



Swiss Coalition



VERBAND
ENTWICKLUNGSPOLITIK
DEUTSCHER
NICHT-
REGIERUNGS-
ORGANISATIONEN E.V.

ASSOCIATION
OF GERMAN
DEVELOPMENT
NGO'S

Arbeitsgemeinschaft
Swissaid/ Fastenopfer
Brot für alle/ Helvetas/ Caritas



AGEZ/ Swiss Coalition/ VENRO

**NRO-Positionspapier zur
UN-Konferenz "Financing for Development" (FfD)**

am 18.-22. März 2002 in Monterrey/ Mexico

AGEZ/ Swiss Coalition/ VENRO

NRO-Positionspapier zur

UN-Konferenz "Financing for Development" (FfD)

am 18.-22. März 2002 in Monterrey/ Mexico

Einleitung

Die in den NRO-Zusammenschlüssen aus Deutschland (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen/ VENRO), Österreich (Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit/ AGEZ) und der Schweiz (Arbeitsgemeinschaft Swissaid-Fastenopfer-Brot für alle-Helvetas-Caritas/ Swisscoalition) versammelten NRO unterstützen den ambitionierten Ansatz der UN, eine Weltkonferenz mit einer umfassenden Agenda zur Diskussion aller für die Entwicklungsfinanzierung des nächsten Jahrzehnts wichtigen Fragen zu veranstalten. Wir halten es für vordringlich, dass diese Konferenz einen Aktionsplan mit konkreten Verpflichtungen für Industrie- und Entwicklungsländer beschliesst und sich geeignete Instrumente zum Monitoring der Umsetzung dieser Verpflichtungen schafft.

Richtschnur unserer Überlegungen und Forderungen sind dabei die im Mai 1996 vom Entwicklungs-Ausschuss (DAC) der OECD formulierten und auf dem Millenniumsgipfel der UN im September 2000 von der gesamten Staatengemeinschaft unterstützten Ziele, den Anteil der absolut Armen bis zum Jahr 2015 um die Hälfte zu senken und bis zu diesem Zeitpunkt auch weitere wesentliche Fortschritte in Bezug auf eine soziale und ökologisch nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Die deutsche Bundesregierung hat sich diese sog. "International Development Goals" mit der Annahme ihres "Aktionsprogramms 2015" am 4. April 2001 nachdrücklich zu eigen gemacht.

Wir fordern die Regierungen Deutschlands, Österreichs und der Schweiz deshalb auf, in Verfolgung der Millennium-Ziele im Vorbereitungsprozess der FfD-Konferenz eine aktive und konstruktive Rolle – im Falle Deutschlands und Österreichs auch hinsichtlich der Positionsbildung innerhalb der EU- einzunehmen. Dies bedeutet, dass die Regierungen sowohl durch ihre Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in erheblich grosszügigeren Masse als in den 90er Jahren die Eigenanstrengungen der Länder des Südens unterstützen müssen als auch, dass sie durch ein erheblich verstärktes Engagement im Bereich der "Globalen Strukturpolitik" dazu beiträgt, Fehlentwicklungen und Governance-Defizite des internationalen Wirtschafts- und Finanzsystems zu beheben.

Aus NRO-Sicht ist grundsätzlich zu betonen, dass beim FfD-Prozess die Aufbringung von zusätzlichen Mittel für die Entwicklungsfinanzierung das entscheidende Ziel ist, mit "mehr Geld" aber nur ein Teil des Weges beschritten ist. Zusätzlich erforderlich ist, neue Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit zu entwickeln, so dass diese Finanzmittel sachgemäss umgesetzt werden können. Wir messen in diesem Zusammenhang der verstärkten Einbeziehung der Zivilgesellschaft die entscheidende Rolle bei.

Entwicklungsprozesse können nur dann nachhaltige Wirksamkeit entfalten, wenn sie in geeignete nationale und internationale Rahmenbedingungen eingebettet sind. Ohne eine Abkehr der internationalen Finanzinstitutionen von den im “Washington Consensus” verkörperten Zielen und einer gleichzeitigen Hinwendung zu einer stärker regulierenden Rolle staatlicher und supra-staatlicher Instanzen im Sinne einer “Weltordnungspolitik” wird eine verbesserte Finanzierung für Entwicklung vermutlich nur zur Herausbildung neuer globaler Ungleichheiten führen und nicht zu einer sozial gerechten, partizipativen und ökologisch tragfähigen Entwicklung aller Menschen in allen Regionen der Welt.

1. Mobilisierung einheimischer Finanzressourcen

1.1 Forderung:

Um ihre Entwicklungsstrategien aus eigener Kraft dauerhaft finanzieren zu können, müssen die Länder des Südens leistungsfähige und sozial gerechte Steuersysteme aufbauen. Dabei ist sicherzustellen, dass die Steuergesetzgebung vorhandene Selbsthilfemechanismen im informellen Sektor nicht zerstört und somit zur weiteren Verarmung der Bevölkerung beiträgt.

Begründung:

Entwicklungsländer verfügen oft nicht über die Kapazitäten, ein effektives und sozial gerechtes Steuersystem aufzubauen. Deshalb stellen Zölle und Verbrauchssteuern, die in erster Linie einkommensschwache Schichten belasten, (neben der ODA) vielfach die Haupteinnahmequellen ihres Staatshaushalts dar. Da Vermögen oder Unternehmensgewinne nur unzureichend besteuert werden, liegt der Anteil der Steuern am gesamten Bruttosozialprodukt in Entwicklungsländern meist deutlich tiefer als in Industrieländern. Um Entwicklungsländern eine Entwicklung aus eigener Kraft zu ermöglichen, müssen die im Land vorhandenen Finanzressourcen durch konsequente Besteuerung zur Bekämpfung der Armut nutzbar gemacht werden. Die Akzeptanz für eine solche Besteuerung kann dadurch gesteigert werden, dass sie sich an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der zu Besteuernden orientiert, effizient durchgeführt wird und möglichst wenig Schlupflöcher lässt. Je gerechter ein Steuersystem ist, d.h. je stärker es auf sozialen Ausgleich und die Förderung von Chancengleichheit ausgerichtet ist, desto eher wird es von der Mehrheit der Bevölkerung angenommen. Die Industriestaaten können durch eine Ausweitung ihrer Projektzusammenarbeit hinsichtlich Beratung und technischer Hilfe beim Aufbau von Steuersystemen auf nationaler und lokaler Ebene zur Erreichung dieses Ziels beitragen. Dabei muss allerdings darauf geachtet werden, dass die Steuergesetzgebung vorhandene Selbsthilfemechanismen im informellen Sektor nicht zerstört und somit zur weiteren Verarmung beiträgt.

1.2 Forderung:

Um Steuerflucht und schädliche Steuerpraktiken zu verhindern, muss ein für alle Staaten verbindlicher internationaler Rahmen geschaffen werden. Zur Vorbereitung dazu ist auf UN-Ebene eine “International Tax Organisation (ITO)” einzurichten, die sich als Anfangsaufgabe einen verbesserten Informationsaustausch und die Entwicklung gemeinsamer Standards zum Ziel setzen sollte. Langfristiges Ziel ist die Eliminierung aller Praktiken v.a. von “Steueroasen”, die die effiziente und sozial gerechte Besteuerung von Einkommen und Vermögen in anderen Ländern untergraben.

Begründung:

Auf 50 Milliarden Dollar, also genau soviel wie von allen OECD-Staaten an Entwicklungshilfe (ODA) aufgebracht wird, schätzt die britische NGO Oxfam¹ die Verluste, die Entwicklungsländer durch Steuerflucht, internationalen Steuerwettbewerb und schädliche Steuerpraktiken erleiden. Vor allem die "Offshore-Zentren"(OFC), in denen nach Schätzungen Vermögenswerte von 6.000 Milliarden Dollar (d.h. einem Drittel des weltweiten Bruttosozialprodukts) lagern, laden geradezu zur Steuerflucht ein. Nach einem Bericht der OECD vom Juni 2000² gibt es insgesamt 35 Steueroasen weltweit, v.a. in der Karibik (z.B. Aruba, Virgin Islands, St. Vincent und die Grenadinen), aber auch in Europa (z.B. Andorra, Gibraltar, Liechtenstein und Monaco). Insgesamt 13 der 35 Steueroasen sind abhängige Territorien von OECD-Staaten, v.a. von Grossbritannien. Steueroasen schädigen die übrigen Staaten sowohl durch die Förderung von Steuerflucht und Steuervermeidung als auch durch die Ermöglichung krimineller Aktivitäten (z.B. Geldwäsche). Allein 35 Mrd. Dollar entgehen den Entwicklungsländern, weil sie aus Gründen des Wettbewerbs um ausländische Direktinvestitionen geringere Gewinnsteuern erheben als die in den OECD-Ländern üblichen 35%. Eine weltweite Harmonisierung der Besteuerung von Unternehmens- und Kapitalanlagegewinnen und die Einführung von obligatorischen Mindeststeuersätzen könnte sowohl in den Entwicklungsländern als auch in den meisten Industrieländern die Krise der öffentlichen Kassen deutlich mindern und somit eine entscheidende Voraussetzung zur Erreichung der UN-Millenniumsziele bis zum Jahr 2015 darstellen.

1.3 Forderung:

Der Zugang zu Kapital für arme Bevölkerungsgruppen, speziell für die Landbevölkerung und für Menschen in den Elendsvierteln der Städte, ist zentral für die soziale Breitenwirkung von Entwicklungsprozessen. Um auch die Armen und die Ausgeschlossenen an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben zu lassen, sollte die bisherige Förderung von Mikrokreditprogrammen beträchtlich ausgeweitet werden.

Begründung:

Mikrokreditsysteme sind darauf angelegt, arme Bevölkerungsgruppen, die keinen Zugang zum formellen Finanzsektor haben, wie die Landbevölkerung und den Menschen in den Elendsvierteln der Städte zu befähigen, aus Not und Armut zu entkommen, indem sie in ihre eigenen kleinen Gewerbe und kleinbäuerlichen Betriebe investieren. Nach Angabe der FAO³ wurden sie im Jahre 1999 von 21 Millionen Menschen weltweit genutzt. 12 Mio. ihrer Kreditnehmer/innen gehören sogar zur Gruppe der extrem Armen, die gezwungen sind, mit weniger als einem Dollar täglich auszukommen. Ca. 70% von ihnen sind Frauen, die oft für den Unterhalt der ganzen Familie aufkommen müssen. Auch wenn die durch Mikrokreditprogramme vergebenen Mittel sich in ihrer absoluten Höhe eher bescheiden ausnehmen, sollte bei entsprechenden Rahmenbedingungen ihre Bedeutung zur Selbsthilfe von armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen – speziell auch unter „gender“- Gesichtspunkten - nicht unterschätzt werden. Der Aufbau von Spar- und Kreditgruppen, die noch unterhalb der Schwelle einer vollständigen Integration der Kreditnehmer in das Marktgeschehen angesiedelt sind und die v.a. von NRO getragen werden, sollte verstärkt in öffentliche Förderprogramme einbezogen werden. Alle Mikrokreditsysteme sollten langfristig

¹ Oxfam, Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication, Oxford, 2000

² OECD: Towards Global Tax Co-operation. Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs, Paris 26.6.2000; vgl. auch die umfangreiche Darstellung von Attac unter www.attac-netzwerk.de/steuerflucht/

³ FAO, The State of Food and Agriculture 2000

darauf abzielen, in den übrigen Banken- und Finanzsektor des jeweiligen Landes eingebettet zu sein. Entsprechend der unterschiedlichen Ausgangslage sollten allerdings unterschiedliche Zinsraten zum Tragen kommen. Die Regierungen in Entwicklungsländern können diesen Prozess unterstützen, indem sie für die notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen sorgen und die Finanzmarktentwicklung im eigenen Land fördern.

1.4 Forderung:

Die Regierungen von Entwicklungs- und Industrieländern müssen ihre Anstrengungen beim Kampf gegen Korruption und die missbräuchliche Verwendung von öffentlichen Mitteln verstärken. Zur Unterstützung des im Rahmen der OECD begonnenen Prozesses sind auf UN-Ebene geeignete Rahmenbedingungen (z.B. Konventionen zur Bekämpfung von Korruption und zur Rückführung missbräuchlich verwendeter öffentlicher Mittel) zu schaffen.

Begründung:

Korruption gilt zu Recht als Musterbeispiel für den Missbrauch von öffentlichen (und privaten) Geldern und damit als schwerwiegendes Entwicklungshindernis. Korruption lässt sich aber nicht allein durch Konditionalität in der EZ bekämpfen, zumal sich hier das Problem der Glaubwürdigkeit stellt, da auch die Industriestaaten immer wieder durch Korruptionsskandale erschüttert werden. Während sich die Schweiz (Rang 12) und Österreich (Rang 15) z.B. auf dem von "Transparency International" Ende Juni 2001 veröffentlichten Korruptions-Wahrnehmungs-Index relativ gut platzieren konnten, liegt die Bundesrepublik Deutschland nur auf Rang 20 von insgesamt 91 erfassten Staaten und ist v.a. aufgrund der Skandale bei der Parteienfinanzierung und der Vergabe öffentlicher Bauaufträge seit 1999 um 6 Plätze zurück gefallen.

Um die innergesellschaftliche Kontrolle in Entwicklungsländern über die Verwendung öffentlicher Mittel zu verbessern oder überhaupt erst herzustellen, ist die Förderung von Demokratisierung essentiell. Nur dort, wo Herrschaft im Interesse der Mehrheit der Bevölkerung ausgeübt wird und die Rechte von Minderheiten respektiert werden, lässt sich von "Good Governance" und echter Demokratie sprechen. Die Umsetzung von Good Governance in den Entwicklungsländern muss allerdings auch durch geeignete internationale Rahmenbedingungen gefördert und begleitet werden. Auf UN-Ebene sollte – in Weiterführung der Vorarbeiten der OECD - eine Internationale Konvention zur Bekämpfung von Korruption, die sowohl aktive wie passive Bestechung unter Strafe stellt, abgeschlossen werden. Auf nationaler Ebene sollte gesetzlich untersagt werden, dass eine Steuerabzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern (als Kosten resp. gewinnmindernder Aufwand) für Unternehmen ermöglicht wird. Ebenfalls sollte eine UN-Konvention zur Rückführung missbräuchlicher verwendeter öffentlicher Mittel (International Convention for repatriation of misappropriated public funds) vereinbart werden, damit Gelder, die Diktatoren und korrupte Politiker/innen auf ausländische Banken verschoben haben, wieder für die Entwicklung nutzbar gemacht werden können. Auch müssen Entwicklungsländer dazu gedrängt und dabei unterstützt werden, nicht als Steueroasen und Umschlagplätze für kriminelle Kapitalströme zu fungieren. Die "Financial Action Task Force on Money Laundering" (FATF) der OECD hat in ihrem jüngsten Bericht vom 22. Juni 2001 insgesamt 17 Länder und Territorien als nicht kooperativ beim internationalen Kampf gegen die Geldwäsche bezeichnet. Mit Ausnahme von Russland, Ungarn und Israel zählen alle Länder dieser Gruppe zu den Entwicklungsländern.

2. Auslandsinvestitionen und andere private Kapitalflüsse

2.1 Forderung:

Damit ausländische Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment/ FDI) eine entwicklungsfördernde Wirkung entfalten können, sind geeignete internationale und nationale Rahmenbedingungen erforderlich. Dazu ist auf UN-Ebene ein Forum einzurichten mit dem Ziel, ein Regelwerk vorzubereiten, das ökologische und soziale Mindestanforderungen für FDI, Portfolio-Investitionen u.ä. definiert.

Begründung:

Ausländische Direktinvestitionen können die ODA vielfach sinnvoll ergänzen, jedoch nicht ersetzen. Da sie immer mit einer Gewinnerwartung verbunden sind, fließen sie nur in sehr begrenztem Umfang in die armen und ärmsten Länder und in für die Armutsbekämpfung wichtige Sektoren wie Bildung und Gesundheit. Direktinvestitionen lassen sich auch nur in begrenztem Masse durch weitere Liberalisierungsschritte anlocken. Die FDI-Ströme in Entwicklungsländer sind zwar laut "World Investment Report 2001" der UNCTAD¹ im letzten Jahr leicht auf 240 Mrd. Dollar angestiegen, ihr Anteil am weltweiten FDI-Aufkommen ist jedoch mit 18,9% auf den niedrigsten Wert seit 1990 zurückgefallen. Für das Jahr 2001 erwartet die UNCTAD einen starken Rückgang der Direktinvestitionen weltweit, der auch in den Entwicklungsländern die Höhe der FDI-Zuflüsse auf 225 Mrd. Dollar zurückgehen lassen wird. Obwohl afrikanische Regierungen in den letzten Jahren rund 30 Gesetzesänderungen einführten, um die Attraktivität für ausländische Investitionen zu steigern, sank der Anteil Afrikas an den ausländischen Direktinvestitionen im letzten Jahrzehnt von rund 2% auf unter 1% ab.

Aus entwicklungspolitischer Sicht ist nicht jeder Typus von Auslands-Investition gleich nützlich. Portfolio-Investitionen, die im Regelfall im Kauf von Aktien durch Ausländer an lokalen Börsen bestehen, sind entwicklungspolitisch eher zweifelhaft. Ähnlich verhält es sich mit Fusionen und Übernahmen bestehender Unternehmen, die z.B. im Jahre 2000 einen Anteil von 29% der Investitionen in Entwicklungsländern ausmachten.² Aus entwicklungspolitischer Sicht interessant sind v.a. die sogenannten "greenfield investments", also der Bau neuer Fabriken, verbunden mit einem echten Transfer von Kapital, Maschinen, Technologie und Know-how sowie mit lokalen Investitionen in Ausbildung und Infrastruktur. Je weniger die Umwelt belastet und je mehr gute Arbeitsplätze dauerhaft geschaffen, Steuern entrichtet und Devisen generiert werden, desto grösser sind in der Regel die Auswirkungen von Auslandsinvestitionen hinsichtlich einer nachhaltigen Entwicklung. Ein internationales Regelwerk für FDI sollte solche sozialen und ökologischen Kriterien enthalten, genauso wie Vorschriften zur Begrenzung der Gewinnrückführung aus Entwicklungsländern in Industriestaaten und zum Einsatz lokaler Ressourcen.

Die NRO widersetzen sich Versuchen von Industrieländern, in der WTO durch GATS (General Agreement on Trade in Services) zu einer Neuauflage des gescheiterten MAI³ zu gelangen, das den Investoren ein Maximum an Rechten gibt ohne entsprechende soziale und ökologische Verpflichtungen.

2.2 Forderung:

¹ vgl. UNCTAD-Pressemitteilungen vom 18. September 2001 zum World Investment Report 2001

² absolut: 69,7 Mrd. von 240 Mrd. Dollar, nach: UNCTAD WIR 2001

³ im Rahmen der OECD ausgehandeltes multilaterales Investitionsabkommen; im Herbst 1998 gescheitert

Bestehende Initiativen der Privatwirtschaft zur freiwilligen Selbstverpflichtung auf ein sozial und ökologisch verantwortliches Verhalten in Entwicklungsländern (Codes of Conduct) sind Schritte in die richtige Richtung, reichen aber bei weitem nicht aus. Entscheidend für die Glaubwürdigkeit solcher Verhaltenskodizes ist ihre externe Überprüfung, durch die Belegschaften und externe Fachkräfte. Gewerkschaften und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft sollten Möglichkeiten zur Verifikation von Prüfergebnissen eingeräumt werden.

Begründung

Im Vorgriff auf ein UN-Regelwerk können freiwillige Initiativen der Privatwirtschaft, wie Verhaltenskodizes, Unternehmensleitsätze etc., schon heute einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten, sie können allerdings kein Ersatz für nationale, europäische und internationale Rechtsvorschriften und für alle Unternehmen verbindliche Regelungen sein. Sinnvoll sind solche freiwilligen Regelwerke vor allem dann, wenn ihr Inhalt über die im Rahmen der einschlägigen ILO-Konventionen fixierten „core labour standards“ und auch über die Standards der im Jahre 2000 neugefassten „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ hinausgeht¹. Durch Beachtung von über den gesetzlichen Mindestnormen liegenden Standards hinsichtlich von sozialen Menschenrechten, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Umweltverträglichkeit und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen können ausländische Unternehmen beispielgebend nicht nur die wirtschaftliche sondern auch die gesellschaftliche Entwicklung positiv beeinflussen. Wichtig für freiwillige Verhaltenskodizes ist – wie ein Mitte Juli 2001 erschienenes Grünbuch der EU-Kommission zur sozialen Verantwortung der Unternehmen betont² - dass sie auf allen Organisationsebenen und in der gesamten Produktionskette eingehalten werden. Wichtig ist auch, dass diese Regeln transparent entwickelt, ordnungsgemäss umgesetzt und überwacht werden, auch im Rahmen eines mit den Belegschaften und lokalen Gemeinschaften sowie Vertretern der organisierten Zivilgesellschaft zu führenden kontinuierlichen Dialogs. Eine Publizitätspflicht für Unternehmen, z.B. in Form von Jahresberichten über ihre Tätigkeiten in allen Ländern, in denen sie operieren oder bedeutende Investitionen haben, würden solche freiwilligen Kodizes sinnvoll ergänzen.

Ein hoher Anteil der FDI fließt heutzutage in sog. Offshore-Zentren und in Free Production Zones, in denen Umwelt-, Arbeits- und Steuernormen gelten, die meilenweit von internationalen Standards entfernt sind. Sozial verantwortlich und umweltbewusst handelnde Unternehmen sollten Geschäftsbeziehungen mit in solchen Gebieten angesiedelten Firmen abbrechen.

3. Handel

3.1 Forderung:

Damit die Entwicklungsländer ihre Exporteinnahmen steigern können, ist eine weitere Öffnung der Märkte der Industriestaaten notwendig. Für Exporte der „low-income countries“ (LICs) und geographisch benachteiligter Gebiete sollte eine völlige Zoll- und Quotenfreiheit gelten, wie bereits ab März 2001 von der EU (mit Einschränkungen) für die LDCs eingeführt. Freiwillige Initiativen der Industriestaaten zur Verbesserung des

¹ vgl. OECD-Ministerratserklärung vom 27. Juni 2000, in deutscher Fassung z.B. unter <http://www.bmwi.de/Homepage/download/aussenwirtschaftspolitik/leitsaetze.pdf>

² EU-Kommission, Grünbuch: Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen, Brüssel 18.7.2001, KOM(2001)366 fin.

Marktzugangs für alle Entwicklungsländer (wie das APS) sollten in das Regelwerk der WTO gebunden werden. Die "capacity to trade" der Entwicklungsländer muss durch geeignete Massnahmen der EZ gezielt gefördert werden. Den Entwicklungsländern muss jedoch auch das Recht eingeräumt werden, ihre jeweilige Agrarpolitik im Spannungsfeld zwischen Exportorientierung und Stärkung der Selbstversorgungskapazitäten mit Nahrungsmitteln selbst zu bestimmen.

Begründung:

Den Entwicklungsländern gehen nach Berechnungen der Weltbank durch die sog. Zolleskalation und durch die v.a. im Agrar- und Textilsektor auch nach Gründung der WTO weiterhin bestehenden Importbeschränkungen der Industriestaaten jedes Jahr ca. 100 Mrd. Dollar an möglichen Exporteinnahmen verloren. Die EU hat in diesem Jahr auf diese Problematik reagiert und ab März 2001 über sein "Allgemeines Präferenzsystem"(APS) zumindest den ärmsten Ländern (LDCs) einen zoll- und quotenfreien Zugang für fast alle ihre Produkte (mit Ausnahme von Zucker, Reis und Bananen) zum EU-Markt gewährt. Wegen dieser Ausnahmen und wegen des geringen Umfangs der Zugeständnisse seitens der EU ist die sog. „Everything but arms“-Initiative (EBA) von NRO immer als völlig unzureichender Schritt kritisiert worden. Wie Berechnungen der Weltbank belegen, könnten die LDCs aber zusätzliche Exportgewinne in Höhe von rund 3 Mrd. Dollar erzielen, wenn alle Industriestaaten für LDC-Produkte einen wirklich unbeschränkten Marktzugang garantieren würden. Dies würde zumindest einen gewissen Ausgleich für die seit Jahren kontinuierlich zurückgehenden ODA-Mittel darstellen. In dem Mitte September 2001 veröffentlichten Entwurf des „Facilitators“ Mauricio Escanero für eine mögliche Abschlusserklärung der FfD-Konferenz wird gefordert, dass alle Industrieländer sofortige Schritte für eine völlige Marktöffnung auch gegenüber den übrigen „low-income countries“ sowie „small island developing states (SIDs)“ und „landlocked developing countries“ einleiten sollen. Wir fordern die Industriestaaten auf, diese Empfehlung noch im Laufe des Jahres 2002 umzusetzen.

Problematisch am APS der EU und ähnlicher Systeme anderer Industriestaaten ist allerdings, dass sie nur einseitige, freiwillige Zugeständnisse darstellen und jederzeit wieder zurückgenommen werden können. Um eine grössere Rechtssicherheit für die exportierenden Länder des Südens zu erreichen, sollten die APS-Systeme auf eine vertragliche Grundlage gestellt und in das Regelwerk der WTO eingebunden werden.

Eine Marktöffnung im Norden führt aber nicht automatisch zu deutlich gesteigerten Exportgewinnen in den Staaten des Südens, da viele Entwicklungsländer aufgrund mangelnder technischer und personeller Kapazitäten ihre theoretischen Exportchancen praktisch nicht nutzen können. Konsequenz daraus darf allerdings nicht sein, dass die Industrieländer im Zuge einer unreflektierten Liberalisierung alle bisher durchgesetzten Vorschriften zum Gesundheits- und Verbraucherschutz als sog. "nicht-tarifäre Handelshemmnisse" wieder abschaffen oder einschränken. Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung weltweit müssen vielmehr die Länder des Südens durch umfangreiche technische Hilfe aus dem Norden in die Lage versetzt werden, diese Standards für den Export einzuhalten und sukzessive auch für die heimische Produktion zu übernehmen.

Vorbildhaft für technische Hilfe ist auch die Unterstützung für den Aufbau eigener Exportkreditversicherungen in den Ländern des Südens, wie z.B. der am 20. August 2001 in Kampala mit Unterstützung der Weltbank und von Lloyds/ London gegründeten "African Trade Insurance Agency".

Generell ist bei allen Massnahmen zur Förderung einer stärkeren Teilnahme am Welthandel darauf zu achten, dass die Orientierung auf Exportproduktion nicht zu einer Einschränkung der landwirtschaftlichen Produktion für den Binnenmarkt und zu einer Verschlechterung der Versorgungslage der einheimischen Bevölkerung führt. Durch die Einrichtung einer speziellen Food-Box im Agrarabkommen der WTO könnte Entwicklungsländern die Möglichkeit gegeben werden, ihre heimische Grundnahrungsmittelproduktion vor Liberalisierungsmassnahmen zu schützen.

3.2 Forderung

Im Rahmen der kommenden WTO-Verhandlungen müssen Schutzrechte für schwächere Volkswirtschaften (“special and differential treatment”) stärker im Regelwerk der WTO verankert werden. Das TRIPS-Abkommen muss so umgestaltet werden, dass es nicht zu einer weiteren Zerstörung gewachsener sozialer und ökonomischer Strukturen und des ökologischen Gleichgewichts sowie einem weiteren Kapitalabfluss aus Entwicklungsländern (in Form von Lizenzgebühren) führt.

Begründung

Während eine grössere Marktöffnung im Norden im Interesse einer nachhaltigen weltweiten Entwicklung liegt, brauchen die ungleich schwächeren Ökonomien des Südens auch weiterhin Schutzrechte, die ihnen gestatten, weitgehend unbedrängt von den industriell entwickelteren Konkurrenten im Norden eigene Industrien aufzubauen. Die Regeln der WTO müssen deshalb so geändert werden, dass die Aussetzung der Reziprozität bei Liberalisierungsverpflichtungen nicht die Ausnahme, sondern die obligatorische Regel des WTO-Systems darstellt.

Eine grundlegende Änderung der WTO-Regeln ist auch dringend erforderlich im Bereich der geistigen Eigentumsrechte. Vordringliche Aufgabe ist eine Revision des TRIPS-Abkommens, um die Entwicklungsländer vor weiterer Biopiraterie zu schützen, und ihnen – speziell auch Frauen und indigenen Gemeinschaften – wie in der UN-Biodiversitäts-Konvention zugesagt, eine angemessene und gerechte Beteiligung an den Gewinnen aus der Nutzung ihrer biologischen Vielfalt zu garantieren. Ebenso wichtig ist eine Respektierung der traditionellen Rechte von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern („farmers‘ rights“) und ein garantierter Vorrang für den Lebens- und Gesundheitsschutz der Bevölkerung der Entwicklungsländer. Für den Bereich der Finanzierung für Entwicklung ist es in diesem Zusammenhang entscheidend, dass es nicht zu einem weiteren Kapitalabfluss aus Entwicklungsländern durch Lizenzzahlungen für Saatgut, lebenswichtige Medikamente etc. kommt. Freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie (wie z.B. zu AIDS-Medikamenten mit diversen Pharmaunternehmen) reichen hier nicht aus.

3.3 Forderung:

Rohstoffe stellen für die meisten Entwicklungsländer immer noch das wichtigste Exportgut dar. Um den drastischen Preisverfall bei vielen dieser Rohstoffen (z.B. Kaffee, Kakao) bei gleichzeitig gestiegenen Preisen für Energie (Erdöl und Erdgas) und Nahrungsmitteln (Weizen) zumindest teilweise zu kompensieren, sind umfassende und dauerhafte Ausgleichsmechanismen notwendig, die über die beim IWF eingerichtete “Compensatory Financing Facility” (CFF) hinausgehen sollten. Gleichzeitig sollte die Marrakesh-Entscheidung zu den “Least Developed and Net Food-Importing Developing Countries” endlich umgesetzt werden.

Begründung:

Die sich verschärfende Konkurrenz um Exporteinnahmen hat in den letzten Jahren zu einem drastischen Verfall der Weltmarktpreise für Rohstoffe wie Kaffee oder Kakao geführt. Sinkende Exporteinnahmen belasten nicht nur die Staatshaushalte der Produzentenländer, sondern verschärfen auch die dort bereits bestehenden sozialen Probleme. In Mittelamerika oder Ostafrika hat der Fall der Rohkaffeepreise auf den tiefsten Stand seit 30 Jahren zur Entlassung von Hunderttausenden Arbeitskräften, zur Verelendung der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern und zur Verschärfung der Armut beigetragen. Auch in anderen Regionen kam es durch den Preisverfall bei Rohstoffen und die gleichzeitigen Preiserhöhungen vieler Importgüter (v.a. Erdöl) zu einer Verschlechterung der "commodity terms of trade", d.h. der Kaufkraft im Aussenhandel für einige Länder (z.B. Ghana) um bis zu 10%. Diese Entwicklung stellt auch den Erfolg der HIPC-Initiative in Frage. Um ihr entgegenzuwirken, fordern wir die UNCTAD auf, geeignete Initiativen zu ergreifen sowohl hinsichtlich einer freiwilligen Selbstbeschränkung der Produktion als auch zur Einrichtung angemessener Ausgleichsmechanismen, z.B. die Gründung eines internationalen Kompensationsfonds zum Ausgleich der freiwilligen Produktionsbeschränkungen im Kaffeeanbau, wie von britischen NRO vorgeschlagen.¹ Solche Kompensationsfonds sollten auch zur Diversifikation der Produktion und zum Aufbau weiterverarbeitender Industrien benutzt werden, um zu verhindern, dass die betroffenen Entwicklungsländer auch in den kommenden Jahren und Jahrzehnten auf ihre Rolle als Rohstoffexporteure festgelegt bleiben.

Die Marrakesh-Entscheidung aus dem WTO-Agrarabkommen ("Decision on measures concerning the possible negative effects of the Reform Programme on Least-Developed and Net Food-Importing Developing Countries") garantiert den Entwicklungsländern, die auf Nahrungsmittelimporte angewiesen sind, eine Kompensation für vertragsbedingte Weltmarktpreissteigerungen. So könnten z.B. für höhere Getreideimportpreise Entschädigungen gezahlt werden, sollte die Preissteigerung aufgrund der GATT-Regelungen erfolgt sein. Die betroffenen Länder warten seit 1994 auf die Umsetzung dieser Verpflichtung.

3.4 Forderung

Produkten aus dem Bereich des Fairen Handels soll generell zoll- und quotenfreier Zugang zu allen Märkten gewährt werden. Die Industriestaaten sind aufgefordert, in ihrem öffentlichen Beschaffungswesen bevorzugt Produkte zu beschaffen, die den sozialen und ökologischen Mindeststandards des „Fair Trade“ entsprechen. Die Regelwerke zu "Government Public Procurement" der WTO, der EU und der übrigen Industriestaaten sind dementsprechend zu ändern.

Begründung:

Die Bewegung des Fairen Handels mahnt seit über 30 Jahren gerechte Welthandelsstrukturen im Interesse der benachteiligten Kleinproduzenten in den Ländern des Südens an. Fair-Handels-Organisationen sind derzeit in den meisten Ländern der EU, in der Schweiz, Norwegen, Kanada, Japan und den USA engagiert. Standards für Fair Trade-Gütezeichen existieren gegenwärtig für Kaffee, Tee, Kakao, Zucker, Schokolade, Honig, Blumen, Bananen und Orangensaft aus Konzentrat. Durch die Begünstigung des Imports von Fair Trade-Produkten werden auf direktem Wege wirtschaftlich und sozial schwache Produzentinnen und Produzenten in den Entwicklungsländern gefördert und ein wirksamer und nachhaltiger Beitrag zur Armutsbekämpfung geleistet.

¹ Oxfam, Bitter Coffee: How the Poor are Paying for the Slump in Coffee Prices, Oxford, 16.5.2001

Eine Präferenz für Fair Trade Produkte im öffentlichen Beschaffungswesen kann zu einer beträchtlichen Ausweitung der Importe aus fairem Handel führen und überdies Vorbildfunktion für andere Bereiche der Wirtschaft haben. Um eine solche Präferenz zu erreichen, müssen die einschlägigen internationalen Regelwerke abgeändert werden. Aktuell plädieren wir z.B. für die Verankerung von sozialen und ökologischen Kriterien in der neuen EU Beschaffungsrichtlinie für die öffentliche Hand, die am 26. November 2001 verabschiedet werden soll.

4. Zukunft der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung

4.1 Forderung:

Die seit drei Jahrzehnten bestehende internationale Vereinbarung, nach der Industriestaaten 0,7% ihres Bruttosozialprodukts zur Unterstützung der Entwicklungsländer bereitstellen, sollte vertraglich fixiert werden. Gleiches gilt für die erstmals auf der UN-LDC-Konferenz 1981 getroffene Vereinbarung, den ärmsten Ländern davon einen definierten Anteil, der mindestens 0,15% des BSP entspricht, zur Verfügung zu stellen. Für die Erreichung dieser Ziele soll ein fester Zeitrahmen (bis spätestens 2010) vereinbart werden.

Neben der Quantität der Hilfe muss auch ihre Qualität erhöht werden, z.B. durch eine klare Ausrichtung auf die 2015-Ziele und eine verbesserte Geberkoordination.

Zur besseren Verankerung der 2015-Ziele bei den Bürgerinnen und Bürgern der OECD-Staaten sollte in den Jahren 2002-2005 eine internationale Öffentlichkeits-Kampagne durch Vereinte Nationen und nationale Regierungen durchgeführt werden.

Begründung:

Die grundsätzliche Notwendigkeit, Entwicklungsprozesse in den wirtschaftlich schwachen Ländern in Afrika, Asien, in Lateinamerika, Ost-, Mittel- und Südeuropas sowie im Bereich der ehemaligen Sowjetunion mit externen Finanzmitteln anzustossen bzw. zu unterstützen, ist unbestritten. Dafür sollen die reichen Länder 0,7 % ihres Bruttosozialproduktes (BSP) bereit stellen. Davon soll, wie auf der LDC III-Konferenz im Mai 2001 in Brüssel erneut vereinbart, ein Anteil von 0,15 bis 0,20 % des BSP den ärmsten Ländern zur Verfügung gestellt werden. Diese Vereinbarungen wurden immer wieder bekräftigt. In nahezu allen wichtigen Entwicklungskonferenzen der letzten Jahre legten die beteiligten Regierungen explizite oder implizite Bekenntnisse zu diesem Ziel ab.

Die Bedeutung öffentlicher Geldmittel für Entwicklungszusammenarbeit insbesondere in den am wenigsten entwickelten Ländern wird auch im Lichte der anschwellenden Kapitalströme in Form ausländischer Direktinvestitionen nicht geringer. Dies ist nicht zuletzt deshalb der Fall, weil zwar tatsächlich mehr Geld in die Länder des Südens fließt, dieses sich aber fast vollständig auf die wirtschaftlich erfolgreichen Länder bzw. Sektoren konzentriert. Hingegen führen die grossen Geldströme gerade an den Ländern, die ihrer besonders bedürfen, weitestgehend vorbei. Um so wichtiger ist es, dass für sie verstärkt öffentliche Mittel zur Verfügung stehen, damit sie Strategien der Armutsbekämpfung realisieren und bessere Voraussetzungen für private Investitionen schaffen können.

Trotz der hohen Übereinstimmung im Grundsätzlichen bleiben jedoch die konkreten Leistungen der OECD-Staaten inzwischen weit hinter den Versprechungen und Erwartungen zurück. Die Entwicklungen stellen sich stark gegenläufig dar.

Belief sich die Quote der öffentlichen Gelder für Entwicklungszusammenarbeit (ODA = Official Development Assistance) an der gesamten Wirtschaftstätigkeit (Bruttosozialprodukt = BSP) der OECD-Staaten im Jahre 1990 noch auf 0,33%, so lag sie 2000 bei einem Durchschnittswert von 0,22 %. Dabei wies Dänemark mit einem BSP-Anteil von 1,06 % die relativ höchsten Entwicklungshilfeleistungen auf und die USA mit 0,1 % die niedrigsten (wobei die USA gemessen in absoluten Zahlen nach Japan an Platz 2 der Geberländer lagen). In der Bundesrepublik Deutschland fiel der Anteil der Entwicklungshilfe am BSP im Zeitraum von 1990 bis 2000 von 0,42 % auf 0,27 %, der Anteil Österreichs lag im Jahr 2000 mit 0,25% knapp darunter, der Anteil der Schweiz lag immerhin noch bei 0,34%.

Ein hochrangiges Beratergremium, das UN-Generalsekretär Kofi Annan zur Vorbereitung der Konferenz "Entwicklungsfinanzierung" eingesetzt hatte und das von dem ehemaligen mexikanischen Staatspräsidenten Ernesto Zedillo geleitet wurde, schätzt in seinem am 28. Juni 2001 veröffentlichten Bericht die zusätzlichen Kosten zur Erreichung der "internationalen Entwicklungsziele 2015" auf jährlich 50 Mrd. Dollar. Dieser Vorschlag läuft auf eine Verdoppelung der gegenwärtig von allen OECD-Staaten geleisteten öffentlichen Zahlungen für Entwicklungszusammenarbeit hinaus. In der Konsequenz heisst das, dass auch jeder Einzelstaat seinen Einzeletat für Entwicklungspolitik verdoppeln müßte, um einen angemessenen Beitrag zur Verwirklichung der 2015-Ziele zu leisten. In Deutschland, das die 2015-Ziele durch ein Anfang April 2001 vorgelegtes Aktionsprogramm explizit unterstützt, war jedoch im wenig später vorgelegten Entwurf des Haushalts 2002 eine Absenkung des Entwicklungs-Etats um 5,3% vorgesehen.

Eine gesetzliche Verpflichtung - wie in den Niederlanden - würde verhindern, dass die Unterstützung globaler Entwicklungsziele jedes Jahr erneut in das innenpolitische Gerangel um die Verteilung von Haushaltsmitteln geriete. Bei einer gemeinsamen Anhörung verschiedener Ausschüsse des Deutschen Bundestags am 2. April 2001 forderte IWF-Direktor Köhler auch für Deutschland eine entsprechende gesetzliche Regelung, die sicherstellen soll, dass die 0,7 %-Quote spätestens im Jahre 2010 erreicht wird. Dieser Forderung, die noch über die von der Zedillo-Kommission für notwendig erachtete Verdoppelung der ODA hinausgeht, schliessen wir uns an. Analog zur gesetzlichen Verpflichtung auf nationaler Ebene sollte die Konferenz "Entwicklungsfinanzierung" einen völkerrechtlich verbindlichen Vertrag vorbereiten, der in einer Art weltweitem Staaten-Finanzausgleich die stufenweise Erreichung des 0,7 %-Zieles bis zum Jahr 2010 festschreibt.

Die Erreichung dieses Ziels erscheint – wie die Beispiele Dänemark, Niederlande, Schweden, Norwegen und Luxemburg belegen – keineswegs utopisch und ist vor allem eine Frage des politischen Willens der jeweiligen Regierung und nicht der aktuellen Haushaltslage. Nicht die Finanzknappheit stellt das eigentliche Problem dar, sondern die Prioritätensetzung bei der Verteilung öffentlicher Mittel. Die Vereinigten Staaten beispielsweise stellen nur 9 Mrd. US-Dollar jährlich an Entwicklungshilfe zur Verfügung, haben aber gerade rund 60 Mrd. Dollar für die Anschaffung von 295 neuen F22-Tarnkappenbomben bereitgestellt und planen weitere 200 Mrd. Dollar für ein neues Raketenabwehrsystem auszugeben.

Sicherlich kommt es in der Kooperation mit den Ländern des Südens nicht nur auf die Höhe der öffentlichen Finanzmittel für Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch auf Massnahmen globaler Strukturpolitik (z.B. Entschuldung, Abbau von Handelsschranken etc.)

und auf die Verbesserung der Qualität und Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit an, z.B. durch eine bessere Koordination der Geberstaaten. Wie aber auch die Erfahrungen in den ostdeutschen Bundesländern belegen, lassen sich Entwicklungsprozesse in wirtschaftlich schwachen Ländern oder Sektoren ohne massive externe Hilfen und Investitionen nicht erreichen und dauerhaft stabilisieren. Die Bereitschaft der Gesellschaften in den Industrieländern für ein solidarisches Teilen ihres Wohlstands mit den armen Ländern muss wachgehalten und ggf. immer wieder neu geweckt werden. Deshalb unterstützen wir die Empfehlung der Zedillo-Kommission, zu diesem Zweck eine internationale Kampagne durchzuführen, die sich in besonderer Weise auf die Länder konzentrieren sollte, die in ihren Hilfeleistungen am weitesten zurückgefallen sind.

4.2 Forderung:

Die Erschliessung zusätzlicher internationaler Quellen für die öffentliche Entwicklungsfinanzierung muss umfassend geprüft werden. Wir setzen uns ein für eine Besteuerung internationaler Devisentransaktionen. Ebenfalls erscheinen uns Steuern und Abgaben auf die Nutzung der "global commons" (Atmosphäre, Weltmeere) und ihre Verwendung zur Sicherung des Zugangs zu lebenswichtigen öffentlichen Gütern (wie Trinkwasser) für alle Menschen - wegen der Verbindung von Steuerungs- und Aufbringungsfunktion – als sinnvoller Weg hin zu einer ökologisch nachhaltigen und sozial gerechten globalen Entwicklung.

Begründung:

Die Einführung internationaler Steuern und Abgaben als neue Instrumente zur Entwicklungsfinanzierung verspricht langfristig den grössten Erfolg zur eigenständigen Finanzierung nachhaltiger Entwicklung. Da solche Steuern immer auch das Ziel verfolgen, sozial und ökologisch schädliches Verhalten einzuschränken, ergibt sich bei Instrumenten wie einer Devisenumsatzsteuer (der „Tobin Tax“ oder einer anderen Form einer "Currency Transaction Tax"/ CTT), einer CO₂-Steuer oder einer Flugverkehrssteuer zwar ein inhärenter Widerspruch zwischen Steuerungs- und Aufbringungsfunktion, trotzdem wären die im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung einzusetzenden zusätzlichen Einnahmen vermutlich aber beträchtlich. Allein eine Devisenumsatzsteuer würde nach Berechnungen des UNDP bei einem minimalen Steuersatz von 0,05% rund 90 Mrd. Dollar pro Jahr an zusätzlichen Einnahmen erbringen.

Wir unterstützen die Forderung, internationale Steuern als zusätzliche Ressourcen zur Finanzierung des Zugangs aller Menschen zu den "global public goods" zu nutzen. Der Zedillo-Report empfiehlt speziell die ernsthafte Prüfung einer CO₂-Steuer, die auf den Verbrauch fossiler Brennstoffe (abgestuft nach dem Grad des Beitrags zur Verschmutzung der Atmosphäre) erhoben würde. Eine solche internationale Steuer könnte - neben nationalen Ökosteuern – einen wichtigen Beitrag zum Stopp oder zumindest zur Verlangsamung des Klimawandels leisten. Da der Flugverkehr in besonderem Masse zur Zerstörung des ökologischen Gleichgewichts beiträgt sollte auf Kerosin eine besonders hohe Steuer erhoben werden bzw. wäre hier die Kombination mit einer zusätzlichen über die Flughäfen einzuziehenden Abgabe auf Frachtflüge anzustreben. Zur Kerosin- bzw. Flugverkehrssteuer gab es Mitte September 2001 einen Vorstoss der belgischen EU-Präsidentschaft, die nach einer Sitzung des Verkehrsministerrats Initiativen auf internationaler Ebene und einen möglichen Alleingang der EU ankündigte. Bei der Realisierung dieses unterstützenswerten Vorschlags muss aber darauf geachtet werden, dass die daraus entstehenden Einnahmen in den Industriestaaten nicht allgemein zur Haushaltssanierung eingesetzt werden, sondern zielgerichtet für die Finanzierung der „global public goods“ genutzt werden.

Darüber hinaus sind auch die im Zedillo-Report erwähnten Formen einer Besteuerung der Nutzung der Weltmeere (z.B. Hochseefischerei) oder des Weltraums (z. B. Satelliten) ernsthaft zu prüfen. Auch wenn solche Vorschläge gegenwärtig wenig Aussicht auf Umsetzung haben dürften, sollten kurzfristige Machbarkeits-Argumente nicht als Schranken gegen sinnvolle Ideen zu einer langfristig notwendigen Umsteuerung der globalen Entwicklung in Richtung "Nachhaltigkeit" missbraucht werden.

5. Abbau der Verschuldung

5.1 Forderung:

Die beim Kölner G7-Gipfel initiierte erweiterte Entschuldungsinitiative für hochverschuldete arme Länder (HIPC II) wird die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer nicht lösen. Die Beschränkung aller Entschuldungsbemühungen auf den Kreis der HIPC-Länder wird zu weiteren krisenhaften Verschuldungssituationen bei hochverschuldeten Ländern niedrigen (SILICs) und mittleren Einkommens (SIMICs) führen. Für weitere Länder ausserhalb des Kreises der HIPCs müssen deshalb ihrer Belastung angemessene Möglichkeiten für Schuldenerleichterungen geschaffen werden. Wir fordern die Regierungen Deutschlands, Österreichs und der Schweiz auf, sich ausserdem für ein sofortiges Moratorium der Schuldendienstzahlungen für alle Länder, die zur Gruppe der HIPCs und/oder LDCs gehören, einzusetzen. Auch die österreichische Regierung sollte den HIPCs umgehend alle noch verbliebenen bilateralen Schulden erlassen.

Begründung:

Es ist anzuerkennen, dass die Gläubiger mit der HIPC II-Initiative einen Schritt in Richtung armutsorientierter Entschuldung gegangen sind. Wie die aktuelle Krise in Argentinien jedoch zeigt, sind weitere hochverschuldete Länder durch die Verschuldungskrise ebenfalls in eine volkswirtschaftliche Sackgasse geraten, aus der sie ohne substantiellen Schuldenabbau nicht mehr aus eigener Kraft herauskommen. Allerdings besteht derzeit bei den Gläubigern keinerlei Bereitschaft, diesen hochverschuldeten Staaten, die nicht HIPC-Länder sind, eine Perspektive zu eröffnen, die zu einem substantiellen nachhaltigen Schuldenabbau führt.

Die starren Kriterien des Pariser Clubs oder der multilateralen HIPC-Initiative halten wissenschaftlichen Kriterien nicht stand. Vielmehr entwickelten sie sich in erster Linie zu Instrumenten, mit denen für die Gläubiger "teuren" Ländern Schuldenerleichterungen vorenthalten werden. Eine sinnvolle und an den Entwicklungserfordernissen orientierte Schuldenpolitik muss prinzipiell allen Ländern, deren Auslandsschulden von einem Instrument der Entwicklungsfinanzierung zu einer Entwicklungsbremse geworden sind, offenstehen. Dazu bedarf es keiner starren Länderkategorien, sondern flexibler Rahmenwerke für Entschuldung im Einzelfall.

Der Aktionsplan für die UN LDC III-Konferenz vom 14.-20. Mai 2001 in Brüssel fordert in besonderen Fällen ein Moratorium auf Schuldendienstzahlungen von LDCs. Wir unterstützen diese Forderung, um notwendige Entlastungen so schnell wie möglich und bereits vor Ablauf eines umfassenden Entschuldungsverfahrens zu erreichen, und sprechen uns für die Ausdehnung eines „Stand-Still“-Moratoriums auf die Schuldendienstzahlungen sämtlicher HIPCs aus. Ein solches Moratorium sollte zuerst für einen Zeitraum von 3 Jahren gelten und –solange es in der Zwischenzeit nicht zu einer umfassenden Entschuldung gekommen ist – weiter verlängerbar sein. Bilateral sollte auch die österreichische Regierung zumindest den

HIPCs umgehend alle noch verbliebenen Schulden erlassen, sofern deren Verwendung zur Armutsbekämpfung vorgesehen ist.

Seit 1999 ist die Erstellung von Armutsbekämpfungs-Programmen Pflicht für jene Regierungen, die Schuldennachlässe im Rahmen der HIPC-Initiative sowie konzessionäre Kredite erhalten wollen. Diese Programme sollen unter der Beteiligung der Zivilgesellschaft erstellt werden. Mit Hilfe der PRSPs (Poverty Reduction Strategy Papers), soll die Armutssituation des jeweiligen Landes erhoben und ein Bündel von Wirtschafts-, Struktur- und Sozialmaßnahmen vorgeschlagen werden, die die Verringerung der Armut zum Ziel haben. Weiters wird auch die Finanzierung dieser Maßnahmen – etwa im Rahmen laufender IWF- und Weltbank-Programme, aber auch durch erwartete Budgeteinsparungen im Zuge von Entschuldungsmaßnahmen – analysiert.

Die Regierungen Deutschlands, Österreichs und der Schweiz sollen sich dafür einsetzen, dass sichergestellt wird, dass die Armutsbekämpfungsstrategie-Papiere die Vorbedingung für Entschuldungsmassnahmen und neue, konzessionäre Kredite sind, wirklich in einem offenen und partizipativen Prozess mit der Zivilgesellschaft erstellt werden.

5.2 Forderung:

Innerhalb der HIPC-Initiative müssen die Kriterien für tragbare Schulden neu definiert werden. Vorrang muss künftig die Finanzierung der nationalen Armutsbekämpfungspläne haben. Nur ein Teil der danach verbleibenden Staatseinnahmen sollte zum Schuldendienst und zur Kreditrückzahlung verwandt werden.

Begründung:

Laut Berechnungen (z.B. des US-amerikanischen Rechnungshofes) ist es unwahrscheinlich, dass es mit der HIPCII-Initiative gelingt, das Verschuldungsproblem der betroffenen Länder zu lösen. Voraussetzung für einen substantiellen Schuldenabbau in diesen Länder wäre, dass die HIPC-Länder über 20 Jahre ein 9%iges jährliches Exportwachstum erreichen müssten – ein Wachstum, das bei den gegebenen Handelsbilanzstrukturen kaum zu erreichen, geschweige denn durchzuhalten ist. Bleiben die Länder unterhalb dieser kritischen Wachstumsschwelle, lassen sich die durch den Schuldenerlass freiwerdenden Mittel nur dann zur Armutsbekämpfung einsetzen, wenn die Länder zugleich wieder neue Kredite aufnehmen. Die Verschuldungssituation wird damit jedoch nicht gelöst, sondern perpetuiert.

Das derzeitigen Niveau der HIPC-Initiative für Schuldentragfähigkeit (150% Barwert der Gesamtverschuldung im Verhältnis zu den jährlichen Exporteinnahmen) kollidiert mit den international vereinbarten 2015-Zielen zur Armutsbekämpfung. Eine Gruppe von NRO (v.a. die im Dachverband CIDSE zusammengeschlossenen katholischen Hilfswerke) hat deshalb einen alternativen Ansatz zur Definition von Schuldentragfähigkeit entwickelt. Demnach sollen die Erfordernisse der Armutsbekämpfung Vorrang vor Schuldendienst und Kreditrückzahlung haben. Erst der Teil der Deviseneinnahmen bzw. des Staatshaushalts, der jenseits dieses „Existenzminimums“ liegt, soll teilweise zur Bedienung der Zahlungsverpflichtungen verwandt werden. Die unterzeichnenden NRO-Netzwerke unterstützen diesen v.a. an den Bedürfnissen der Armen in den hochverschuldeten Ländern des Südens orientierten Ansatz.

5.3 Forderung:

Die Regierungen Deutschlands, Österreichs und der Schweiz sollen sich für die Einführung von fairen und transparenten Schiedsverfahren - analog zu nationalen Insolvenzverfahren - bei Zahlungsschwierigkeiten von Schuldnerländern einsetzen.

Begründung:

Das von den Gläubigern entwickelte und dominierte Schuldenmanagement hat in den letzten 20 Jahren zu beständig unzureichenden Umschuldungen und Schuldenerlassen geführt. Um die periodische Wiederkehr von Überschuldungskrisen zu verhindern, müssen die Schuldner-Gläubiger-Beziehungen daher auf eine neue Grundlage gestellt werden. In Zukunft soll bei Zahlungsproblemen einzelner Schuldnerländer nicht mehr im Pariser Club bzw. in den Vorständen von Weltbank und IWF entschieden werden. Vielmehr soll - analog zu nationalen insolvenzrechtlichen Verfahren - ein faires und transparentes Schiedsverfahren bei Zahlungsschwierigkeiten durchgeführt werden. Diese Verfahren müssen alle Forderungen an das betreffende Schuldnerland einschliesslich derjenigen privater Gläubiger einschliessen.

Der von NRO entwickelte Vorschlag für eine „fair and transparent arbitration procedure“ (FTAP) stützt sich auf vier Säulen: 1. Ein neutrales internationales Schiedsgericht (auf ad hoc Basis oder an die UN angeschlossen), das über die Höhe und die Bedingungen der weiteren Schuldentrückzahlungen entscheidet. 2. Ein Anhörungsrecht für die Bevölkerung, das sicherstellen soll, dass auch die Interessen der direkt Betroffenen artikuliert werden können. 3. Den Schutz der Grundbedürfnisse der Bevölkerungen der Schuldnerländer und 4. einen automatischen Stillstand der Schuldendienstzahlungen, sobald das Verfahren eröffnet wurde.

Ein solches Verfahren sollte langfristig alle derzeitigen internationalen Schuldenregulierungs-Verfahren ablösen.

6. Reform des Finanzsystems

6.1 Forderung:

Eine verbesserte Repräsentanz aller Staaten in den Entscheidungsorganen der Internationalen Finanzinstitutionen muss so schnell wie möglich erreicht werden. In diesem Sinne fordern wir die Bundesregierung auf, sich für eine umfassende Reform von IWF, Weltbank und WTO und ihre verstärkte Einbindung in das UN-System einzusetzen.

Begründung:

Über 50 Jahre nach der Gründung der Bretton-Woods-Institutionen ist aufgrund der zwischenzeitlich völlig veränderten Weltlage eine grundlegende Reform von IWF und Weltbank überfällig. Die breite Kritik der letzten Jahre hat zwar bereits, speziell bei der Weltbank, zu einigen Reformschritten in Hinblick auf mehr Transparenz und “accountability” der Institution geführt. Dazu zählt auch die Frage der Partizipation der Betroffenen im Sinne des ownership. Eine Reform der grundlegenden institutionellen Entscheidungsmechanismen ist jedoch nicht erfolgt. Als Beitrag zu einer stärkeren Demokratisierung internationaler Organisationen fordern wir auch hier grössere Einflussmöglichkeiten der Entwicklungsländer bei der Entscheidungsfindung. Zusätzlich ist eine institutionelle Einbindung von IWF, Weltbankgruppe und WTO in das UN-Menschenrechtssystem und eine engere Zusammenarbeit mit den Wirtschafts- und Sozialgremien der UNO im Sinne einer umfassenden Berichts- und Rechenschaftspflicht notwendig .

Bei der Vergabe der Finanzmittel durch Weltbank und regionale Entwicklungsbanken sollten symmetrische Entscheidungsmechanismen - wie etwa bei der Globalen Umweltfazilität (GEF) - eingeführt werden, die sowohl die einseitige Dominanz der Geberseite als auch ein Übergewicht des Südens verhindern.

6.2 Forderung:

Das internationale Finanzsystem weist ein eklatantes Governance-Defizit auf. Neue internationale Regeln (z.B. das erwähnte Insolvenzverfahren/ FTAP) und neue internationale Institutionen (z.B. die eingangs erwähnte Gründung einer International Tax Organisation/ ITO) sind notwendig, um Finanzkrisen zu vermeiden und zusätzliche Mittel zur Entwicklungsfinanzierung zu mobilisieren. Die koordinierende Rolle der UN sollte dabei – wie im Escanero-Bericht vorgeschlagen - durch die Gründung eines Weltwirtschaftsrates (“World Economic Body“) unterstrichen werden.

Auf nationaler Ebene müssen Massnahmen (wie Kapitalverkehrskontrollen oder eine bessere Bankenaufsicht) gefördert werden, die zu einer Stabilisierung der Finanzmärkte führen. Im Sinne einer gerechten Lastenverteilung muss der an Finanzspekulationen beteiligte Privatsektor künftig stärker zur Bewältigung der Kosten von Finanzkrisen herangezogen werden.

Begründung:

Die negativen Auswirkungen einer ungezügelter Globalisierung sind im Bereich der Finanzmärkte am stärksten spürbar. Infolge der Liberalisierungspolitik der letzten beiden Jahrzehnte haben die Finanzmärkte sich weitestgehend verselbständigt und eine Macht entwickelt, die – wie die Asienkrise im Jahre 1997 zeigte – Entwicklungserfolge von Jahrzehnten innerhalb weniger Wochen zunichte machen kann. Statt sich in ihrer Politik den Finanzmärkten zu unterwerfen, müssen sich die Staaten auf Regeln für die Finanzmärkte einigen, die sie in den Dienst einer sozial gerechten und ökologisch nachhaltigen Entwicklung stellen. Erheblichen Regulierungsbedarf gibt es sowohl im internationalen als auch im nationalen Bereich.

Kapitalverkehrskontrollen sind kein Allheilmittel, für die grosse Mehrheit der Entwicklungs- und Schwellenländer stellen sie jedoch ein unverzichtbares Mittel zu Krisenprävention bzw. - im Fall von Kapitalverkehrsbeschränkungen zur Verhinderung des Abflusses von Kapital - für das Management von Finanzkrisen dar.

Auch die hochspekulativen Hedge Funds und andere “Highly Leveraged Institutions” sind ein grosses Stabilitätsrisiko. Das im April 1999 gegründete “Financial Stability Forum (FSF)” hat auf diesen Umstand wiederholt hingewiesen, zuletzt in einem Bericht vom 17. Mai 2001, in dem v.a. auf den schleppenden Fortgang der Arbeiten hingewiesen und eine stärkere Informationspflicht gefordert wird. In der EU sind unregulierte Spekulationsfonds nicht zugelassen. Wir fordern, dass ein ähnliches Verbot weltweit gelten soll.

Zur Stabilisierung der Finanzmärkte dienen auch Massnahmen, die die Volatilität der Finanzströme herabsetzen, Steuerflucht, schädliche Steuerpraktiken und Geldwäsche bekämpfen und die Eigenkapitalbasis in den Entwicklungsländern ausbauen helfen. Hier liegen eine Reihe von Vorschlägen vor, z.B. die besonders vom internationalen „Attac“-Netzwerk propagierte Einführung einer Devisentransaktionssteuer (CTT) oder der auch im Zedillo-Report aufgegriffene Vorschlag zur Gründung einer Internationalen Steuerorganisation (ITO), auf die wir bereits an früherer Stelle in diesem Text eingegangen sind.

Bereits laufende Bemühungen seitens des IWF und der Weltbank, den an den Finanzspekulationen beteiligten Privatsektor künftig stärker in die Verantwortung der Lösung von Finanzkrisen einzubinden, („bailing in“), sollten unterstützt werden. Damit kann verhindert werden, dass das Krisenmanagement nicht in erster Linie dazu führt, im Sinne eines Bailing out Verluste der Privatanleger zu begrenzen und sie öffentlichen Kassen aufzubürden.

Um die zentrale Rolle der Vereinten Nationen in diesem Prozess zu unterstreichen, sollte ein Weltwirtschaftsrat („World Economic Body“) auf höchster politischer Ebene eingerichtet werden, der im wesentlichen auch die Funktionen der bisherigen G7/G8-Treffen mit übernehmen könnte. Bereits die UN Commission on Global Governance hatte in ihrem Bericht aus dem Jahre 1995 die Gründung eines „Economic and Social Security Council“ vorgeschlagen. Die FfD-Konferenz ist der geeignete Ort, um die Umsetzung solcher Vorschläge in Angriff zu nehmen. Wie im Papier des Facilitators des FfD-Prozesses, Mauricio Escanero, vom 17.9.2001 vorgeschlagen, sollte sich im Jahre 2005 ein hochrangiges intergouvernementales Forum treffen, um das Follow up und die Umsetzung der Ergebnisse der FfD-Konferenz zu begleiten. Spätestens zu diesem Zeitpunkt sollte auch der World Economic Body seine Arbeit aufnehmen.

(12. Oktober 2001)

KONTAKT:

- Deutschland: Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen/
VENRO, sekretariat@venro.org
- Österreich: Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit/
AGEZ, agez-office@utanet.at
- Schweiz: Arbeitsgemeinschaft Swissaid-Fastenopfer-Brot für alle-Helvetas-Caritas/
Swiss Coalition; mail@swisscoalition.ch