



Dritte Konferenz der Vereinten Nationen über die am wenigsten entwickelten Länder
Brüssel, 14.-20. Mai 2001

Die Herausforderung der Entwicklungsfinanzierung in den LDCs

Der große Investitionsbedarf der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) bedeutet, dass für einen erfolgreichen Übergang auf eine Wirtschaft, die sich mehr auf inländische Ressourcen und Privatkapitalzuflüsse stützen kann, eher mehr als weniger öffentliche Entwicklungshilfe erforderlich ist.

Die LDCs sind in einer Wirtschaftsfalle des geringen Einkommens gefangen, die auch ihre größten Anstrengungen zur Verbesserung ihrer Politik und zur Senkung der Armut untergräbt. Auf der einen Seite gibt es einen massiven Investitionsbedarf. Privatwirtschaftliche Unternehmen, vor allem landwirtschaftliche Kleinbetriebe und der informelle urbane Sektor, sind mit zuwenig Kapital ausgestattet. Auch die Infrastruktur, der Aufbau des Humankapitals und des Gesundheitswesens, die Erhaltung eines effizienten Beamtenapparates sowie Exekutive und Justiz sind gravierend unterdotiert. Auf der anderen Seite gibt es angesichts der weitreichenden Armut, in der viele Menschen nur von der Hand in den Mund leben, sowie der schwachen inländischen Unternehmen und des geringen Steueraufkommens nur wenig Bewegungsspielraum, um diese vielfachen Erfordernisse der Entwicklungsfinanzierung durch inländisches Kapital zu decken.

Ausländische Finanzmittel sind daher eine entscheidende Voraussetzung, um aus dieser Falle ausbrechen zu können. Aber der Zufluss öffentlicher Hilfe ist rückläufig und selbst nach einer breiten Handels- und Kapitalwirtschaftsliberalisierung – die in den 90er Jahren in den LDCs oft stärker vorangetrieben wurde als in den anderen Entwicklungsländern – bleiben die meisten LDCs für private Kapitalzuflüsse zu unattraktiv. Die Auslandsverschuldung, größtenteils gegenüber öffentlichen Kreditgebern, ist in den 90er Jahren in der Gruppe der LDCs trotz erweiterter Schuldenerlass weiter angestiegen. Das untergräbt natürlich die Wirksamkeit der Auslandshilfe, da ein Teil dieser Hilfsmittel gleich wieder in den Schuldendienst fließt, anstatt in die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Ausländische Privatinvestoren und Kreditgeber werden vom Schuldenübergang der LDCs abgeschreckt, und die Kosten der inländischen Geldaufbringung lassen es für vielversprechende lokale Unternehmen als unwirtschaftlich erscheinen, in den Aufbau von Kapazitäten zu investieren, die sie benötigen würden, um auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig zu sein.

Einigen LDCs sind jedoch wirtschaftliche Wachstumsschübe gelungen. Es ist erwiesen, dass sich mit steigendem Einkommensniveau in den am wenigsten entwickelten Ländern auch ein starker inländischer Spareffekt einstellt. Aber angesichts des sehr geringen Prokopfeinkommens in den meisten LDCs und ihres sehr langsamen oder überhaupt negativen Prokopfwachstums kann der Kreislauf von steigenden inländischen Sparraten und Investitionen nicht ausgeschöpft werden. Darüber hinaus wirken sich die Erschütterungen der Handelsbedingungen und die Folgen von Naturkatastrophen um ein Vielfaches stärker auf die Wirtschaft der LDCs aus, als sie an inländischen Ressourcen aufbringen könnten, um mit solchen Situationen fertig zu werden. Das ist einer der fundamentalen Schwachpunkte in der Wirtschaft der LDCs, der jedes Wirtschaftswachstum, wenn es sich denn einstellt, sehr anfällig macht.

Einige entscheidende Faktoren

- Pro Kopf gerechnet sind die realen langfristigen Kapitalzuflüsse in die LDCs zwischen 1990 und 1997 um 39% zurückgegangen, während sie in anderen Entwicklungsländern steil angestiegen sind. In den meisten LDCs wurden die Kapitalzuflüsse weniger durch die asiatische Finanzkrise beeinflusst, als das etwa in anderen Entwicklungsländern der Fall war. Aber der stetige Abwärtstrend hält an. 1998 erhielten die LDCs weniger als 4% der langfristigen Kapitalzuflüsse in alle Entwicklungsländer. 1987 betrug dieser Anteil noch einen Spitzenwert von 18%.
- Ein entscheidender Faktor dieses Abwärtstrends ist die sinkende öffentliche Entwicklungshilfe. In den Jahren 1990-1998 entfielen 89% aller langfristigen Kapitalzuflüsse in die LDCs auf öffentliche Entwicklungshilfe. Nur in neun LDCs, für die entsprechende Daten vorliegen, belief sich der Privatkapitalzufluss in dieser Zeit auf mehr als 20% aller langfristigen Kapitalzuflüsse. Das waren: Myanmar, Vanuatu, Angola, Äquatorialguinea, Salomonen, Malediven, Kambodscha, Lesotho und die Demokratische Volksrepublik Laos.

- Die öffentliche Entwicklungshilfe, gemessen am Anteil der Netto-Entwicklungshilfe (ODA) am Brutto- sozialprodukt der Geberländer, ist in den 90er Jahren fast um die Hälfte zurückgegangen. 1990 betrug die Netto-ODA der Mitglieder des OECD-Entwicklungshilfeausschusses (DAC) für LDCs 0,09% ihres gemeinsamen Brutto- sozialproduktes. 1998 war dieser Anteil auf 0,05% gesunken. In realen Zahlen wird die Netto-ODA der DAC-Länder 1998 auf US\$ 12,1 Milliarden geschätzt. Drei Jahre in Folge waren diese Mittel seit 1995 um insgesamt US\$ 4,5 Milliarden gekürzt worden. Pro Kopf gerechnet, ist die Netto-ODA an die LDCs in den 90er Jahren um 45% zurückgegangen.
- In 29 von 45 LDCs, aus denen Daten vorliegen, waren die Privatkapitalzuflüsse in den späten 90er Jahren höher als zu Beginn des Jahrzehnts. Aber 75% der ausländischen Direktinvestitionen (FDI), die den führenden Anteil an den steigenden Privatkapitalzuflüssen in die LDCs ausmachen, gingen im Zeitraum 1995-1998 an gerade acht Länder: Angola, Äquatorialguinea, Bangladesch, Demokratische Volks- republik Laos, Kambodscha, Myanmar, Uganda und die Vereinigte Republik Tansania. In nur drei LDCs war die Zunahme der Privatkapitalzuflüsse ausreichend, um die Verluste aufgrund der sinkenden öffent- lichen Entwicklungshilfe wettzumachen.
- Für die LDCs insgesamt stieg die gesamte Schuldenlast von US\$ 121,2 Milliarden im Jahr 1990 auf US\$ 150,4 Milliarden im Jahr 1998. 1998 betrug die gesamte Auslandsverschuldung der LDCs 101% ihres gemeinsamen Brutto- sozialproduktes. Der von den LDCs im gleichen Jahr bezahlte Schuldendienst belief sich auf US\$ 4,4 Milliarden. Und trotzdem waren 27 der 45 LDCs nicht in der Lage, ihren Verpflich- tungen zur Schuldentilgung nachzukommen. Die Rückstände betragen 30,4% der gesamten Schulden- last aller LDCs in diesem Jahr.

Das Potenzial für Privatkapitalzuflüsse

Die LDCs haben in den 90er Jahren große politische Anstrengungen unternommen, um Auslandskapital an- zuziehen. Im Rahmen wirtschaftlicher Reformprogramme der Weltbank und des Internationalen Währungs- fonds haben viele Regierungen weitreichende wirtschaftliche Liberalisierungsmaßnahmen vorgenommen. Mit der Beseitigung von Restriktionen für Auslandsinvestitionen und freies Unternehmertum trugen nunmehr rein wirtschaftliche Erwägungen sowie Unzulänglichkeiten in der Funktion internationaler Kapitalmärkte immer mehr dazu bei, den Zufluss von Privatkapital abzuschrecken.

Natürlich gibt es profitable Investitions- und Kreditchancen in den LDCs. Aber ausländische Kapital- geber schrecken vor allem vor den Risiken zurück, die mit der Anfälligkeit der LDCs gegenüber wirtschaft- lichen Erschütterungen und ihrer hohen Verschuldung verbunden sind. Die Anfangskosten der Anlagen- entwicklung, die fehlenden wirtschaftlichen Unterstützungsdienste und die allgemeine Unterdotierung der physischen, sozialen und administrativen Infrastruktur in den LDCs sind weitere wichtige Faktoren, die sich auf die Entscheidung ausländischer Investoren negativ auswirken.

Die Probleme liegen aber nicht nur auf nationaler Ebene. Wirtschaftsinformationsdienste und Risiko- bewertungsagenturen wenden ihr Interesse in den letzten Jahren zwar zunehmend den neuen Märkten zu, schenken den LDCs dabei aber sehr wenig Aufmerksamkeit. Da objektive Dokumentationen über Investi- tionschancen in den LDCs fehlen, herrschen vorgefasste Meinungen und negative Annahmen weiterhin vor, besonders im gegenwärtigen Klima globaler finanzieller Unsicherheit. Umfang und Größe potenzieller Ge- schäftsmöglichkeiten in den LDCs werden außerdem vielfach als zu gering angesehen, um für die großen globalen Unternehmen von Interesse zu sein.

Langfristig kann man sich einen Übergang von der Abhängigkeit von Hilfe zu einer zunehmend aus in- ländischen Ressourcen und Privatkapitalzuflüssen finanzierten Entwicklung vorstellen. Aber die Investitions- hindernisse in den LDCs können durch privatwirtschaftliche Aktivitäten oder nur durch Anstrengungen über- forderter Regierungen in den LDCs allein nicht beseitigt werden. Die internationale Gemeinschaft muss hier ihre Aufgabe übernehmen.

„Der große Investitionsbedarf der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) bedeutet, dass für einen erfolgreichen Übergang auf eine Wirtschaft, die sich mehr auf inländische Ressourcen und Privatkapi- talzuflüsse stützen kann, eher mehr als weniger öffentliche Entwicklungshilfe erforderlich ist... Nationale wie internationale politische Maßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums, zur Senkung der Armut und zur Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung in den LDCs müssen von der Realität aus- gehen, dass die zentralen Akkumulierungs- und Budgetprozesse in den LDCs nicht nur von ausländi- schen anstatt von inländisch aufgebracht Kapitalmitteln bestimmt werden, sondern dass auch die langfristigen Kapitalzuflüsse von der Entwicklungshilfe abhängen.“

Bericht über die am wenigsten entwickelten Länder 2000, herausgegeben von der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD), Genf.

Das Problem der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe

Von ganz entscheidender Bedeutung für die LDCs wie für ihre Entwicklungspartner ist die Frage, wie die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe erhöht werden kann. Alle stimmen darin überein, dass die Entwicklungspolitik in der Hand der betreffenden Staaten bleiben muss. Das hat vor kurzem zu gravierenden Veränderungen in der Art der Entwicklungshilfeleistung an arme Länder geführt.

Geberländer bemühen sich, von Formen der Entwicklungszusammenarbeit der Vergangenheit wegzukommen, die primär von der Geberseite bestimmt war und fertige Entwicklungsmodelle „aus der Schublade“ durch entsprechende Konditionalitäten Regierungsvertretern aufzwingt, die wußten, dass diese Modelle unter den gegebenen Umständen nicht geeignet waren. Die nationalen Entwicklungsstrategien sollen jetzt von den Regierungen selbst in einem partizipatorischen Prozess unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft ausgearbeitet werden.

Die Geberländer sind auch überzeugt davon, dass Hilfe ohne richtige Politik vor Ort nicht funktioniert. Sie haben daher beschlossen, die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe durch verstärkte Selektion der Hilfszuflüsse und durch Konzentration der Mittel auf jene Länder, die bereits über die richtigen, auf die Armen ausgerichteten Entwicklungsstrategien verfügen, zu erhöhen.

Nach Ansicht der Hilfsempfänger ist zwar eine richtige nationale Entwicklungspolitik notwendig, aber auch die Geberseite muss Veränderungen ihrer Politik vornehmen. Die Fluktuation der Hilfszuflüsse und Verzögerungen der Zahlungen stellen ein sehr ernstes Problem für die Budgetverwaltung in den am wenigsten entwickelten Ländern dar. Die mangelnde Koordination zwischen verschiedenen Hilfsorganisationen und die nicht erfolgte Integration ihrer Programme in die inländischen Wirtschafts- und Managementstrukturen haben die Nachhaltigkeit von Hilfsprojekten und die Entwicklung staatlicher Kapazitäten untergraben. Auch die Frage der Aufhebung der Zweckbindung von Entwicklungshilfe an die am wenigsten entwickelten Länder ist nach wie vor ungelöst, obwohl diese unausweichlich Importkosten erhöht und den internationalen Wettbewerb einschränkt. Spannungen bestehen weiterhin zwischen der nationalen Zuständigkeit und der Konditionalität der Geberpolitik. Noch ist unklar, was geschieht, wenn nationale Partizipationsprozesse nationale Strategien empfehlen, die von den vom Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und der Gebergemeinschaft als akzeptabel angesehenen Strategien abweichen.

Alle Beteiligten stimmen darin überein, dass der Grundsatz der Partnerschaft für eine bessere Wirksamkeit der Entwicklungshilfe von grundlegender Bedeutung ist. Aber wie weit die neue Regelung für die Entwicklungshilfe tatsächlich dem Prinzip echter Partnerschaft entspricht, wird sich noch erweisen müssen.

Die HIPC-Initiative und der Schuldennachlass

Eine wichtige Entwicklung, die vielen LDCs zugute kommt, ist die erweiterte Initiative für Hoch Verschuldete Arme Länder (HIPC). Drei Viertel der HIPCs (31 von 41 Länder, die von dieser Initiative erfasst werden) sind LDCs. In 29 der HIPC-LDCs wird die Auslandsverschuldung selbst nach Anwendung der traditionellen Schuldennachlassverfahren als untragbar eingestuft. Die Initiative ist wichtig, denn sie ermöglicht einen multilateralen Schuldennachlass. Sie dient auch als leuchtendes Beispiel für ein innovatives Verfahren zur Finanzierung des Schuldennachlasses. Die derzeit in die Vorteile der erweiterten HIPC-Initiative gesetzten Erwartungen müssen jedoch sorgfältig geprüft werden.

Der zusätzliche Finanzrahmen, der den HIPC-LDCs durch diese Hilfe erschlossen wird, ist nicht wirklich so bedeutend. Nach dem Bericht der OECD über Entwicklungszusammenarbeit 1999 wird die durchschnittliche Senkung des jährlichen Schuldendienstes bis zum Jahr 2005 unter der erweiterten HIPC-Initiative, verglichen mit dem Schuldendienst der in den Jahren 1993-1998 von Burkina Faso, Mosambik und Uganda bezahlten Schuldendienste, gerade 6-8% der Netto-ODA des Jahres 1997 betragen. Die Exportschätzungen, die von der Erwartung ausgehen, dass der gegebene Schuldennachlass ausreichen würde, um einen dauerhaften Ausstieg aus dem Schuldenüberhang zu gewährleisten, sind zu optimistisch, vor allem angesichts des jüngsten Rohstoffpreisverfalls. Schließlich geht auch die Entwicklungshilfe an die HIPC-LDCs, einschließlich jener, die sich nicht in Konflikten befinden, zurück, wodurch die aus der HIPC-Hilfe gezogenen Vorteile wieder ausgeglichen werden. Man kann daher nicht davon ausgehen, dass die Auslandsverschuldung eine Frage der Vergangenheit und bereits wirksam geregelt ist.

Weitere Informationen

UNCTAD
Erica Meltzer Tel.: +41-22-907-5828/5365
E-Mail: erica.meltzer@unctad.org

Alessandra Vellucci Tel.: +41-22-907-5828/4641
E-Mail: alessandra.vellucci@unctad.org
Fax: +41-22-907-0043