Verfügung gestellt haben. Zweitens haben die IWF-Mitgliedsländer die teilweise in Gold aufgebrachte Mitgliedsquote dem IWF nicht einfach zur freien Verfügung übertragen. Die IWF-Quote eines Landes zählt zu den nationalen Währungsreserven und ist damit Teil des Volksvermögens, über das nicht einfach frei verfügt werden kann. Zudem besteht die Gefahr, dass der IWF mit dieser Operation auf stillem Weg in eine Entwicklungshilfe-Institution umfunktioniert wird.

Schliesslich wäre ein vollständiger Schuldenerlass des IWF für einen grösseren Kreis von Entwicklungsländern auch ordnungspolitisch problematisch. Die betroffenen Länder sollten nicht einfach aus der Verantwortung für frühere wirtschaftspolitische Fehler entlassen werden. Entschuldung nützt nichts, wenn nicht gleichzeitig in den betroffenen Ländern Reformen einhergehen, die das Ingangsetzen einer neuen Verschuldungsspirale verhindern. Sonst wird es nie gelingen, den sich seit Jahrzehnten wiederholenden Teufelskreis zwischen Kreditvergabe, Überschuldung und zwangsläufigem Schuldenverzicht zu durchbrechen.

Zu Recht stehen deshalb die Notenbanken aller wichtigen Industrieländer diesem Vorschlag skeptisch gegenüber. Für die Schweiz besteht kein Grund, eine andere Haltung einzunehmen.

Nach dem jüngsten Beschluss der G8 am 11. Juni 2008, rund 40 Entwicklungsländern die Schulden im Umfang von 40 Milliarden Dollar zu erlassen, ist nicht ausgeschlossen, dass das Dossier des IWF-Goldbestands wieder geöffnet wird. Denn es würde den multilateralen Finanzinstituten an finanziellen Ressourcen fehlen, wenn die Schulden der ärmsten Entwicklungsländer in deren Büchern nicht länger als Aktiven ausgewiesen würden. Vielleicht steht die multilaterale Entwicklungshilfefinanzierung sogar an einem Scheideweg im Sinne des Übergangs von rückzahlbaren Krediten zu nicht rückzahlbaren Entwicklungshilfefuzuschüssen (grants). Dies hätte für IWF, Weltbank und regionale Entwicklungsbanken allerdings erhebliche Konsequenzen.

Zu globalen Steuern

Auch 25 Jahre nach ihrer Lancierung erfreut sich die Tobin-Steuer sowohl bei Globalisierungskritikern als auch bei Finanzpolitikern immer noch grosser Beliebtheit, obwohl deren Unpraktikabilität längst als erwiesen gilt. So hat

Prof. Spahn die Tobin-Idee wieder aufgenommen und in einem Gutachten für das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eine zweiteilige Ausgestaltung einer Besteuerung von Devisentransaktionen vorgeschlagen. Sie soll, der ursprünglichen Idee ihres Schöpfers folgend, einerseits die angeblich den Wechselkurs destabilisierenden Devisentransaktionen so besteuern, dass Wechselkurse nur innerhalb einer Zielzone schwanken (Lenkungsziel). Andererseits soll sie, dem Wunsch von Entwicklungspolitikern folgend, gleichzeitig Einnahmen generieren, um das bislang verfehlte 0,7-Prozent-Ziel in der Entwicklungszusammenarbeit zu realisieren (Einnahmeziel). Das Lenkungsziel soll mittels einer Steuer mit einem Satz zwischen 50 und 100 Prozent auf Abweichungen des Wechselkurses von einem zeitvariablen Band erhoben werden.

Dieser von Spahn als „antisppekulative Zusatzsteuer“ bezeichnete Teil soll entweder unilateral von einem Land oder durch bilaterale

**„Nach 25 Jahren Diskussion
[Tobin-Steuer] sollte man diesen
,Ladenhüter‘ endlich entsorgen.“**

Abkommen festgelegt werden. Die Steuer sei nach Spahn weder für die USA noch für Euroland sinnvoll, da kein Wechselkursziel vorliege. Sie eigne sich eher für Länder, die mit offener Kapitalbilanz ihre Währung an andere Währungen gekoppelt haben. Zur Erreichung des Einnahmeziels wird eine breite Besteuerungsbasis und ein niedriger Steuersatz auf den Währungsumtausch innerhalb einer Zeitzone vorgesehen. Der Steuersatz soll 0,01 Prozent betragen und alle Geschäfte des Währungsumtausches der Banken und auch den Währungsumtausch innerhalb multinationaler Unternehmen in dieser Zeitzone betreffen. Spahn schätzt das Aufkommen auf jährlich 16,6 Milliarden Euro.

Alles spricht dafür, dass eine Steuer auf Devisentransaktionen nichts zur Eindämmung übermässiger Markt- und Währungsschwankungen beizutragen vermag. Nicht nur ist es unmöglich, eindeutig zwischen „guter“ stabilisierender und „schlechter“ destabilisierender Spekulation zu unterscheiden. Es gäbe auch praktisch unlösbare Probleme bei der Umsetzung einer solchen Steuer (institutioneller Rahmen, Bemessungsgrundlage, Bestimmung der besteuerten Transaktionen, Fixierung des Steuersatzes, Festlegung der zulässigen Wechselkurs-Bandbreite, Erhebungsgebiet, Durchführung der Erhebung usw.). Die internationalen Investoren werden immer einen Weg finden, um eine solche Steuer zu umgehen. Ganz abgesehen davon, dass Spahn selbst sagt, dass diese Steuer eher für kleinere Industrieländer, vor allem aber für Schwellen- und Transformationsländer in Asien und Lateinamerika in Frage komme. Letztlich wäre die Spahn-Steuer eine neue Aussenhandelssteuer, welche die Liquidität auf den Devi-

senmärkten tendenziell verknappt und damit ihren Preis und vor allem die Volatilität eher erhöht statt verringert.

Der Wunsch nach mehr Mitteln für die Entwicklungszusammenarbeit einerseits und nach weniger Wechselkursvolatilität andererseits ist zwar verständlich. Mit dem Spahn-Vorschlag lassen sich jedoch die beiden Ziele nicht erreichen. Nach 25 Jahren Diskussion sollte man diesen „Ladenhüter“ endlich entsorgen. Das scheint mittlerweile auch der EU-Finanzministerrat am 13. April 2005 eingesehen zu haben, soll doch dieser Weg nicht mehr weiter verfolgt werden. Es besteht deshalb auch kein Grund, dass sich die offizielle Schweiz für eine Tobin-Steuer erwärmt.

Von der Tobin-Steuer Abstand zu nehmen heisst nicht, spekulative Blasen, Wechselkursverwerfungen, Finanzkrisen einfach tatenlos hinzunehmen. Nur sollten nicht die Symptome von Währungs- und Finanzkrisen – das heisst spekulative Kapitalströme –, sondern die Ursache von Ungleichgewichten bekämpft werden.

Weitere globale Steuern

In der Diskussion über globale Steuern zur Erhöhung der Entwicklungshilfe oder als Sicherheit für neue Anleihen zur Bekämpfung von Aids, Malaria usw. gibt es zudem in der EU Vorschläge, eine Kerosin- oder eine Flugschein-Steuer zu erheben. Der ins Spiel gebrachte Vorschlag von 330 Euro je 1000 Liter Kerosin für Flüge innerhalb der EU erbrächte Zusatzeinnahmen von jährlich 6 bis 7 Milliarden Euro. Bei einer „Ticket-Steuer“, mit der jeder Start von einem EU-Flughafen in ein EU-Land mit 10 Euro, in ein Land ausserhalb der EU

mit 30 Euro belastet werden könnte, würden pro Jahr ebenfalls 6 Milliarden Euro eingenommen. Was die Chancen der Umsetzung dieser Vorschläge anbetrifft, so gilt es, die weitere Entwicklung abzuwarten. Immerhin braucht die Einführung einer Kerosin-Steuer im EU-Ministerrat Einstimmigkeit. Diesem Umstand ist es wohl zuzuschreiben, dass sich die Finanzminister der EU Mitte Mai 2005 vorläufig auf eine freiwillige Abgabe auf Flugtickets verständigt haben. Die Modalitäten sind allerdings noch vage.

Darüber hinaus gibt es weitere, eher skurrile Vorschläge zur Eindämmung von Steuerausweichmöglichkeiten, zur Belastung von Kreditkarten und Abgaben auf freiwilliger Basis sowie zur Einrichtung von „Ethical Funds“.

Aus ökonomischer Sicht kann man sich fragen, ob überhaupt eine Erhöhung der Steuerlast aus entwicklungspolitischer Sicht gerechtfertigt ist, weil die weltweite Armutsbekämpfung streng genommen kein öffentliches Gut ist, zu dessen Finanzierung notwendigerweise neue Steuern erhoben werden müssten. Allerdings wird diese Frage

unterschiedlich beurteilt. Es gibt auch ernsthafte Ökonomen, welche die Bekämpfung der weltweiten Armut als ein öffentliches Gut ansehen. Ungeachtet dieser Meinungsunterschiede scheint es aber leichter zu sein, über Steuern den Bürgerinnen und Bürgern noch tiefer in die Tasche zu langen, als staatliche Etats umzuschichten. Dazu mangelt es offenbar trotz der bekundeten Solidarität mit den Ärmsten der Welt am politischen Willen.

Zur „International Finance Facility“

Aus grundsätzlichen und praktischen Erwägungen ist auch gegenüber diesem Finanzierungsmechanismus Skepsis angezeigt. Bei einer Vorfinanzierung von Entwicklungshilfe über die Finanzmärkte bestünde das Risiko, dass die Tilgung der aufgenommenen Mittel unbestimmt bliebe, was im Endeffekt die Staatsverschuldung weiter erhöhen und künftige Generationen zusätzlich belasten könnte. Hinzu käme eine Reihe von schwer lösbaren technischen Problemen. Wer begibt die Obligationen auf den internationalen Kapitalmärkten? Welche Länder sollen davon profitieren? Wie lange soll die Vorfinanzierung (Pledging) dauern?

Schliesslich liesse sich die „International Finance Facility“ kaum mit den herkömmlichen Budgetgrundsätzen als justiziable Regeln vereinbaren. Denn es ist nicht zulässig, dass die Entwicklungshilfe über neue Finanzierungsquellen

ausserhalb des ordentlichen Haushalts zu verdeckten höheren Staatsschulden führt. Die staatliche Entwicklungshilfe muss offen über den Haushalt abgewickelt und auch ent-

„Die staatliche Entwicklungshilfe muss offen über den Haushalt abgewickelt und auch entsprechend gegenfinanziert werden.“

sprechend gegenfinanziert werden. Es darf keine „Töpfchenwirtschaft“ mit Zweckbindungen der Einnahmen geben.

Viele wichtige Länder (USA, Japan, Deutschland) und auch die EU-Kommission lehnen deshalb diesen Vorschlag entweder aus ordnungs- und haushaltspolitischen Gründen ab oder stehen ihm skeptisch gegenüber. Es wäre unverständlich, wenn sich der Bundesrat für die „International Finance Facility“ stark machen würde.

Fazit

Alle „innovativen“ Finanzierungsvorschläge zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele sind inputorientiert. Sie gehen von einem fast unerschütterlichen Machbarkeitsglauben aus, wonach eine erfolgreiche Entwicklung nur eine Frage des Geldes sei. Dies kontrastiert mit der Erfahrung, dass leider nur allzu viele Entwicklungsländer (vor allem in Afrika) institutionell gar nicht in der Lage sind, solche Geldströme aufzunehmen und sinnvoll in Wachstum und Prosperität

umzusetzen. Hinzu kommt, dass diese neuen Finanzierungsquellen entweder über ausserbudgetäre Kanäle abgewickelt oder auf internationaler Ebene angesiedelt werden sollen. Damit ist gleichzeitig gesagt, dass diese Mittelflüsse einer effizienten Wirkungskontrolle weitgehend entzogen sind. Zu Recht geht deshalb die offizielle Schweiz, wie Frau Bundesrätin Micheline Calmy-Rey in einem Interview in der „NZZ am Sonntag“ vom 22. Mai 2005 erklärte, „auf Distanz zu diesen neuen Instrumenten (Tobin Tax, Kerosinsteuer)“.

Das alles ist kein Grund, nicht ernsthaft darüber nachzudenken, wie die Millenniumsentwicklungsziele besser erreicht werden könnten. Dabei kann auch über eine Aufstockung der staatlichen Entwicklungshilfe diskutiert werden. Die Wirtschaft bekennt sich zu einer Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit, die in erster Linie auf die Bereitstellung öffentlicher Güter ausgerichtet ist. Sie steht einem kleinen, weltoffenen Land mit humanitärer Tradition gut an. Eine solche Entwicklungshilfe muss aber über das ordentliche Budget ablaufen und nicht über verdeckte, kaum kontrollierbare Kanäle gehen.

Damit ist allerdings auch gesagt, dass die Entwicklungshilfe in einem Verteilungskampf mit anderen Staatsaufgaben steht. Von daher ist die Fixierung auf bestimmte Quoten problematisch. Deshalb hat sich die Wirtschaft auch nie offiziell zu einer bestimmten Richtgrösse ausgesprochen,

weil sich solche Normen ökonomisch kaum begründen lassen. Die Gefahr besteht zudem, dass solche Hilfsquoten davon ablenken, dass die Entwicklungsländer vielfach mehr davon profitieren würden, wenn die Industriestaaten ihre Grenzen für Produkte des Südens mehr öffneten und ihre Subventionen für die Agrarprodukte abbauten. Wenn

der Bundesrat in seinem Bericht 2005 über das Verhältnis zur UNO vom 18. Mai 2005 festgehalten hat, dass die öffentliche Entwicklungshilfe gemäss dem für die Jahre 2006 bis

„Alle ‚innovativen‘ Finanzierungsvorschläge [...] sind inputorientiert. Sie gehen von einem fast unerschütterlichen Machbarkeitsglauben aus, wonach eine erfolgreiche Entwicklung nur eine Frage des Geldes sei.“

2008 geltenden Finanzplan erfolgen wird, so trägt er nicht nur der an der Konferenz von Monterrey eingegangenen Zusage von 0,40 Prozent Rechnung, sondern berücksichtigt auch übergeordnete finanzpolitische Zielsetzungen.

Schliesslich ist stets daran zu erinnern, dass Armut nur über nachhaltiges Wachstum erfolgreich bekämpft werden kann. Wachstum wird nicht durch Sozialtransfers bzw. durch Entwicklungshilfe generiert, sondern durch einen Ordnungsrahmen, der die Produktionsfaktoren stärkt, produktivitätssteigernde Institutionen ermöglicht sowie Anreize und Möglichkeiten zur Humankapitalbildung schafft. Entwicklungshilfe kann deshalb immer nur Hilfe zur Selbsthilfe sein. Die beste Hilfe ist immer noch die, die dazu führt, dass eigene Leistungen an die Stelle von Almosen treten.

Rückfragen:

rudolf.walser@economiesuisse.ch