

## **Die Finanzierung von Entwicklung aus Sicht der Schweizer Wirtschaft**

Stellungnahme im Hinblick auf die UNO-Konferenz  
“Financing for development” in Monterrey (Mexiko)  
vom 18. bis 22. März 2002.

---

# Inhalt

## Zusammenfassung

## Einleitung

- 1 Die Rolle von Staat und Wirtschaft im Entwicklungsprozess
- 2 Die Mobilisierung einheimischer Ressourcen für den Entwicklungsprozess
- 3 Die Entwicklungsdimension des Welthandels
  - 3.1 Zusammenhang zwischen Welthandel und Wirtschaftswachstum
  - 3.2 Verteilungswirkungen der Handelsliberalisierung / Armutsbekämpfung
  - 3.3 Marktzugang
  - 3.4 Regeln
  - 3.5 Spezielle und differenzielle Behandlung / Umfassende Entwicklungsstrategien (Capacity building)
  - 3.6 Handelspolitisches Fazit
- 4 Direktinvestitionen und internationale Kapitalmärkte als Finanzierungsquellen für Entwicklungs- und Schwellenländer
  - 4.1 Allgemeines
  - 4.2 Die Bedeutung von Direktinvestitionen zur Entwicklungsfinanzierung
  - 4.3 Ausblick
- 5 Die internationale Finanzmarktstabilität als öffentliches Gut
  - 5.1 Allgemeines
  - 5.2 Systemstabilität
  - 5.3 Marktstabilität
  - 5.4 Wachsende Bedeutung internationaler Standards
  - 5.5 Problematische Eingriffe in das internationale Finanzsystem
  - 5.6 Fazit
- 6 Zur schweizerischen Entwicklungshilfe
  - 6.1 Öffentliche Güter als Voraussetzung für Entwicklung
  - 6.2 Zum Engagement der Schweiz
  - 6.3 Qualität statt Quantität

---

### **Zusammenfassung**

1. Die Rolle von Staat und Wirtschaft im Entwicklungsprozess ist seit dem Zweiten Weltkrieg unterschiedlich beantwortet worden. Heute dürfte wohl unbestritten sein, dass der Schaffung einer wirtschaftlichen und sozialen Ordnung, die selbstverantwortliche, leistungsbewusste und frei entscheidende Menschen heranwachsen lässt, zentrale Bedeutung zukommt. Öffentliche Güter wie Rechtssicherheit, schulische Grundausbildung und Infrastruktur sind unabdingbar für die Rentabilität privater Investitionen und damit für nachhaltige Wachstumsimpulse. Von daher ist es wichtig, alle einheimischen Ressourcen im Interesse der wirtschaftlichen Entwicklung zu mobilisieren, wozu nicht zuletzt auch vertrauenswürdige formale Kapitalmärkte gehören. Eine wichtige Aufgabe des Staates besteht dabei auch in der Aufrechterhaltung einer offenen Wirtschaft. Diese „Hausaufgaben“ der Entwicklungsländer können weder an andere Länder oder Institutionen delegiert noch auf internationalen Konferenzen ausgehandelt werden.

2. Dank der Ergiebigkeit der internationalen Finanzmärkte kann die einheimische Kapitalbildung durch externe Kapitalzufuhr (Direktinvestitionen, Portfolioinvestitionen, Kredite) ergänzt werden, so dass höhere Investitionen realisiert werden können, als es der inländischen Ersparnis entsprechen würde. Die ausländische Kapitalzufuhr erfolgt allerdings nicht von selbst. Ebenso kommt diese auch nicht automatisch der produktiven Investitionstätigkeit zugute. Es braucht dazu entsprechende rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen, welche für ausländische Investoren attraktiv und verlässlich sind. Vielen Entwicklungs-, Schwellen- und Transitionsländern gelang es in den letzten Jahren, ausländisches Kapital anzuziehen und damit Wachstum und Beschäftigung zu beschleunigen.

3. In diesem Zusammenhang haben sich die ausländischen Direktinvestitionen als besonders wichtige Finanzierungsquelle erwiesen. Nicht nur haben die Kapitalzuflüsse in die Entwicklungs-, Schwellen- und Transitionsländer im Laufe der Zeit stark zugenommen, sondern diese Ströme waren – unbeschadet der Finanzkrisen in den neunziger Jahren – auch bemerkenswert stabil. Zusätzlich ging damit der Transfer von unentbehrlichem Managementwissen und Technologie einher, der für den Wachstumsprozess und damit für die Bekämpfung der Armut unerlässlich ist. Schliesslich verkörpern Direktinvestitionen keine Schulden. Es ist deshalb alles zu unternehmen, dass dieser positive Trend bei den Direktinvestitionen anhält. So wichtig ausländische Finanzierungsquellen auch sind, sie können letztlich immer nur eine komplementäre Rolle spielen. Eine Substitution für mangelnde lokale Ersparnisse bzw. Investitionen ist auf Dauer nicht möglich.

4. Neben einem ungehinderten internationalen Kapitalverkehr ist und bleibt der internationale Handel – trotz lautstarker Kritik von Globalisierungsgegnern – nach wie vor das wirksamste Instrument, um auf friedlichem Weg den Vorteilsausgleich unter den Ländern zu bewerkstelligen. Diese Option lässt sich mit Überzeugungskraft allerdings nur dann vertreten, wenn auch die Industrieländer eigene substanzielle Beiträge zur Öffnung ihrer Märkte gegenüber den Entwicklungsländern im Rahmen der WTO leisten. Die schweizerische Wirtschaft setzt sich deshalb dafür ein, den Entwicklungsländern faire, offene Marktzugangsmöglichkeiten zu bieten, insbesondere für Produkte, bei denen sie einen komparativen Vorteil aufweisen. Das System der internationalen Arbeitsteilung verheisst jedoch keine Früchte ohne eigene Anstrengungen. Es kann aber für alle Beteiligten einen positiven Nutzen abwerfen, wobei dieser für

---

die einzelnen Länder allerdings unterschiedlich ausfallen kann.

5. Eine stabile internationale Finanzarchitektur ist für einen freien, wohlstandsfördernden und effizienten Kapitalverkehr wichtig. Dazu gehören, neben den unerlässlichen Anstrengungen aller Länder für die eigene makroökonomische Stabilität,

- eine bessere Arbeitsteilung zwischen dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank. Während die Auflagen des IWF stärker auf wirtschaftspolitische Kernfragen zu beschränken sind, sollte sich die Weltbank vor allem mit strukturellen Problemen wie sektorale Reformen, Institutionen, Anreizsystemen befassen;
- die Eindämmung von „moral hazard“ (moralische Versuchung) durch zu bereitwillig erteilte Finanzhilfe, um zu verhindern, dass der IWF zu einem „lender of last resort“ mutiert;
- eine verbesserte Markttransparenz durch die Verbreitung und Anerkennung von Standards, um die Entwicklung von Risiken und Schwachstellen im internationalen Finanzsystem zu minimieren.

6. Schuldenerlasse nach Massgabe des „Heavily Indebted Poor Countries-Program“ (HIPC) sind sinnvoll, sofern sie im Rahmen einer kohärenten Strategie, die auch den zukünftigen Zugang zu Krediten einschliesst, umgesetzt werden. Denn Schuldenerlasse bereinigen zwar die ausstehenden Schulden in den Büchern, sie sind aber keine Garantie dafür, dass künftig auch mehr private und öffentliche Mittel in die Entwicklungsländer fließen. Die Idee der Schaffung eines internationalen Insolvenzverfahrens im Rahmen des IWF ist prüfenswert. Sie setzt allerdings voraus, dass entsprechende Regeln in die Rechtsordnungen aller Staaten eingeführt werden, um die Gleichbehandlung der Gläubiger zu gewährleisten. Die Tobin-Steuer ist dagegen kein geeignetes Instrument zur Eindämmung der Markt- und Währungsschwankungen. Als partielle Aussenhandelssteuer würde sie die Liquidität verknappen, die Volatilität erhöhen und damit letztlich das Wachstum verringern.

7. Die schweizerische Wirtschaft bekennt sich zur Entwicklungshilfe, wie sie heute von unserem Land betrieben wird. Die schweizerische Entwicklungshilfe darf sich im internationalen Kontext sowohl quantitativ als auch qualitativ durchaus sehen lassen. Anlass zu einem Schuldkomplex, wie Globalisierungsgegner, Linksparteien und gewisse kirchliche Kreise sowie Entwicklungsorganisationen immer wieder glauben machen wollen, besteht nicht. Die Konzentration der Entwicklungshilfe auf die bedürftigsten Länder mit dem geringsten Einkommen und die Ausrichtung auf die Bereitstellung von öffentlichen Gütern ist richtig und verdient Unterstützung. Für die Zukunft muss die Schweiz allerdings noch konsequenter darauf hinwirken, dass die Prinzipien der „good governance“ in den begünstigten Ländern besser berücksichtigt werden.

8. Die schweizerische Entwicklungshilfe kann – unbesehen ihrer Bedeutung – nicht aus dem Verteilungskampf um knappe staatliche Mittel herausgehalten werden. Das heisst mit anderen Worten, dass die Entwicklungshilfe nicht für sich in Anspruch nehmen kann, von Kürzungen ausgeschlossen zu werden, die sich aus übergeordneten finanzwirtschaftlichen Erfordernissen aufdrängen mögen. Aus diesem Grund interpretiert die Wirtschaft die Zielgrösse von 0,4 Prozent des Bruttosozialproduktes bis 2010, wie sie im aussenpolitischen Bericht des Bundesrates vom 15. November 2000 festgelegt wird, lediglich als politische Absichtserklärung.

---

### **Einleitung**

Vom 18. bis 22. März 2002 findet in Monterrey (Mexiko) unter den Auspizien der UNO eine Konferenz über die Finanzierung von Entwicklung („Financing for development“) statt. Dabei soll auch ein entsprechender Aktionsplan verabschiedet werden, der sicherstellen soll, dass das internationale Entwicklungsziel, die weltweite Armut bis 2015 zu halbieren, erreicht wird.

Die Meinungen über den Nutzen solcher Weltkonferenzen sind geteilt. Für die einen stellen sie reine Prestigeveranstaltungen dar, die lediglich Papier produzieren, darüber hinaus viel kosten, aber kaum etwas bewirken. Für die andern sind sie Instrumente für eine international koordinierte Strategie zur Lösung weltweiter Probleme. Danach ist die Häufung von Weltkonferenzen in den letzten Jahren ein Indiz für die Tendenz zu mehr „Global Government“<sup>1</sup>. So wichtig die Grundidee einer stärkeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit auch sein mag, so schwer ist es erfahrungsgemäss, politisch einen Konsens über konkrete Inhalte herbeizuführen und auch umzusetzen.

Unbesehen der Bedeutung von solchen Konferenzen ist wohl unbestritten, dass die Ordnungspolitik, verstanden als die Summe von allgemeinen Spielregeln für die wirtschaftliche Betätigung von Menschen, von staatlichen Kernaufgaben sowie von öffentlichen Gütern, eine wesentliche Grundlage jeder wirtschaftlichen Entwicklung darstellt. Die Entwicklungsgeschichte lehrt denn auch, dass ordnungspolitische Weichenstellungen den Verlauf von Entwicklungsprozessen in einzelnen Ländern und Regionen entscheidend beeinflusst haben. Das differenzierte Erscheinungsbild der Entwicklungsländer, d.h. die grosse Bandbreite zwischen Entwicklungserfolgen und Entwicklungsmisserfolgen, lässt sich deshalb recht gut durch die unterschiedlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Anreizstrukturen sowie durch die Offenheit der einzelnen Volkswirtschaften erklären.

Beim heutigen Stand der arbeitsteilig organisierten Weltwirtschaft bieten sich zurückgebliebenen Ländern vielfältige Möglichkeiten, durch die Teilnahme am internationalen Waren- und Dienstleistungsaustausch über eine wachsende Spezialisierung und damit verbundenen Produktivitätsfortschritten den eigenen Entwicklungsprozess zu unterstützen und zu beschleunigen. Zudem ermöglichen Direktinvestitionen und Kapitalzufuhren nicht nur höhere Investitionen als es den inländischen Ersparnissen entspricht, sondern sie sind auch mit dem Transfer von Management-Wissen und Technologie verbunden. Eine „Armutsfalle“, die nur durch eine massive Erhöhung der staatlichen Entwicklungshilfe zu durchbrechen wäre, gibt es deshalb heute nicht. Insofern kann ein rein mechanistisches Füllen von vermeintlichen „Financing gaps“ im Lichte der bisherigen entwicklungspolitischen Erfahrungen auch kein realistisches Ziel sein. Vielmehr sollte es darum gehen, alle Möglichkeiten des heutigen Weltwirtschaftssystems für den Wachstumsprozess in den Entwicklungsländern besser dienstbar zu machen. Dass der Chance der Globalisierung auch Risiken gegenüberstehen, soll nicht verschwiegen werden. Globalisierung ist aber kein Nullsummenspiel, bei dem der eine nur auf Kosten des andern profitieren kann. „In der

<sup>1</sup> Thomas Fues/Brigitte I. Hamm (Hrsg): Die Weltkonferenzen der neunziger Jahre. Baustellen für Global Governance, Bonn 2001.

---

globalisierten Wirtschaft muss letztlich jeder Verantwortung übernehmen, indem er alles dafür tut, dass zu Hause die Voraussetzungen stimmen. Davon profitieren dann auch die andern“, sagt Ken Rogoff, der Chefökonom des IWF. Wohlstand muss aber auch in einer globalisierten Welt zunächst erarbeitet werden, bevor er verteilt werden kann.

Aus dieser Perspektive äussert sich dieses Positionspapier zu grundlegenden Fragen der Entwicklungsfinanzierung wie der Rolle von Staat und Wirtschaft im Entwicklungsprozess, der Mobilisierung von inländischen und ausländischen privaten finanziellen Ressourcen, dem internationalen Handel als Wachstums- und Entwicklungsmotor sowie der Finanzmarktstabilität als öffentliches Gut. Abgeschlossen wird das Positionspapier mit einigen Ausführungen zur schweizerischen Entwicklungshilfe.

## **1 Die Rolle von Staat und Wirtschaft im Entwicklungsprozess**

Die Frage, welche Rolle Staat und Privatsektor im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung einnehmen sollen, ist seit dem Zweiten Weltkrieg unterschiedlich beantwortet worden. Die nach 1945 unabhängig gewordenen Kolonien sahen sich im Verlauf der Jahre mit einer Reihe von Entwicklungskonzepten konfrontiert. Solange ökonomische Modelle Wachstum vor allem als ein Problem der Kapitalbildung sahen, war es naheliegend, die Aufgabe einer investitionsgetriebenen Entwicklung beim Staat und den von ihm geführten Unternehmen anzusiedeln. Sie allein schienen in der Lage, die Entwicklung rasch und in planbarem Rahmen voranzutreiben. Hinzu kam, dass der Osten während des Kalten Kriegs der Marktwirtschaft ein wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Modell entgegenstellte, das dem privaten Sektor – wenn überhaupt – nur geringe Bedeutung zumass.

1989 und die etwa gleichzeitig überstandene Schuldenkrise in Lateinamerika scheinen eine Klärung gebracht zu haben. Der ehemals „staatsfreundliche“ Ansatz in den meisten Ländern der Dritten Welt hat einer „marktfreundlichen“ Entwicklung Platz gemacht, wobei die in den einzelnen Ländern verfolgte Mischung von Markt und Staat ein breites Spektrum einnimmt.<sup>2</sup> Die Rolle des privaten Sektors als Produzent von Arbeitsplätzen und Einkommen wird nun weitestgehend anerkannt. Und kaum mehr bestritten ist schliesslich, dass die Armut nur gestützt auf die Triebkraft eines wachsenden privaten Sektors überwunden werden kann. Typisch ist etwa das Resultat einer Untersuchung über die Armutsbekämpfung in Venezuela. Danach fanden von den Personen, denen gegen Ende der neunziger Jahre der Sprung aus der Armut gelang, nahezu 90 Prozent eine Stelle in der privaten Wirtschaft (davon drei Viertel im informellen Sektor). Nur gerade elf Prozent fanden auf einem staatlichen Arbeitsplatz ihren Lohn und ihr Brot.<sup>3</sup>

Die Dynamik des privaten Sektors schlägt sich auch in einer Untersuchung der International Finance Corporation nieder: In der privaten Wirtschaft wurden in den

<sup>2</sup> World Development Report 1991: The Challenges of Development, Oxford University Press, New York.

<sup>3</sup> Samuel Freije: Poverty Dynamics and Employment Status in Venezuela. Bericht des venezolanischen Amtes für Statistik und Information, angefertigt im Auftrag der Weltbank, 2000.

---

neunziger Jahren zwischen fünf- (Uruguay) und 87mal (Mexiko) mehr Arbeitsplätze geschaffen als durch den Staat.<sup>4</sup> Dabei bringt die Förderung des privaten Sektors gleich eine doppelte Dividende. Die Wirtschaft schafft nämlich nicht nur neue Arbeitsplätze; durch die Besteuerung der privaten Wertschöpfung fließen dem Staat auch Mittel zu, die er etwa für den Aufbau eines sozialen Sicherheitsnetzes oder den Bau und Unterhalt von Schulen einsetzen kann. So gesehen erfüllt die private Wirtschaft indirekt auch eine soziale Funktion; sie ist gewissermassen die Gans, die die goldenen Eier legt.

Im Anschluss an die neue Wachstumstheorie kann man die wirtschaftliche Entwicklung als Produkt von Investitionen in Wissen begreifen.<sup>5</sup> Dieses Wissen ist gebunden zum Beispiel in Know-how um Management-Prozesse oder in Technologien. Entscheidend wird, dass es frei zugänglich und – wo nicht durch Patente gebunden – frei verfügbar ist. Damit wird Wissen zum öffentlichen Gut. Das heisst aber auch, dass es durch den Markt oft in unzureichender Masse angeboten wird. Der Staat hätte somit dafür zu sorgen, dass die Gesellschaft in einem höheren Masse mit Wissen versorgt wird, als dies beim Abstellen auf Marktprozesse der Fall wäre. Er muss gleichsam die Initialzündung für die Akkumulation von Wissen geben. Die Verbreitung darf man nachher getrost den Multiplikationsprozessen des Marktes überlassen. Und dabei wird auch das Scheitern von privaten Initiativen in Kauf zu nehmen sein.

Darüber hinaus hat der Staat auch eine Rolle in der Bereitstellung von Rahmenbedingungen zu spielen, die eine gedeihliche Entfaltung des privaten Sektors erst ermöglichen. Dazu gehört erstens eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik, die für niedrige Inflation, die Einhaltung von unverzerrten Wechselkursen, positive Realzinsen und für eine geordnete Haushaltspolitik sorgt. Die Wettbewerbspolitik hat zweitens den Übergang von Tätigkeiten mit niedriger Wertschöpfung (etwa in der Landwirtschaft) in die Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft mit hoher Wertschöpfung zu erleichtern. Ein guter Service public sorgt drittens zusammen mit qualitativ hoch stehenden Institutionen und leistungsorientierten Beamten für jene good governance, die bürokratische Hürdenläufe und die Korruption eliminieren hilft.

Eine zentrale Rolle des Staates besteht schliesslich in der Aufrechterhaltung einer offenen Wirtschaft. Zweifellos kann allzu rasche Öffnung, insbesondere für den Kapitalverkehr, zu Problemen führen, und zwar vor allem dann, wenn das institutionelle, regulative und aufsichtsrechtliche Fundament etwa im Finanzsektor schwach ist. Jeffrey Sachs und Andrew Warner haben nachgewiesen, dass offene Entwicklungsländer im Schnitt ein Jahreswachstum von 4,5 Prozent pro Kopf der Bevölkerung erzielen, während abgeschottete Länder auf ein Pro-Kopf-Wachstum von nur 0,7 Prozent kamen.<sup>6</sup> Namentlich der an der Harvard University lehrende Dani Rodrik ist der von den meisten Ökonomen propagierten Öffnung gegenüber kritisch eingestellt. Seine Vorbehalte lassen sich jedoch schlecht auf statistisch belegbare Faktoren reduzieren.

<sup>4</sup> Paths out of Poverty: The Role of Private Enterprise in Developing Countries, IFC, Washington, DC, 2000.

<sup>5</sup> Paul Romer: The Origins of Endogenous Growth, Journal of Economic Perspectives, 1994.

<sup>6</sup> Jeffrey Sachs and Andrew Warner: Economic Reform and the Process of Global Integration, Brookings Papers of Economic Activity, 1995.

---

Generell gilt, dass beinahe sämtliche wirtschaftspolitischen Eingriffe, die den freien Handel behindern, letztlich auch das Wachstum lähmen.

Zur Öffnung gehört sodann die Bereitschaft, Direktinvestitionen aus dem Ausland aufzunehmen. Die Ableger von ausländischen Unternehmen schaffen nicht nur Arbeitsplätze, sie bieten auch höhere Löhne an und ihre Betriebe erfüllen oft höhere ökologische Normen als die einheimische Wirtschaft. Ihre entscheidende Rolle besteht schliesslich in der Übertragung von Know-how und damit im Import von Wachstumsimpulsen. So werden sie zu Promotoren des Strukturwandels. Er wird dort umso nachhaltiger ablaufen, wo die Wettbewerbspolitik systematisch für den Abbau von protektionistisch motivierten Monopolen sorgt.

Zusammenfassend kann man sagen, dass der Staat die Regeln für die Tätigkeit der (privat-)wirtschaftlichen Handlungsträger aufstellt und deren Einhaltung überwacht. Dagegen erfüllt der private Sektor eine zentrale Rolle in der Schaffung und breiten Verbreitung von Wissen. Der Staat kann den privaten Sektor nicht ersetzen, aber er kann ihn fördern. Staat und Wirtschaft ziehen am selben Strick. Das Ziel heisst nachhaltiges Wachstum; und dazu gibt es eine Zweckgemeinschaft von Staat und Wirtschaft – im Interesse der Armutsbekämpfung.

## **2 Die Mobilisierung einheimischer Ressourcen für den Entwicklungsprozess**

Man kann es nicht genug wiederholen: Am Anfang jeder wirtschaftlichen Entwicklung steht weniger die Verfügbarkeit über Kapital und Technologie als vielmehr der Mensch mit seinen Wertvorstellungen, Motivationen, Kenntnissen und Fähigkeiten. Der Mensch wird damit zwangsläufig zum Mittel und Ziel jedes auf gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Fortschritt ausgerichteten Entwicklungskonzepts. Grundvoraussetzung dafür ist die Schaffung einer wirtschaftlichen und sozialen Ordnung, die selbstverantwortliche, leistungsbewusste und frei entscheidende Menschen heranwachsen lässt. Die Lösung dieser Aufgabe hängt weder vom „guten Willen“ der Industrieländer ab noch von der Grosszügigkeit der Entwicklungshilfe, der Nahrungsmittelhilfe, der Marktöffnung für Agrarerzeugnisse oder dem Technologietransfer. Sie lässt sich auch nicht auf internationalen Konferenzen aushandeln oder dekretieren.

Es ist trivial und bekannt, dass Kapitalakkumulation (Ersparnis oder Verzicht auf Gegenwartskonsum) eine notwendige Bedingung für Wirtschaftswachstum ist. Die Kapitalbildung ihrerseits hängt von der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Oder mit anderen Worten: Kapitalbildung kann durch wirtschaftliches Wachstum gestärkt werden. In diesem Zusammenhang wird immer wieder ein Zirkelschluss über die Ursachen von Unterentwicklung und Armut konstruiert: Arme Länder können nur wenig Kapital bilden (sparen), weil sie arm sind. Weil arme Länder nur wenig sparen können, bleiben sie arm.<sup>7</sup> Nicht nur haben die jüngsten Entwicklungen in vielen Entwicklungsländern diese Behauptung Lügen gestraft. Dank der Ergiebigkeit der internationalen Kapitalmärkte gelang es auch, über Kapitalzufuhren höhere Investitionen zu realisieren als es der inländischen Ersparnis entsprochen hätte.

<sup>7</sup> H.H. Glissmann/E.-J. Horn/S. Nehring/R. Vaubel: Weltwirtschaftslehre, Band II. Entwicklungs- und Beschäftigungspolitik, Göttingen 1987.



Die 1980er und 1990er Jahre brachten den Entwicklungsländern insgesamt ein beschleunigtes Wirtschaftswachstum, einen verdoppelten Beschäftigungszuwachs in Industrie und Dienstleistungen und – als Folge davon – eine vorher nicht beobachtete Abnahme der Anzahl Menschen unterhalb der Grenze absoluter Armut. Der wichtigste Faktor für diesen Erfolg war die Mobilisierung von Millionen von Menschen für eine produktive Tätigkeit und die gleichzeitige Mobilisierung von Finanzmitteln für die dazu notwendigen Investitionen.

Die lokalen Privatinvestitionen waren die hauptsächlichen Triebkräfte dieser Entwicklung. Diverse Liberalisierungsschritte an Ort und Stelle haben die private Initiative lokaler Unternehmer zudem massgeblich gestärkt.

Lokale Privatinvestitionen zum Aufbau und Ausbau von Unternehmen stiegen von 12,1 auf 13,3 Prozent des BIP (vgl. nachstehende Tabelle). Hauptquelle der Finanzmittel müssen auch in Zukunft die Entwicklungsländer selber sein. Dazu wären in zahlreichen Ländern höhere Sparquoten und bessere Rahmenbedingungen für den lokalen Privatsektor (einschliesslich leistungsfähigerer inländischer Finanzsektoren) erforderlich.

**Private Investitionen (Private Gross Fixed Capital Formation, PGFCF) in Entwicklungsländern (in Prozenten von deren BIP)**

	1966–1982	1983–1999	Zuwachs in Prozentpunkten
Privatinvestitionen insgesamt	12,5	14,9	2,4
Lokale private Investitionen	12,1	13,3	1,2
Ausländische Direktinvestitionen	0,4	1,6	1,2

Quelle: IFC-Weltbankgruppe und IMF Balance of Payments Statistics

**3 Die Entwicklungsdimension des Welthandels**

Zur Integration in die Weltwirtschaft gehört das Offenhalten der eigenen Grenzen und der Abbau von Handelshemmnissen in den Bereichen Warenverkehr, Dienstleistungen und Investitionen. Eine zentrale Rolle beim Abbau von Handelshemmnissen an der Grenze und beim Setzen von verlässlichen multilateralen Handelsregeln spielt die Welthandelsorganisation (WTO). Aus zwei Gründen ist die WTO für Entwicklungsländer besonders wichtig: Erstens gelten ihre Regeln für alle Länder gleichermaßen, und in Streitfällen steht ein Streitschlichtungsverfahren zur Verfügung, in welchem es nicht auf die Grösse und den Einfluss der einzelnen Länder ankommt. Zweitens tragen die Liberalisierungen im Rahmen der WTO zum Wachstum der Weltwirtschaft bei, von welchem auch die Entwicklungsländer profitieren.

**3.1 Zusammenhang zwischen Welthandel und Wirtschaftswachstum**

In der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts ist es dank Fortschritten im Rahmen von GATT und WTO gelungen, die tarifären Handelshemmnisse abzubauen. Die Zollsätze für industrielle Güter konnten in acht multilateralen Verhandlungsrunden

von durchschnittlich 40 auf vier Prozent reduziert werden. In jüngerer Zeit wurde daneben ein besonderes Augenmerk auf den Abbau der nicht tarifären Handelshemmnisse gelegt. Der Anteil der Exporte aus Entwicklungsländern in Industrieländer, die durch nicht tarifäre Massnahmen betroffen sind, ist von rund 18 Prozent zu Beginn der Uruguay-Runde auf rund fünf Prozent nach Abschluss der Uruguay-Runde gesunken.<sup>8</sup> Neben dem Marktzugang für Güter im Rahmen der WTO sind die Liberalisierung der grenzüberschreitenden Dienstleistungen im Rahmen des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und der Schutz des geistigen Eigentums (Abkommen über handelsbezogene Aspekte des Geistigen Eigentums – TRIPS) weitere wichtige Elemente.

In der ersten Phase des GATT ab 1947 hatten die Bemühungen zur Liberalisierung des Handels in erster Linie positive Auswirkungen auf die Industrieländer, die GATT-Vertragsparteien waren. Seit den achtziger Jahren begann eine Reihe von neuen Akteuren – vorwiegend so genannte Schwellenländer – eine zunehmend wichtigere Rolle im Welthandel zu spielen. Diese Länder öffneten ihre Volkswirtschaften mit Erfolg für den Welthandel. Gemäss Schätzungen zeitigten die Liberalisierungen im Rahmen der Uruguay-Runde eine Zunahme des Welt-BIP von zwischen einem und zwei Prozent.<sup>9</sup> Dabei haben die Industrieländer zweifellos in höherem Mass profitiert, doch haben auch zahlreiche Entwicklungsländer ihren Anteil verbessern können.

Die weltweite Arbeitsteilung, welche durch die Handelsliberalisierungen gefördert wurde, hat den Entwicklungsländern zusätzliche Vorteile gebracht. Neue Produktionstechnologien, Unternehmensführungsmodelle und Informations- und Ausbildungssysteme konnten eingeführt und umgesetzt werden. Die Qualität der Produkte konnte erhöht und dem Standard der entwickelten Länder angenähert bzw. angepasst werden.

Regionen	Beschäftigungswachstum (1982–1999)
Westeuropa	12,0%
Osteuropa und GUS	-17,2%
Nordamerika	35,9%
Japan, Australien, Neuseeland	23,8%
Übriges Asien (inkl. China)	115,8%
Lateinamerika	75,8%
Afrika und Naher Osten	82,3%
Welt	58,6%

<sup>8</sup> In diesen Zahlen sind auch Massnahmen berücksichtigt, die in der Uruguay-Runde initiiert, aber noch nicht umgesetzt worden sind.

<sup>9</sup> OECD Policy Brief: The Development Dimensions of Trade, October 2001.

---

In den letzten Jahrzehnten war die Globalisierung begleitet von einem erheblichen Anstieg der weltweiten Beschäftigung. Dabei sind vor allem in den Entwicklungsländern neue Arbeitsplätze in grosser Zahl geschaffen worden, wie aus obiger Tabelle hervorgeht.<sup>10</sup>

### **3.2 Verteilungswirkungen der Handelsliberalisierung / Armutsbekämpfung**

Offenere Entwicklungsländer holen gegenüber den Industrieländern rascher auf als weniger offene Volkswirtschaften. Dies lässt sich empirisch belegen.<sup>11</sup> Die Marktöffnung hat sich beispielsweise als wesentliche Triebfeder für ein beschleunigtes Wachstum in zahlreichen asiatischen Ländern erwiesen. Nach Auffassung vieler Beobachter verliessen sich viele Entwicklungsländer bislang zu stark auf ihre Rechte auf Sonderbehandlung im Rahmen der WTO und nutzten die Möglichkeiten zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen im eigenen Land zu wenig oder überhaupt nicht.<sup>12</sup> Dies wäre aber eine wesentliche Voraussetzung, um die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Wirtschaftsakteure zu steigern. Es gälte, die Lehren aus Erfolgsbeispielen der heutigen Schwellenländer zu ziehen.

Innerhalb der Entwicklungsländer können die Verteilungswirkungen der Handelsliberalisierung bedeutsam sein. Der Abbau des Importschutzes dieser Länder, der sich unter anderem als Steuer auf ihren Exporten auswirkt, erhöht das Einkommen der Produktionsfaktoren der Exportwirtschaft.<sup>13</sup> Mit dem reichlichen Angebot an Arbeit in diesen Ländern fallen die komparativen Vorteile insbesondere bei arbeitsintensiv hergestellten Gütern und Dienstleistungen an. Allerdings muss ein Mindestmass an beruflicher Qualifikation vorausgesetzt werden. Kommt es zu Exportsteigerungen, profitieren infolge der Komplementarität der lokalen Arbeitsmärkte mit der Zeit auch die weniger qualifizierten Arbeitnehmer.

Andererseits trifft zu, dass die zunehmende Offenheit einer Volkswirtschaft die Übertragung externer Schocks erleichtert. Ob ein Land dann anfällig ist, hängt jedoch von einer Reihe von Voraussetzungen ab (u.a. Wechselkursregime, Effizienz der inländischen Geldpolitik, Robustheit des Finanzsystems usw.). Ausserdem können Schritte zur Handelsliberalisierung auch zu einer Kürzung der Fiskaleinnahmen führen, was den Spielraum der öffentlichen Hand einschränken kann. Offene Entwicklungsländer profitieren aber von einer höheren Anziehungskraft für Risikokapital und einer stärkeren Fiskalkraft infolge von höherem Wachstum.

Die Zusammenhänge zwischen der Handelspolitik und der Armut in Entwicklungsländern sind sehr komplex und meist nicht direkt erklärbar, da die Handelspolitik nur einer von vielen Faktoren ist, welche das langfristige Wachstum eines Landes und dessen

<sup>10</sup> Vgl. Heinz Hauser und Herbert Oberhänsli: WTO-News Nr. 5 des Schweiz. Instituts für Aussenwirtschaft und angewandte Wirtschaftsforschung, Februar 2002.

<sup>11</sup> Es sei insbesondere auf Studien der Weltbank und der OECD verwiesen; z.B. Dollar David and Aart Kraay (2000): Growth is Good for the Poor. World Bank OECD Policy Brief: The Development Dimensions of Trade. October 2001.

<sup>12</sup> Vgl. den nachfolgenden Abschnitt 3.5 „Spezielle und differenzielle Behandlung“.

<sup>13</sup> Investitions- und Konsumgüter werden durch tarifäre und nicht tarifäre Handelshemmnisse verteuert.

---

Wohlstand beeinflussen. Weitere Faktoren hängen insbesondere mit der allgemeinen Ausgestaltung der nationalen Wirtschaftspolitik zusammen.

Es lässt sich jedoch nachweisen, dass offene Volkswirtschaften längerfristig mehr Wachstum generieren.<sup>14</sup> Dieses Wachstum ist naturgemäss eng mit dem Einkommenswachstum für arme Bevölkerungsschichten verknüpft. Dies schliesst nicht aus, dass Schritte zur Handelsliberalisierung, je nach Konsumverhalten der Armen und den Schutzmechanismen in den einzelnen Ländern, kurzfristig den Lebensstandard von Armen auch negativ beeinflussen können.

### **3.3 Marktzugang**

Im Verhältnis zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern wird der Marktzugang immer bedeutsamer. Nach wie vor sind die Exporteure aus Entwicklungsländern mit zahlreichen Handelshemmnissen der Industrieländer konfrontiert. Produzenten von landwirtschaftlichen Produkten haben es mit hohen Zolltarifen, Einfuhrquoten und Subventionen zu tun, welche ihre Exportmöglichkeiten einschränken.<sup>15</sup> Produkte aus dem Textil- und Bekleidungsbereich unterliegen Quoten und hohen Zollsätzen, auch wenn diese Barrieren mit dem Auslaufen des Abkommens über Textilien und Bekleidungen im Jahre 2005 verschwinden sollten. Ein weiteres Problem für die Entwicklungsländer stellt die Zolleskalation dar. Mit zunehmender Verarbeitung eines Produktes steigt normalerweise die Zollbelastung. Dadurch soll die Verarbeitungsindustrie geschützt werden. Nach Berechnungen der WTO liegt der Zoll der Industriestaaten auf Rohprodukten seit Abschluss der Uruguay-Runde bei durchschnittlich 0,8 Prozent, für Halbfertigfabrikate bei 2,8 Prozent und für Fertigprodukte bei 6,2 Prozent.

Im grenzüberschreitenden Austausch von Dienstleistungen (GATS) ist aus Sicht der Entwicklungsländer insbesondere die Liberalisierung der vorübergehenden Einreise von Dienstleistungsanbietern (Modus 4 gemäss GATS) von Bedeutung. Im Bereiche der Mobilität von Arbeitskräften besteht noch ein Potenzial für Verbesserungen. Dies läge zumindest teilweise auch im Interesse gewisser Wirtschaftssektoren in den Industrieländern. Der Dienstleistungssektor ist im Übrigen eng verknüpft mit dem grenzüberschreitenden Austausch von Gütern. Es wäre somit wichtig, in beiden Bereichen die Liberalisierungen parallel voranzutreiben.

### **3.4 Regeln**

In jüngster Zeit haben verschiedene Entwicklungsländer immer wieder gefordert, dass gewisse WTO-Regeln (z.B. Anti-Dumping, Ausgleichszölle, Schutzklauseln, Technische Handelshemmnisse, Handel und Umwelt) überprüft werden, da sie in protektionistischer Art und Weise eingesetzt werden können. Diese Thematik war Gegenstand der

<sup>14</sup> Vgl. David Dollar: Globalisierung: Wer sind die Gewinner, wer die Verlierer? Die Volkswirtschaft Bern 1-2002. In diesem Beitrag wird auf das Verhältnis des Wachstums des Aussenhandels zum Wachstum des BIP zwischen den siebziger und den neunziger Jahren der „Nicht-Globalisierer“, der „reichen Länder“ und der „Globalisierer“ hingewiesen.

<sup>15</sup> Schritte zur Handelsliberalisierung des Agrarbereichs spielen eine grosse Rolle, weil dadurch die Einkommenssituation der ländlichen Bevölkerung in den Entwicklungsländern verbessert werden kann.

---

Uruguay-Runde und ist es zum Teil auch in der neuen Welthandelsrunde. Die Umsetzung des TRIPS-Abkommens bereitet zahlreichen Entwicklungsländern Probleme, da ihre nationalen Verwaltungen noch über keine entsprechenden Strukturen für den gewerblichen Rechtsschutz verfügen.

Bezüglich Anti-Dumping-Massnahmen ist es interessant festzustellen, dass zwischen 1995 und 1999 die Entwicklungsländer mehr Fälle bei der WTO notifiziert haben als die Industrieländer.<sup>16</sup> Dies zeigt, dass die WTO-Regeln dazu beitragen, den Warenfluss von Süden nach Norden zu verbessern. Anti-Dumping-Massnahmen binden viele Ressourcen und sind normalerweise für kleinere Volkswirtschaften nachteiliger als für andere. Ausserdem leiden Länder, deren Exporte sich auf relativ wenige Sektoren beschränken, mehr unter Anti-Dumping-Massnahmen. Gewisse Entwicklungsländer befürchten, dass es mit dem Auslaufen des Multifaserabkommens und dem Abbau der damit verbundenen Quoten zu mehr Anti-Dumping-Fällen kommen könnte.

### **3.5 Spezielle und differenzielle Behandlung / Umfassende Entwicklungsstrategien (Capacity building)**

Die Mehrheit der Entwicklungsländer profitiert in unterschiedlichem Masse von einem präferenziellen Zugang auf die Märkte der Industrieländer.<sup>17</sup> Mehr als zwei Drittel der WTO-Mitglieder werden als Entwicklungsländer eingestuft. Alles in allem gibt es ungefähr 150 Bestimmungen in der WTO, welche eine spezielle und differenzielle Behandlung vorsehen. Dabei können fünf Kategorien unterschieden werden:

- Bestimmungen zur Förderung der Exporte aus Entwicklungsländern
- Bestimmungen zum Schutz der Interessen der Entwicklungsländer
- Flexible Verpflichtungen für Entwicklungsländer
- Übergangsfristen
- Technische Entwicklungshilfe (z.B. „Integrated Framework for Trade-related Technical Assistance to Least Developed Countries“)

Um besser von den Möglichkeiten zu profitieren, welche das multilaterale Handelssystem bietet, haben sich gewisse Entwicklungsländer entschlossen, umfassende Entwicklungsstrategien in die Wege zu leiten und die Entwicklung privater Initiativen zu fördern. Diese Strategien umfassen weitere Schritte zur Liberalisierung der eigenen Handels- und Investitionsregeln, angebotsseitige Massnahmen sowie eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Privatsektors. Wichtig ist zudem auch die Stärkung der entsprechenden institutionellen und personellen Voraussetzungen.

### **3.6 Handelspolitisches Fazit**

Die Erfahrung lehrt, dass Offenheit den Entwicklungsländern grössere Möglichkeiten bietet das Wachstum zu beschleunigen als eine Abkapselung vom Weltmarkt verbunden mit einem bürokratischen Zentralismus. Der Handel spielt die wichtigste Rolle, um die Entwicklungsländer besser in die Weltwirtschaft einzubinden. Denn die

<sup>16</sup> Die Entwicklungsländer haben 632 Fälle, die Industrieländer 595 Fälle notifiziert.

<sup>17</sup> Generell ausgedrückt sind die Entwicklungsländer mittels Allgemeinem Präferenzensystem, Ermächtigungsklausel und Sonderbestimmungen begünstigt.

Weltmarktintegration erlaubt es, die eigenen komparativen Vorteile besser auszunützen – und das sind für viele Entwicklungsländer in erster Linie Arbeitskräfte in grosser Zahl. Studien belegen: Wenn der Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft – das Handelsvolumen in Prozenten des BIP – um einen Prozentpunkt steigt, dann wächst das Pro-Kopf-Einkommen um zwei Prozentpunkte. Über alle Länder hinweg würde sich dies zu einem Anstieg der weltweiten Wirtschaftsleistungen von rund 900 Mrd. Dollar pro Jahr addieren.<sup>18</sup>

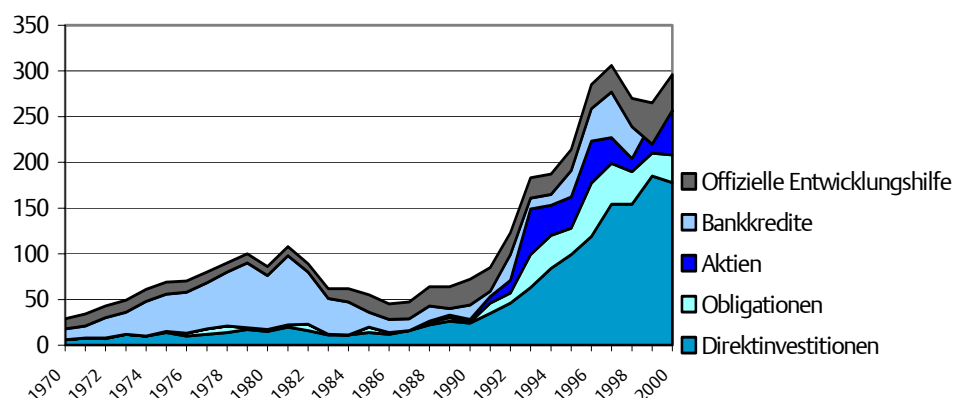
Das multilaterale Handelssystem erweist sich als besonders nützlich, um Handelshemmnisse abzubauen und so die Exportmöglichkeiten der Entwicklungsländer zu verbessern. Marktzugang ist einer der wichtigsten, wenn nicht gar der wichtigste Berührungspunkt zwischen den Industrieländern und den Entwicklungsländern. In dieser Beziehung stehen die Industrieländer ohne Zweifel in der Pflicht, ihre nationalen Märkte – auch die heiklen – weiter zu öffnen. Aus diesem Grund spielt die neue Welthandelsrunde, die im November 2001 in Doha lanciert wurde, auch aus entwicklungspolitischer Sicht eine vorrangige Rolle.

#### 4 Direktinvestitionen und internationale Kapitalmärkte als Finanzierungsquellen für Entwicklungs- und Schwellenländer

##### 4.1 Allgemeines

Ausländische Quellen können in der Finanzierung von Entwicklungs- und Schwellenländern nur komplementär eine Rolle spielen: Eine Substitution für mangelnde lokale Investitionen ist auf Dauer nicht möglich. In den letzten Jahren haben private Kapitalflüsse gleichwohl an Bedeutung gewonnen. Vor allem ausländische Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment, FDI) sind heute die klar bedeutendste Finanzierungsform. Zwischen 1966 bis 1982 und 1983 bis 1999 stieg der Zufluss von 0,4 auf 1,6 Prozent des BIP der Entwicklungs- und Schwellenländer.

Nettokapitalflüsse in Entwicklungsländern 1970 bis 2000 (in Mrd. USD)



Quelle: Weltbank

<sup>18</sup> Jeffrey Frankel/David Romer: „Does Trade cause Growth?“, in American Economic Review 89 (3) 1999, S. 379–399.

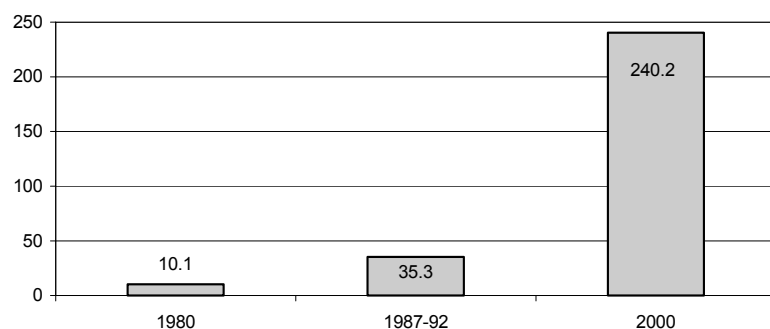
Blickt man auf einen etwas längeren Zeitraum zurück, so manifestiert sich die überragende Rolle der Direktinvestitionen für die heutige Entwicklungsfinanzierung gar noch deutlicher. Waren Bankkredite Anfang der 1980er Jahre noch die wichtigste Finanzierungsquelle, so hat ihre Bedeutung seit der Schuldenkrise von 1982 markant abgenommen.

Nicht zuletzt die im Nachgang zur Verschuldungskrise erhöhte Eigenmittelunterlegungspflicht verringerte die Attraktivität von Krediten an Schwellen- und Entwicklungsländer. Auch die Entwicklungsländer selber haben durch ihre Öffnung zu den Verlagerungen hin zu mehr Direktinvestitionen beigetragen. Zusammen mit Portfolioinvestitionen (Aktien und Obligationen) leisten Kredite aber nach wie vor einen Beitrag zur Entwicklungsfinanzierung, auch wenn diese Finanzströme wegen einer gewissen Unstetigkeit für die Empfängerländer nicht ohne Risiken sind.

#### 4.2 Die Bedeutung von Direktinvestitionen zur Entwicklungsfinanzierung

Zu den relativen Vorzügen von Direktinvestitionen gehört, dass im Gegensatz zu Krediten das Erfolgsrisiko beim Kapitalgeber bleibt, da es keine Rückzahlungspflicht gibt. Wichtig ist auch die Kontinuität der Zuflüsse. Direktinvestitionen reagierten weniger auf die drei grossen Finanzierungskrisen der letzten 20 Jahre (Lateinamerika 1982, Mexiko 1994, Ostasien 1997) als andere Formen der Finanzierung und haben so deren Auswirkungen gemildert.<sup>19</sup> Aus der vorangehenden Grafik geht auch hervor, dass die aus öffentlichen Quellen in Entwicklungsländer fliessenden Mittel stagnieren und seit rund zehn Jahren unter den Nettokapitalflüssen in Entwicklungsländer zunehmend an Bedeutung verlieren. So entspricht die Summe der ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern für das Jahr 2000 nahezu drei Prozent des BIP der Empfängerländer, während der gleiche Anteil bei den Mitteln aus der Entwicklungszusammenarbeit auf 0,6 Prozent gesunken ist.<sup>20</sup> Um die Quote der Direktinvestitionen von 0,4 (Durchschnitt 1965 bis 1982) auf drei Prozent des BIP der Entwicklungsländer zu steigern, mussten ausserordentlich hohe Finanzströme mobilisiert werden, wie die nachfolgende Grafik veranschaulicht.

#### Direktinvestitionsflüsse in Entwicklungsländern 1980 bis 2000 (in Mrd. USD)



Quelle: UNO-World Investment Report, 2002

<sup>19</sup> Robert E. Lipsey: Foreign Direct Investors in their Financial Crises; NBER Working Paper No. W 8084, January 2001.

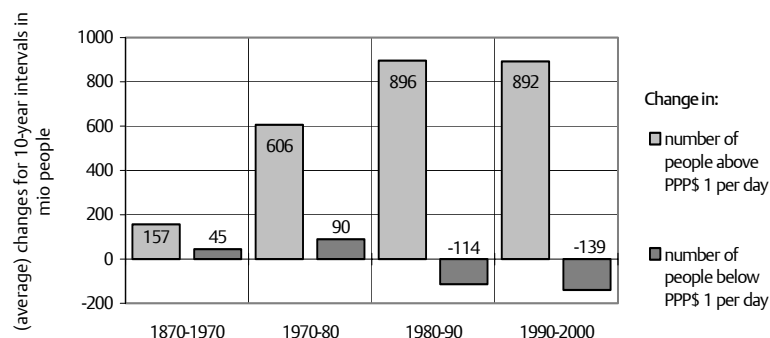
<sup>20</sup> UNDP Human Development Report 2001.

Alle Kontinente haben an den Direktinvestitionsflüssen partizipiert. Werden die Kapitalzufuhren in einzelne Länder mit deren BIP ins Verhältnis gesetzt (Direktinvestitionen in Prozent des BIP der Empfängerländer), so wird deutlich, dass beispielsweise auch afrikanische Länder Direktinvestitionen erhalten. So betrug die Direktinvestitionen für das Afrika südlich der Sahara 1999 insgesamt 2,4 Prozent des BIP. Selbst ärmere Länder wie Äthiopien (1,4 Prozent), Gambia (3,6 Prozent) oder Moçambique (9,7 Prozent) sind heute in einem für deren Wirtschaft wichtigen Masse Empfänger von Direktinvestitionen.<sup>21</sup>

Wie oben gezeigt wurde, ergänzen in den Entwicklungsländern die ausländischen Direktinvestitionen die lokalen Privatinvestitionen in signifikanter Weise. Die Weltbank schätzt, dass um einen Prozentpunkt des BIP erhöhte Investitionen der Privatwirtschaft zu einer Steigerung des jährlichen Wachstums um 0,71 Prozent führen.<sup>22</sup> Höhere lokale Privatinvestitionen und ausländische Direktinvestitionen hätten demnach in der Beobachtungsperiode 1983 bis 1999 zu einem um 30 Prozent höheren BIP geführt.

Direktinvestitionen fließen nicht direkt zu den Ärmsten. Der vom indischen Ökonomen Deepak Lal beschriebene „trickle down“-Effekt hat jedoch Wirkung gezeigt. Nachdem noch 1970 bis 1980 die Zahl der Menschen, die mit weniger als einem Dollar pro Tag leben müssen, gestiegen war, wurde Anfang der 1980er Jahre ein Wendepunkt erreicht. Zwischen 1980 bis 1990 sowie zwischen 1990 bis 2000 verminderte sich die Zahl der Ärmsten je um mehr als 100 Millionen. Und vielleicht fast noch wichtiger: In beiden Dekaden konnten je rund 900 Millionen Menschen neu oberhalb dieser Grenze der absoluten Armut ein Auskommen finden (vgl. nachfolgende Grafik).<sup>23</sup> Damit ist das Ziel allerdings noch lange nicht erreicht; nach wie vor leben zu viele Menschen in Armut.

### Historische Betrachtungsweise von Armut, Wachstum und minimalem Wohlstand (1870 bis 2000)



Quelle: Weltbank; eigene Berechnungen

<sup>21</sup> UNDP Human Development Report 2001.

<sup>22</sup> Lawrence Bouton/Mariusz A. Sumlinski: Trends in Private Investment in Developing Countries. Statistics for 1970–1998, Weltbank, Washington, DC, Juni 2000.

<sup>23</sup> Zur Erinnerung: 1980–2000 war der Zeitraum mit dem stärksten Bevölkerungswachstum der Menschheitsgeschichte.



---

Mit der gleichzeitigen Stärkung von lokalem Privatsektor und vermehrtem Zufluss von ausländischen Kapitalien, vor allem in der Form von Direktinvestitionen, besteht die Aussicht, Beschäftigungs- und Einkommensniveau in den Entwicklungsländern weiter zu heben. Von Markt und Konkurrenz – global und lokal – gesteuerte Privatinvestitionen haben den Erfolg von 1980 bis 2000 sicher nicht alleine erzielt. Ein genauerer Blick auf die Zahlen verdeutlicht jedoch, dass die Privatinvestitionen zweifellos einen wesentlich grösseren Beitrag geleistet haben, als ihnen gemeinhin zugerechnet wird. Es ist deshalb alles zu unternehmen, dass sich der positive Trend fortsetzt.

### **4.3 Ausblick**

Für die Entwicklungsfinanzierung ist es von zentraler Bedeutung, dass die Kontinuität der Kapitalflüsse, insbesondere von Direktinvestitionen, auch in Zukunft sichergestellt werden kann. Dazu bedarf es entsprechender marktwirtschaftlicher Institutionen, denn der Zufluss kommt nicht von alleine. Neben einer vernünftigen Fiskal- und Geldpolitik sind eine gewisse makroökonomische und auch politische Stabilität unabdingbar, will ein Land für Investoren attraktiv erscheinen und in ausreichendem Masse lokale Finanzierung generieren. Ebenfalls wichtig ist die Schaffung adäquater rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen. Eine gut funktionierende Finanz- und Bankenaufsicht spielt hier eine zentrale Rolle. Auch im Bereich der Rechnungslegungsvorschriften und damit erhöhter Transparenz und Offenlegung besteht vielerorts noch beträchtliches Verbesserungspotenzial. Aufgrund der demographischen Entwicklung sowie der bescheidenen Renditeaussichten in „traditionellen“ Anlagemärkten werden in den nächsten Jahren und Jahrzehnten vermehrt auch Pensionskassengelder aus Industriestaaten in Emerging Markets angelegt werden.

In diesem Zusammenhang sind auch Vorschläge zur Stärkung der internationalen Finanzarchitektur im Interesse einer besseren Krisenvorsorge zu begrüßen. Dabei braucht es weniger einen radikalen Umbau des internationalen Finanzsystems als vielmehr gezielte Verbesserungen. Prüfwert ist dabei vor allem der jüngste Vorschlag von Anne Krueger, erste stellvertretende Direktorin des Internationalen Währungsfonds (IWF), zur Schaffung eines internationalen Konkursverfahrens für Staaten (sovereign debt restructuring mechanism). Ein solcher Konkursmechanismus würde es souveränen Schuldnern (Staaten) erlauben, unter bestimmten Bedingungen vorübergehend um Gläubigerschutz nachzusuchen. Allerdings besteht mit den international ausgehandelten Entschuldungsprogrammen faktisch bereits so etwas wie ein Nachlassvertrag für Staaten. Ein wichtiges Instrument der Krisenvorsorge im Zeichen der rasch fortschreitenden Integration der internationalen Finanzmärkte sind sodann einheitliche Standards und Kodices zur Verbesserung der Transparenz (siehe Kapitel 5.4). Entscheidend sind aber letztlich Rahmenbedingungen bzw. Anreize, damit die Finanzmarktakteure die Marktrisiken angemessen berücksichtigen. Das bedingt einerseits vermehrte Haftung für Verluste und andererseits die Entwicklung von Risiko-Managementsystemen.

Was die Verschuldung angeht, so dürften sporadische Schuldenerlasse den Entwicklungsländern den Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten nicht eben erleichtern. Im Falle verschiedener dieser Staaten ist jedoch die Schuldenlast derart erdrückend, dass diesbezüglich gehandelt werden muss. Entsprechende Initiativen wie das „Heavily Indebted Poor Countries“-Program (HIPC) sind deshalb zu unterstützen, soweit sie im Rahmen einer kohärenten Strategie, die auch den zukünftigen Zugang zu

---

Kreditlinien einbezogen, umgesetzt werden.

Die Freiheit des internationalen Kapitalverkehrs steht im Grundsatz nicht zur Debatte, weil es keine effizientere und wohlfahrtsfördernde Kapitalallokation gibt. Allerdings ist bei Entwicklungsländern auf die richtige Reihenfolge zu achten. Bevor diese den externen Kapitalverkehr liberalisieren, müssen die Beschränkungen der internen Finanzmärkte aufgehoben und die Voraussetzungen für ein international wettbewerbsfähiges Bankensystem und eine funktionsfähige Bankenaufsicht geschaffen werden. Im Übrigen ist festzustellen, dass viele Entwicklungsländer ihre Rahmenbedingungen (Öffnung von Märkten, Modernisierung von Gesetzen usw.) autonom und aus eigenem Interesse verbessern, um mehr Direktinvestitionen anzuziehen.<sup>24</sup>

## **5 Die internationale Finanzmarktstabilität als öffentliches Gut**

### **5.1 Allgemeines**

Die Finanzkrisen der neunziger Jahre haben gezeigt, dass Finanzmarktstabilität (oder deren Absenz) und makroökonomische Gesundheit eng miteinander verknüpft sind. Zwar ist es richtig, dass Krisen im Zeitalter der Globalisierung nicht häufiger auftreten als früher.<sup>25</sup> Aber Entwicklungs- und Schwellenländer pflegen sehr viel stärker in Mitleidenschaft gezogen zu werden als Industrieländer. Nach einer Studie der Weltbank können die volkswirtschaftlichen Kosten einer Bankenkrise in der Dritten Welt bis zu 50 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen.<sup>26</sup> Zum Vergleich: Die US-Spar- und Hypothekarkassen-Krise der vergangenen achtziger Jahre kostete weniger als zwei Prozent des BIP, und die Belastungen aus vergleichbaren Bankkrisen in anderen Industrieländern blieben klar unter zehn Prozent.

In der Stabilitätsdiskussion pflegt man monetäre und finanzielle Stabilität zu unterscheiden.<sup>27</sup> Der Stellenwert der Geldwertstabilität wird heute kaum mehr bestritten. Mit Blick auf die finanzielle Stabilität redet man von der Stabilität des Marktes und der Institutionen. Dabei kommt den Banken (oder generell allen Finanzinstituten) eine besondere Rolle zu. Weil deren Verpflichtungen zumeist kurzfristiger Natur, deren Guthaben jedoch langfristig angelegt sind, sind sie anfällig für abrupte Vertrauenskrisen. Banken können illiquide werden, ohne insolvent zu sein. Zudem könnten illiquide Institute als Gegenparteien im nationalen und internationalen Zahlungsverkehr schnell einmal eine grössere und grenzüberschreitende Systemkrise auslösen.

### **5.2 Systemstabilität**

Zur Sicherung der institutionell bedingten Systemstabilität wird zuweilen der Ruf nach einem Gläubiger der letzten Instanz („lender of last resort“) erhoben. Hierfür wird auf internationaler Ebene immer wieder der Internationale Währungsfonds (IWF) ins Spiel gebracht, der analog zur Rolle einer nationalen Zentralbank die Funktionsfähigkeit des internationalen Finanzsystems sicherstellen soll. Dahinter verbergen sich indessen

<sup>24</sup> European Round Table of Industrialists: Improved Investment Conditions; Brüssel, Mai 2000.

<sup>25</sup> Michael D. Bordo: Globalization in Historical Perspective, Business Economics, January 2002.

<sup>26</sup> Andrew Crockett: Why is Financial Stability a Goal of Public Policy? In: Maintaining Financial Stability in a Global Economy. Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City, 1997.

<sup>27</sup> Diese Auslegung folgt Andrew Crockett, op. cit.

---

heikle Abwägungen, zumal der „lender of last resort“ oft nur als Umschreibung für die Doktrin des „too big to fail“ betrachtet wird. Wenn jedoch grosse Institutionen zum vornherein als unsinkbar gelten, könnte das leicht zur Annahme von neuen Risiken („moral hazard“) verführen, was der, an sich erwünschten, Finanzmarktstabilität einen Bärendienst erweisen würde. Darum müssen die Notenbanken als Gläubiger der letzten Instanz über ein gewisses Mass an konstruktiver Ambivalenz verfügen und offen lassen, welche Institute sie unter welchen Bedingungen allenfalls retten wollen. Bei Systemkrisen dürfen sie zudem, in Walter Bagehots klassischer Formulierung, Liquidität nur zu prohibitiven Zinsen zur Verfügung stellen. Diese Forderung wurde etwa während der Krise um den Long-Term Capital Management Fund mit negativen Folgen für den späteren Verlauf der US-Geldpolitik verletzt. Grundsätzlich gilt, dass nicht alle Institutionen jede Marktkrise überstehen müssen. Ab und zu braucht es einen Konkurs zur Disziplinierung der Marktteilnehmer. Umso wichtiger wird es dann allerdings, die Widerstandskraft des Finanzsystems zu stärken.

Mit Blick auf die laufende Ausdehnung des IWF-Instrumentariums (neue Fazilitäten, längere Laufzeiten, Zinssubventionen usw.) in den letzten Jahren und vor allem im Lichte der grossen Finanzhilfepakete an krisenbedrohte Schwellenländer stellt sich eher die Frage, ob der Fonds mit seiner Bereitwilligkeit nicht zu weit gegangen sei. Manche Kritiker mahnen, dass der IWF faktisch bereits die Rolle eines „lender of last resort“ ausübe und durch bereitwillig gezahlte Hilfe der moralischen Versuchung Vorschub geleistet habe. Somit trage der Fonds eher zur Krisenentstehung als zu deren Verhinderung bei. Von daher ist es begrüssenswert, wenn der neue Fondsdirektor Horst Köhler den Aktionsradius wieder stärker auf die ursprünglichen Kernaktivitäten des IWF (Makrostabilität, Krisenprävention, Überwachung der Finanzmärkte) konzentrieren möchte. Das würde auch die Arbeitsteilung zwischen Fonds und Weltbank wieder deutlicher machen, indem sich die letztere vor allem mit strukturellen Problemen (sektorale Reformen, Institutionen, Anreizsysteme) befassen würde.

### **5.3 Marktstabilität**

Unter Marktstabilität wird die Absenz von stark schwankenden Kursen etwa für Wertpapiere und Wechselkurse verstanden. Dabei geht es um die Verstetigung von Preisbewegungen auf jenen Märkten, deren Zusammenbruch grossen Schaden anrichten könnte, weil die Instabilität gravierende Folgen für volkswirtschaftliche Spar- und Investitionsentscheidungen haben könnte oder weil die Korrektur von massiven Verzerrungen – etwa nach Währungskrisen – mit hohen sozialen Kosten verbunden wäre. Dazu kommt die Gefahr der Ansteckung: Finanzmarktinstabilität in einem Land kann auf andere Länder überschwappen und selbst gesunde Volkswirtschaften beeinträchtigen.

Es kann allerdings nicht darum gehen, alle Fluktuationen zu dämpfen, da sonst Knappheitssignale überdeckt oder verzerrt würden. Ein funktionierender Markt ist denn auch der beste Garant dafür, dass die relativen Preise den fundamentalen Faktoren entsprechen und so eine effiziente Allokation der wirtschaftlichen Ressourcen ermöglichen. Unbedachte Eingriffe würden das zunichte machen. Damit stellt sich jedoch die Frage, unter welchen Voraussetzungen auf den Märkten interveniert werden soll. Eine abrupte Abwertung um 70 Prozent könnte sehr wohl als Krise mit entsprechendem Handlungsbedarf gewertet werden. Andererseits hat der ebenso starke Einbruch der US-Technologiewerte seit 2000 vergleichsweise geringe realwirtschaftli-

---

che Folgen gehabt. Die Folgen von Börsenschwankungen sind offenbar indirekt proportional zum öffentlichen Interesse, das sie erregen, und darum kaum Anlass für stabilisierende Interventionen.

Insgesamt darf man der Wahrung der Finanzmarktstabilität den Charakter eines öffentlichen Gutes – definiert als ein Gut, dessen Konsum das verfügbare Angebot nicht reduziert – zuschreiben. Und die Wahrung der Stabilität kann insofern Gegenstand der Politik sein, als Finanzmärkte mitunter instabil sind oder während längerer Zeit auf nicht nachhaltigen Gleichgewichten verharren. Zum monierten Marktversagen kommt sodann die Gefahr von Ansteckungseffekten, was die Wahrung der Finanzmarktstabilität zu einem internationalen öffentlichen Gut macht.

Vor dem Hintergrund der Mexiko- und Asien-Krisen hat denn auch die internationale Finanz- und Währungspolitik im Schosse von federführenden Institutionen wie Internationaler Währungsfonds (IWF), Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und OECD mehrere Schritte zur Wahrung der Finanzmarktstabilität unternommen. Die unter dem Eindruck der Krisen geforderte fundamentale Renovation der internationalen Finanzarchitektur wurde jedoch zu Recht für unnötig befunden. Die Devise lautete vielmehr, dass ein Gramm Prävention besser sei als ein Pfund Krisenmanagement. Höhere Publizitätsstandards für Unternehmen und eine umfassendere Berichtspflicht für Länder sorgen für mehr Transparenz und zuverlässigere Statistiken. Das erleichtert dem Währungsfonds die wirtschaftspolitische Überwachung (surveillance) seiner Mitglieder, was wiederum die Chance für die Früherkennung von Krisen mit einem entsprechenden Gegensteuern erhöht. Systemgerecht wären sodann Anreize im Sinne einer Ex-ante-Konditionalität.<sup>28</sup> Schwellen- und Entwicklungsländer könnten sich dabei zur Erfüllung von stabilitätsfördernden Massnahmen im Verlauf der nächsten zehn Jahre verpflichten und so etwa die Voraussetzung für die Ziehung auf IWF-Tranchen schaffen. Allfällige Kreditvergaben des IWF im Rahmen dieses Stabilitätsklubs wären dann nicht die Folge einer Krise, sondern gleichsam ein leistungsorientierter Bonus zur Wahrung der internationalen Finanzmarktstabilität.

#### **5.4 Wachsende Bedeutung internationaler Standards**

Im Gefolge der Finanzkrisen der letzten Jahre hat die internationale Gemeinschaft die Notwendigkeit erkannt, Schritte zu unternehmen, um die nationalen Finanzsysteme weniger krisenanfällig zu machen. Die internationale Zusammenarbeit hat sich seit Mitte der neunziger Jahre verschoben von Ad-hoc-Vereinbarungen in Krisen hin zu einer systematischeren Gestaltung und Umsetzung von Massnahmen zur Stärkung des internationalen Finanzsystems. Dieser Wille widerspiegelt sich vorab in der zunehmenden Verbreitung und Anerkennung internationaler Standards. Zwar stellen solche Standards kein grundsätzlich neues Instrument dar, aber ihre Anzahl und ihr Umfang sind in den vergangenen Jahren beträchtlich gestiegen, ebenso wie die Anzahl Institutionen und Foren, die diesen Prozess unterstützen. Die Umsetzung von Standards allein reicht zur Sicherung der Finanzstabilität nicht aus. Die Standards erfüllen keinen Selbstzweck und sind auch kein magisches Allheilmittel. Vielmehr

<sup>28</sup> Charles Wyplosz: International Financial Instability. In: Inge Kaul, et. al., Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century. Oxford University Press, New York, 1999.

sollten sie als ein Instrument zur Förderung solider Finanzsysteme – die wiederum ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum fördern – beachtet werden. Die Umsetzung von Standards wirkt sich auf das Funktionieren des Finanzsektors positiv aus und kann damit insbesondere dazu beitragen, das Entstehen von Risiken und Schwachstellen innerhalb eines Finanzsystems zu minimieren. Die folgenden Standards sind nach Auffassung des Forums für Finanzstabilität (FSF) von zentraler Bedeutung:

Themenbereich	Zentraler Standard	Verantwortlich*
<b>Makroökonomische Politik und Datentransparenz</b>		
Transparenz der Geld- und Finanzpolitik	Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies	IWF
Transparenz in der Fiskalpolitik	Code of Good Practices on Fiscal Transparency	IWF
Weitergabe von Daten	Special Data Dissemination Standard (SDDS) General Data Dissemination System (GDDS)	IWF
<b>Institutionelle Infrastruktur und Marktinfrastruktur</b>		
Unternehmensführung	Principles of Corporate Governance	OECD
Rechnungswesen	International Accounting Standards (IAS)	IASC
Prüfwesen	International Standards on Auditing (ISA)	IFAC
Zahlungsverkehr und Abwicklung	Grundprinzipien für Zahlungsverkehrssysteme, die für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam sind	CPSS
Marktintegrität	The Forty Recommendations of the Financial Task Force on Money Laundering	FATF
<b>Aufsicht im Finanzsektor</b>		
Bankenaufsicht	Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht	BCBS
Wertpapieraufsicht	Objectives and Principles of Securities Regulation	IOSCO
Versicherungsaufsicht	Insurance Core Principles	IAIS

Quelle: BIZ-Quartalsbericht. März 2001

\* IASC, International Accounting Standards Committee; IFAC, International Federation of Accountants; CPSS, Committee on Payment and Settlement Systems; FATF, Financial Task Force on Money Laundering; BCBS, Basel Committee on Banking Supervision; IOSCO, International Organization of Securities Commissions; IAIS International Association of Insurance Supervisors.

---

## 5.5 Problematische Eingriffe in das internationale Finanzsystem

Problematisch unter dem Aspekt der Stabilität sind demgegenüber Interventionen, die lediglich punktuell an Märkten ansetzen. Mit Wechselkurszielzonen für Dollar, Yen und Euro könnte man Währungsschwankungen im Idealfall zwar ausschalten. Der Preis dafür wäre jedoch in stärkeren Zinsfluktuationen zu bezahlen, was den Schuldendienst von Entwicklungsländern belasten könnte.<sup>29</sup> Verzerrende Nebenwirkungen würde auch die fiskalische Belastung von Devisentransaktionen (Tobin-Steuer) auslösen. Diese Idee wird an der Konferenz von Monterrey bei der Suche nach „innovativen“ Quellen der Entwicklungsfinanzierung zweifellos wieder aufleben.

Alles spricht dafür, dass die Tobin-Steuer 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, Erhebungsgebiet, Bemessungsgrundlage und Tarif sowie räumliche und zeitliche Ausweichreaktionen). Letztlich wäre die Tobin-Steuer eine neue Aussenhandelssteuer, welche die Liquidität auf den Devisenmärkten verknüpft und damit ihren Preis und vor allem die Volatilität eher erhöht statt verringert. 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 – d.h. spekulative Kapitalströme –, sondern die Ursachen von Ungleichgewichten bekämpft werden.

Die Tobin-Steuer lebt noch in einer variierten Form weiter in der Idee eines Stabilitätsfonds, der aus der Besteuerung von grenzüberschreitenden Investitionen finanziert würde und der die beschränkten Mittel des IWF ergänzen könnte (Truman-Plan).<sup>30</sup> Auch wenn das der US-Einlagenversicherung nachempfundene Konzept auf den ersten Blick zu überzeugen scheint, darf die Gefahr des moral hazard nicht übersehen werden. Richtig ist zwar, dass der IWF nie über ausreichend Mittel verfügen dürfte, um in der Folge von Währungskrisen alle Zahlungsbilanzlöcher zu stopfen. Aber die Lösung kann nicht in der Bereitstellung von mehr Krediten bestehen. Erfolg verspricht allein die bessere Prävention.

Schliesslich lässt sich die Tobin-Steuer auch entwicklungspolitisch nicht begründen. Denn die weltweite Armutsbekämpfung ist im Sinne der ökonomischen Theorie kein öffentliches Gut, zu dessen Finanzierung weltweit eine Steuer erhoben werden sollte.<sup>31</sup> Es ist deshalb zu hoffen, dass dieser „Ladenhüter“ einmal endgültig entsorgt wird. Gleichwohl gibt es gute Gründe, nationale „Armutskrisen“, die im Extremfall zu politischen Krisen und damit auf das Weltwirtschaftssystem ausstrahlen könnten, zu bekämpfen.

<sup>29</sup> Carmen Reinhart and Vincent Reinhart: What Hurts Most? G-3 Exchange Rate or Interest Rate Volatility? NBER Working Paper 8535, October 2001.

<sup>30</sup> Edwin M. Truman: Perspectives on External Financial Crises, Mimeo, Institute for International Economics, December 2001.

<sup>31</sup> Albert Meyer: Die Tobin-Steuer: Mehr als eine gute Idee?, in: Wirtschaftsdienst Nr. 12, Dezember 2001.

---

## 5.6 Fazit

Es ist zweifellos richtig, dass eine gute Politik zur Wahrung der Finanzstabilität einem schlecht funktionierenden Markt allemal überlegen ist. Aber in der Wirklichkeit stellt sich diese Alternative nie. Auch die Politik leidet unter unvollständigen Informationen; und selbst wenn der Staat über die richtigen Informationen verfügte, besteht keine Gewähr, dass er daraus die richtigen Schlüsse ziehen würde. Allen Krisen gemeinsam ist die Einsicht, dass man erst im Nachhinein klüger war. Was im Rückblick eine fatale Fehlentwicklung war, hat im Vorfeld nie zu Sorgen Anlass gegeben. Umgekehrt sind die Finanzmärkte besser als ihr Ruf. Sie sind in hohem Grade fehlertolerant, lernfähig und insgesamt robuster als dies die Vertreter des Marktversagens wahrhaben wollen.

Finanzmarktstabilität ist ein internationales öffentliches Gut. Aber es gibt keine internationale Institution, die es bereitstellen könnte. Die Wahrung der Finanzmarktstabilität muss darum bei den einzelnen Ländern beginnen. An einer zunächst national ausgerichteten Stabilitätspolitik, die auf niedriger Inflation und geordneten Haushaltsfinanzen gründet, führt kein Weg vorbei.

## 6 Zur schweizerischen Entwicklungshilfe

Die schweizerische Entwicklungshilfe einschliesslich der humanitären Hilfe basiert auf der Solidarität. Sie will in erster Linie den ärmeren Ländern helfen, die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern und den Entwicklungsprozess aus eigener Kraft voranzutreiben. Die eigentliche Idee der Entwicklungshilfe ist die Hilfe zur Selbsthilfe.

Inwieweit dabei die Entwicklungsländer von der Option der weltwirtschaftlichen Integration Gebrauch machen, hängt weitgehend von diesen selbst ab. Unabhängig davon setzt sich die schweizerische Wirtschaft dafür ein, dass den Entwicklungsländern faire und offene Marktzugangsmöglichkeiten geboten werden, insbesondere für Produkte, bei denen sie einen komparativen Vorteil aufweisen.

### 6.1 Öffentliche Güter als Voraussetzung für Entwicklung

Entwicklungshilfe ist aus streng ökonomischer Sicht nicht so einfach zu begründen, es sei denn, am Markt würden die Entwicklungschancen der rückständigen Länder systematisch unterschätzt.<sup>32</sup> Nicht zuletzt aus diesem Grund werden für die Entwicklungshilfe viele Motive ins Feld geführt: Weltsozialhilfe zur Verringerung von Armut und zum Abbau von Einkommensunterschieden, Entwicklungshilfe als Instrument der Aussenpolitik, Entwicklungshilfe als Teil der Exportförderung bzw. der Aussenwirtschaftspolitik, Entwicklungshilfe als Weltentwicklungspolitik, Entwicklungshilfe als Kompensation für die Protektion der Industrieländer usw.

Am ehesten lässt sich Entwicklungshilfe dann rechtfertigen, wenn sie dazu beiträgt, die Bereitstellung öffentlicher Güter zu ermöglichen, die sonst unterbleiben müsste. Es geht mit anderen Worten um den Aufbau des „Produktionsapparates“ für öffentliche Güter. Dazu zählen die staatlichen Institutionen, die öffentliche Verwaltung, das Erziehungswesen, das Gesundheitswesen, die Verkehrsinfrastruktur usw. Dabei steht die Erkenntnis im Vordergrund, dass die Anreize für wirtschaftliches Handeln

<sup>32</sup> H.H. Glissmann/E.-J. Horn/S. Nehring/R. Vaubel, op. cit.

---

entscheidend von der Bereitstellung elementarer öffentlicher Güter abhängen. Nur wenn die Anreizstrukturen so gestaltet sind, dass Arbeiten, Sparen und Investieren sich lohnen, besteht Aussicht, dass es zu einem selbsttragenden Entwicklungsprozess kommt. Staatsversagen in Entwicklungsländern manifestiert sich deshalb vor allem darin, dass die ordnungspolitischen Weichen im Kernbereich staatlicher Aufgaben nicht richtig gestellt sind.

## **6.2 Zum Engagement der Schweiz**

Die schweizerische Entwicklungshilfe und Zusammenarbeit hat sich im Lauf der Jahre mehrheitlich auf die Bereitstellung öffentlicher Güter konzentriert. Entsprechend vielfältig ist das Instrumentarium. Es reicht von zinslosen oder zinsverbilligten, aber rückzahlbaren Darlehen, Ausfallbürgschaften, technischer Hilfe, Ausbildungshilfe, Nahrungsmittelhilfe, Zahlungsbilanzhilfe, Beteiligung an Risikokapitalfonds bis zu Geschenken. Zu rund 47 Prozent wird die Entwicklungshilfe in der Höhe von 1,1 Mrd. Dollar (1999) über bilaterale und zu 53 Prozent über multilaterale Kanäle bzw. über internationale Organisationen (Währungsfonds, Weltbank, regionale Entwicklungsbanken, multilaterale Hilfsprogramme usw.) abgewickelt.

Die Wirtschaft hat sich stets zur schweizerischen Entwicklungshilfe bekannt. Allerdings hat sie sich nie offiziell zu einer bestimmten Richtgrösse ausgesprochen, weil sich solche Normen ökonomisch nicht begründen lassen. Wenn der Bundesrat im Aussenpolitischen Bericht vom 15. November 2000 für die schweizerische Entwicklungshilfe eine Zielgrösse von 0,4 Prozent des Bruttonettoproduktes bis 2010 festgelegt hat, so kann es sich dabei nur um eine politische Absichtserklärung handeln. Denn kein staatlicher Ausgabenbereich – auch die Entwicklungshilfe nicht – kann aus dem Verteilungskampf um knappe staatliche Mittel herausgehalten werden. Das heisst auch, dass die Entwicklungshilfe nicht für sich in Anspruch nehmen kann, von Kürzungen ausgeschlossen zu werden, die sich aus übergeordneten finanzwirtschaftlichen Erfordernissen aufdrängen mögen.

Im Übrigen kann sich die schweizerische Entwicklungshilfe im internationalen Kontext sowohl quantitativ als auch qualitativ durchaus sehen lassen. Sie befindet sich unter den Industrieländern an siebter Stelle hinter den skandinavischen Staaten, Holland und Frankreich. Anlass zu einem Schuldkomplex besteht sicher nicht.

## **6.3 Qualität statt Quantität**

Die Kontrolle der ökonomischen Effizienz bzw. der Wirkung von Entwicklungshilfe bleibt ein dornenvolles Problem. Es stellt sich vor allem dann, wenn es um die Erneuerung der entsprechenden Rahmenkredite geht, wie es dieses und nächstes Jahr der Fall ist. Meist handelt es sich um Selbstkontrollen oder um Evaluationen durch andere Entwicklungsbürokratien, selten gibt es Fremdüberprüfungen, wobei der Prüfer von Projekt zu Projekt nach dem Zufallsprinzip ausgewählt wird. Allerdings darf sich das insgesamt auf einem recht vernünftigen Mittelweg befinden.

Auch wenn es keine Patentlösung zur Messung der Effizienz von Hilfeleistungen gibt, so ist die Frage insofern von Bedeutung, als es heute in der politischen Diskussion weniger um die Höhe als um die Wirkung der Entwicklungshilfe geht. Im Interesse der Verbesserung der Qualität der Entwicklungshilfe ist die Konzentration auf die bedürftigsten Länder mit dem geringsten Einkommen und die Befriedigung der



---

Grundbedürfnisse richtig und deshalb zu begrüßen. Vor allem aber muss von der Schweiz noch konsequenter darauf hingewirkt werden, dass die Prinzipien der „good governance“ in den begünstigten Ländern noch besser berücksichtigt werden. Mit anderen Worten geht es darum, dass die Regierungen von Entwicklungsländern gegenüber ihren eigenen Bürgern für ihr Handeln verantwortlich gemacht werden.

---

Ausgearbeitet in einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe von economiesuisse:

Dr. E. Buser (Novartis), St. Hoffmann (Schweizerische Bankiervereinigung), D. Hofmann (Zurich Financial Services), Dr. R. Jeker (Société Général de Surveillance), G. Kündig (economiesuisse), Dr. H. Oberhänsli (Nestlé), Dr. F. von Schwarzenberg (Mirabaud & Cie.), Dr. H. Siegmann (UBS), Dr. M. Rybach (Credit Suisse), Dr. R. Walser (economiesuisse, Gesamtleitung und Redaktion). Die Mitglieder der Arbeitsgruppe verpflichten ihre Unternehmen nicht. Die Verantwortung für das Positionspapier liegt ausschliesslich bei economiesuisse.