

Globalisierung, Entwicklungspolitik und private Finanzierung*

ANDREAS KNORR**

Globalization, Development Policy and Private-Sector Finance for Development

Traditional development policy and development finance – both top-down approaches essentially based upon bilateral or multilateral official aid – are in deep crisis. Due to their ineffectiveness in poverty reduction, most donor countries have substantially reduced development aid over the past decade. Globalization, however, has opened up many promising private-sector alternatives to official development assistance.

Keywords: Globalization, Official Assistance, Private Development Assistance, Foreign Direct Investment, Remittances, and Good Governance

1. Einführung

Die traditionelle Entwicklungspolitik – im Wesentlichen basierend auf realen und vor allem monetären Transfers im Rahmen der bilateralen und multilateralen Entwicklungshilfe – „steckt in einer tiefen Sinn- und Rechtfertigungskrise“ (Messner/Nuscheler 2001: 401). Sie ist nicht zuletzt am Rückgang der dafür verfügbaren Finanzmittel erkennbar. Diese sind seit Anfang der neunziger Jahre deutlich rückläufig, nicht zuletzt, weil mit dem Ende des Kalten Kriegs für wichtige Geberländer wie die USA, Frankreich und Großbritannien, aber auch die damalige Sowjetunion, nicht mehr die politische Notwendigkeit bestand, über das Vehikel Entwicklungshilfe gänzlich andere, sprich geostrategische und militärische, Zielsetzungen zu verfolgen. Unabhängig davon ist Entwicklungshilfe als solche seit jeher umstritten. Ihre Kritiker entstammen allen politischen Lagern. Die den vergangenen beiden Jahrzehnten rasch fortgeschrittene Integration vieler Entwicklungsländer in die internationale Arbeitsteilung („Globalisierung“) erschloss diesen jedoch eine Vielfalt privater Finanzierungsalternativen.

* Beitrag eingereicht am 30.11.2004; nach doppelt verdecktem Gutachterverfahren überarbeitete Fassung angenommen am 03.05.2005.

** Prof. Dr. Andreas Knorr, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, D-67346 Speyer, Tel.: ++49-(0)6232-654-157; Fax: ++49-(0)6232-654-256; E-Mail: knorr@dhv-speyer.de, Forschungsschwerpunkte: Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Europäische Integration, nationale und internationale Wettbewerbspolitik.

2. Globalisierung

2.1 Was bedeutet Globalisierung ökonomisch?

Der internationale Güteraustausch, also der Handel mit Waren und Dienstleistungen, wächst seit Jahrzehnten prozentual schneller als das Weltsozialprodukt (World Trade Organization 2004: 2-24). Gleiches gilt für grenzüberschreitende Direktinvestitionen, deren mittlere Zuwachsraten sogar diejenigen des Außenhandels, aber auch die der Bruttoanlageinvestitionen im Inland übertreffen (UNCTAD 2004). Kontinuierlich an Bedeutung gewinnt seit Jahren schließlich auch die grenzüberschreitende Migration (International Labour Office 2004). Seit Ende der achtziger Jahre wird der Prozess der immer engeren wirtschaftlichen Verflechtung räumlich auseinander liegender und/oder politisch zuvor abgeschotteter Märkte als Globalisierung bezeichnet; der Begriff selbst wurde jedoch bereits in den sechziger Jahren geprägt (Waters 2001: 2). „Global“ bedeutet „auf die gesamte Erde bezüglich, weltumspannend“ oder „umfassend, gesamt“. Vom (fiktiven) Endzustand des Globalisierungsprozesses ist die Realität grenzüberschreitender Wirtschaftsbeziehungen allerdings unbestreitbar noch weit entfernt: einer Weltwirtschaft ohne wirtschaftlich relevante Binnengrenzen, in der folglich die vier zentralen ökonomischen Grundfreiheiten – die Freiheit des Waren- und Dienstleistungshandels, des Kapitalverkehrs sowie die Freizügigkeit natürlicher Personen – umfassend verwirklicht sind und durch einen mit dieser freiheitlichen Ordnung konformen rechtlich-institutionellen Rahmen abgesichert werden.

Anstelle einer Globalisierung des Wirtschaftsgeschehens lässt sich empirisch bis dato lediglich eine verstärkte Internationalisierung zahlreicher Güter- und Faktormärkte, insbesondere im (Rechts- und Institutionen-)Rahmen regionaler Integrationsräume wie der EU und zwischen diesen Handelsblöcken beobachten. Diese Wirtschaftsbeziehungen vollziehen sich freilich nicht in einem rechtsfreien Raum, sondern unter anderem auf der Grundlage der Regelwerke der Welthandelsorganisation (WTO), der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), des Internationalen Währungsfonds (IWF) und zahlreicher anderer, meist mit sektorspezifischen Regulierungen betrauter internationaler Organisationen. Von diesem Prozess ausgeschlossen sind bis heute freilich eine Vielzahl bedeutender Wirtschaftszweige. Beispiele sind die weiterhin umfassende Abschottung der Agrarmärkte sowie zahlloser Dienstleistungsmärkte in den Industrienationen sowie den Schwellen-, Transformations- und Entwicklungsländern. Darüber hinaus ist es, selbst in „liberalen“ Marktwirtschaften wie den Mitgliedstaaten der EU, aber auch den USA, ausländischen Wirtschaftseinheiten bis heute grundsätzlich verwehrt, in bestimmten „strategischen“ Sektoren – unter anderem in der Energiewirtschaft und dem Transportwesen – eine Mehrheitsbeteiligung an inländischen Unternehmen zu erwerben. Schließlich ist die internationale Mobilität von Arbeitnehmern – anders als im 19. Jahrhundert, dem Zeitalter der großen, auch interkontinentalen Wanderungsbewegungen und eines de facto globalen Arbeitsmarktes (Sassen 1996) – durch oft extrem restriktive einzelstaatliche Einwanderungspolitiken substantiell beschränkt.

2.2 Historie und Triebkräfte der Globalisierung

Globalisierung ist weder ein Phänomen der Nachkriegszeit oder sogar nur der vergangenen beiden Jahrzehnte, d. h. ein historisch beispielloser Prozess, noch handelt es sich um einen politisch nicht kontrollierbaren, irreversiblen Prozess. So stellen grenzüberschreitende Wirtschaftsbeziehungen, d. h. der Austausch von Waren, Dienstleistungen, Kapital und sowie die Wanderung von Menschen über Länder- und Kultur-grenzen und sogar über Kontinente hinweg, die zentrale Triebfeder der Menschheitsgeschichte dar (für viele Bordo/Taylor/Williamson 2003 und McNeill/ McNeill 2003). Im Übrigen sind auch multinationale Unternehmen kein Phänomen der Neuzeit; sie bildeten sich bereits wenigstens zwei Jahrtausende vor Christi Geburt als neue Organisationsform heraus (Moore/Lewis 1999). Kaum bekannt ist auch, dass private Aktiengesellschaften wie die East India Company oder die Vereenigde Oost-Indische Compagnie – von den Regierungen ihrer Herkunftsländer jedoch mit weitreichenden hoheitlichen und militärischen Kompetenzen ausgestattet – eine Schlüsselrolle bei der Kolonialisierung Amerikas, Afrikas und Asiens innehatten.

Die Triebkräfte hinter diesem Prozess der Internationalisierung von Güter- und Faktormärkten sind leicht identifizierbar: substantielle technische Fortschritte im Verkehrswesen und bei den Kommunikationsdiensten – allerdings nur eine hinreichende Nebenbedingung – sowie, als unabdingbare Grundvoraussetzung, der politische Wille, rechtlich-administrative Beschränkungen des grenzüberschreitenden Handels mit Gütern und Produktionsfaktoren, nicht zuletzt Kapital, signifikant abzubauen. So sind seit dem 15. Jahrhundert, insbesondere aber seit Mitte des neunzehnten Jahrhunderts, die Kosten der Raumüberwindung in mehreren Schüben dramatisch gefallen. Verantwortlich für diese Entwicklung, die Wirtschaftsgeografen als Zeit-Raum-Kompression bezeichnen, sind aber nicht nur der technische Fortschritt (Dampfschiffahrt, Eisenbahn, Verbrennungsmotor, Telegrafie, Telefonie, Satelliten, Internet etc.). Vor allem war es die Bereitschaft der politisch Verantwortlichen vieler Länder, ihre Güter- und Faktormärkte für ausländische Anbieter zu öffnen – nach dem Zweiten Weltkrieg überwiegend im Rahmen regionaler Integrationsräume und des GATT-/WTO-Regelwerks. Anders formuliert: Ohne die politische Entscheidung zur Marktöffnung kann sich Globalisierung grundsätzlich nicht entfalten. Der Globalisierungsprozess kann folglich durch einzelstaatliche politische Entscheidungen jederzeit aufgehoben, unterbrochen oder sogar rückgängig gemacht werden. Dies belegen zahlreiche historische Beispiele, in der jüngeren Geschichte etwa die weitgehende ökonomische (und politische) Desintegration der Weltwirtschaft in der Zwischenkriegszeit (“Great depression”) (James 2000) sowie der ökonomische Niedergang der vom Weltmarkt abgeschoteten kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas nach dem Zweiten Weltkrieg.

3. Determinanten wirtschaftlicher Entwicklung

3.1 Traditionelle Erklärungsmodelle der Unterentwicklung

Die bis Mitte der siebziger Jahre vorherrschenden Entwicklungstheorien – die sich kaum modifiziert auch in den entwicklungspolitischen Strategien der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds niederschlugen (Görgens 1997) – gründeten auf der Annahme eines umfassenden Marktversagens sowie chronischer Devisen-

knappe in den Entwicklungsländern (Krueger 1990). Als politisch besonders einflussreich erwiesen sich vor allem die Theorie der Entwicklungsstufen des amerikanischen Wirtschaftshistorikers Rostow, die „Teufelskreis“-Hypothese, die Prebisch-Singer-Hypothese der säkularen Verschlechterung der Terms of Trade der Entwicklungsländer sowie, insbesondere in Lateinamerika, diverse „Dependencia“-Theorien. Als probate Abhilfe gegen den Zustand der Unterentwicklung galten demzufolge umfassende dirigistische Eingriffe des Staates in den Entwicklungsländern selbst, vornehmlich durch Preiskontrollen sowie in Form der Leistungserstellung durch öffentliche Angebotsmonopole im Rahmen einer durch Protektionismus nach außen abgesicherten Importsubstitutionsstrategie. Damit sollte schließlich ein sich selbst tragender Industrialisierungsprozess eingeleitet und die für diesen Prozess notwendigen finanziellen Ressourcen von den reichen Industrienationen durch deren Entwicklungshilfe aufgebracht werden. Zu Beginn der achtziger Jahre hatten sich die dirigistisch-protektionistischen Entwicklungsstrategien, die überwiegend in Schwarzafrika, Lateinamerika und Teilen Asiens, vor allem in Indien, praktiziert worden waren, ökonomisch allerdings als wenig erfolgreich erwiesen. So gelang es nicht, die Entwicklungslücke zwischen diesen Ländern und den Industrienationen zu schließen; im Gegenteil hatte sich der Abstand vielfach sogar noch vergrößert. Vor allem aber waren zahlreiche Entwicklungsländer, insbesondere in Ost- und Südostasien, wie Taiwan und Südkorea, mit einer im Laufe der Zeit immer stärker marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftspolitik in Verbindung mit einer zunehmend intensiven Einbindung ihrer Volkswirtschaften in die internationale Arbeitsteilung und überdurchschnittlichen hohen Bildungsausgaben weit erfolgreicher bei der Armutsbekämpfung (Rodrik 1995).

3.2 Moderne Erklärungsansätze

Trotz der gegenteiligen Auffassung vieler Globalisierungsgegner ist die Integration einer Volkswirtschaft in die internationale Arbeitsteilung, wie sich empirisch belegen lässt, eine wichtige Triebfeder für Prosperität. Globalisierung lässt sich nämlich interpretieren als Chance ärmerer Länder, im Inland qualitativ oder quantitativ nicht verfügbare oder preislich zu teure, für deren wirtschaftliche Entwicklung jedoch unabdingbare Ressourcen wie Wissen, Technologie, Kapital und sonstige Vorleistungen zu attrahieren, um auf diese Weise die Produktivität der inländischen Produktionsfaktoren substantiell steigern zu können und damit auch das Pro-Kopf-Einkommen zu erhöhen. Die großen Erfolge, die die beiden bevölkerungsreichsten Staaten der Welt, China und Indien, seit ihrer graduellen Reintegration in die Weltwirtschaft bei der Armutsbekämpfung erzielen konnten, sprechen für diese These (Bhalla 2002: 189ff.; Fischer 2003) wie auch das diesbezügliche Scheitern des bislang mit Abstand am wenigsten in die internationale Arbeitsteilung integrierten Kontinents (Schwarz-) Afrika. Dessen Pro-Kopf-Einkommen ist, weltweit beispiellos, in den vergangenen 25 Jahren real sogar leicht gesunken (Artadi/Sala-i-Martin 2003).

Die Integration in die internationale Arbeitsteilung durch Öffnung der inländischen Güter- und Faktormärkte ist allerdings keine hinreichende Voraussetzung für eine

dauerhaft positive wirtschaftliche Entwicklung. Diese setzt im Inland bestimmte rechtlich-institutionelle Rahmenbedingungen voraus:¹

- „Good Governance“, d.h. ein stabiles politisches Umfeld, ein leistungsfähiges Rechtssystem und eine effektive, wenig korrumpierbare öffentliche Verwaltung,
- makroökonomische Stabilität (d.h. eine auf Preisniveaustabilität ausgerichtete Geldpolitik, fiskalische Disziplin, insbesondere geringe Auslandsverschuldung, sowie ein Wechselkurssystem, das externe Schocks abzufedern in der Lage ist),
- adäquat ausgebildete Arbeitskräfte und damit ein leistungsfähiges Bildungswesen,
- einen funktionsfähigen Bankensektor und Kapitalmarkt,
- klar definierte private und rechtlich abgesicherte Eigentumsrechte an den Produktionsfaktoren sowie nicht zuletzt
- niedrige bürokratische Hürden bei der Gründung eines Unternehmens und bezüglich unternehmerischen Handelns im Allgemeinen.

Gerade in den ärmsten Entwicklungsländern sind diese Grundvoraussetzungen nicht gegeben. Als besonders entwicklungshemmend muss generell das Fehlen exklusiver privater Eigentumsrechte angesehen werden. Nach Schätzungen von Hernando de Soto, einem peruanischen Ökonomen, beläuft sich der Wert der in den Staaten der Dritten Welt und den Transformationsländern von den Armen ohne formalen Titel, d. h. illegal, gehaltenen immobilien Vermögensgegenstände (Land, Häuser etc.) auf mehr als 9,3 Billionen US-\$ (de Soto 2000). Das entspricht dem 93-fachen der in den letzten drei Jahrzehnten insgesamt dorthin geflossenen staatlichen Entwicklungshilfe (The Economist: 2001: 19). Ökonomisch fatal ist dies aus mehreren Gründen: Zum einen sind besagte Wirtschaftsgüter wegen des Fehlens exklusiver und juristisch abgesicherter Eigentumsrechte nicht fungibel. Das bedeutet nicht nur, dass sie von Kreditinstituten nicht als Sicherheit für Kredite akzeptiert werden; Darlehen für Investitionsvorhaben sind folglich nicht zu marktüblichen Zinsen, sondern allenfalls von Wucherern verfügbar. Darüber hinaus ist es unter diesen Rahmenbedingungen unmöglich, Vermögenswerte durch Ausgabe von Anteilsscheinen auf mehrere Eigentümer aufzuteilen, die darüber frei verfügen können. Wie unmittelbar einsichtig ist, wird die Herausbildung leistungsfähiger lokaler Kapitalmärkte dadurch ebenfalls maßgeblich behindert. Nicht übersehen werden sollte in diesem Zusammenhang überdies die wissenschaftliche und damit letztlich vertrauensbildende Wirkung exklusiver und rechtlich durchsetzbarer Eigentumsrechte. Ihre Existenz hat zur Folge, dass das wirtschaftliche Risiko von Transaktionen mit Unbekannten signifikant verringert wird, denn, „those who are part of the formal property system have addresses, credit records and identifiable assets“ (The Economist 2001: 20). Schließlich unterliegen Unternehmen in vielen Entwicklungsländern in weit stärkerem Maße gesetzlichen und administrativen Hemmnissen in Schlüsselbereichen wie Unternehmensgründung und Kündigungsschutz sowie bei der Durchsetzung bestehender Verträge, als dies in den

¹ Für viele Sachs/Warner (1995), Dollar/Kraay (2002), Easterly (2002), Wacziarg/Horn Welch (2003).

Industrienationen der Fall ist (World Bank 2005).² In vielen Fällen bleibt den Betroffenen als einzige Ausweichmöglichkeit lediglich die Flucht in die (illegale) Schattenwirtschaft – ohne Zugang zum legalen Kapitalmarkt und überdies latent bedroht von strafrechtlichen Sanktionen und/oder als permanentes Opfer von Korruptionsbegehren.

4. Staatliche oder private Entwicklungsfinanzierung?

Wirtschaftliche Entwicklung ist ohne den Einsatz von Ressourcen, finanzielle Ressourcen eingeschlossen, prinzipiell undenkbar. Dies gilt nicht nur für die Finanzierung einer etwaigen Devisenlücke oder eines Budgetdefizits im Empfängerland. Auch der Aufbau und die Pflege marktschaffender und marktsichernder Institutionen bedürfen beträchtlicher materieller und personeller Ressourcen. Grundlegende Voraussetzung ist jedoch in jedem Fall ein effizienter Mitteleinsatz. Dieser setzt wiederum zweierlei voraus: Zum einen müssen die Ressourcenempfänger in den Entwicklungsländern willens und in der Lage sein, durch diese Mittel bestehende Entwicklungshemmnisse zu beseitigen oder zumindest zu verringern. Zum anderen sind die Mittelgeber gefordert, ausschließlich solche Maßnahmen zu unterstützen, die eben diesem Zweck dienlich sind – und gegebenenfalls nur solche Intermediäre mit deren Umsetzung zu betrauen, deren Eigennutz dem Erreichen der entwicklungspolitischen Zielsetzungen nicht zuwiderläuft. Diese beiden zentralen Bedingungen sind bei den im Folgenden zu diskutierenden Finanzierungsalternativen in sehr unterschiedlichem Maß erfüllt. Es handelt sich dabei um

- staatliche Entwicklungshilfe auf bilateraler und multilateraler Grundlage,
- Direkt- und Portfolioinvestitionen privater („multinationaler“) Unternehmen sowie Kredite von Geschäftsbanken zu marktüblichen Konditionen,
- monetäre wie reale Entwicklungshilfeleistungen privater Einrichtungen (Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen, Religionsgemeinschaften etc.) sowie
- Überweisungen („Remittances“) von Emigranten in ihre Heimatländer.

4.1 Staatliche Entwicklungsfinanzierung: Entwicklungshilfe

Zur Entwicklungshilfe zählen alle nicht rückzahlbaren realen und monetären Zuwendungen sowie Darlehen, die zu Vorzugskonditionen (im Vergleich zu marktüblich verzinsten Krediten) gewährt werden. Sie beläuft sich derzeit – Stand 2002 – auf etwa 58,3 Mrd. US-\$ (World Bank 2004: 108). Im üblichen Sprachgebrauch, aber auch in den offiziellen Statistiken, werden der Entwicklungshilfe lediglich solche Leistungen zugerechnet, die Regierungen einander bilateral gewähren oder die aus den Mitteln einer internationalen Organisation wie der Weltbank entstammen und über diese einem Entwicklungsland zufließen (Lynn 2003: 378). Bereits 1958 forderte der Ökumenische Rat der Kirchen die reichen Industrienationen auf, jährlich mindestens 1%

² Beispielsweise dauert es in Haiti im Durchschnitt 203 Tage, ein Unternehmen behördlich registrieren zu lassen – bei Gesamtkosten in Höhe von 176,1% des jährlichen Pro-Kopf-Einkommens in diesem Land (Frankreich: 8 Tage und 1,1%; Deutschland: 45 Tage und 5,9%) (World Bank 2005: 108-110).

ihrer Wirtschaftsleistungen für Entwicklungshilfeszwecke bereitzustellen. Wenige Jahre später folgte die OECD mit einer – rechtlich allerdings nicht bindenden – Vorgabe von 0,7% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Sie wird jedoch von keiner der großen Industrienationen auch nur näherungsweise erfüllt. Im Gegenteil nahm die Zahlungsbereitschaft der meisten Geberländer in den vergangenen beiden Jahrzehnten deutlich ab (Todaro/Smith 2003: 649). Derzeit erreichen oder übertreffen lediglich Norwegen (0,92%), Dänemark (0,84%), die Niederlande (0,81%), Luxemburg (0,8%) und Schweden (0,7%) diesen Wert. Deutlich darunter liegen Frankreich (0,41%), Großbritannien (0,34%), Deutschland (0,28%), Japan (0,2%) und die USA (0,14%) (OECD 2004).

Ein wesentlicher Grund für die schwindende Bereitschaft der Geberländer, ihre Entwicklungshilfeleistungen im bisherigen Umfang aufrechtzuerhalten, geschweige denn aufzustocken, ist deren geringe Effektivität. So lässt sich empirisch zeigen, dass die wichtigsten Empfängerländer von Entwicklungshilfe weder höheres Wachstum noch größere Erfolge bei der Armutsbekämpfung erreichen konnten als vergleichsweise gering oder gar nicht begünstigte Staaten.³ Eine gewisse Ausnahme bildeten lediglich diejenigen Entwicklungsländer, denen es darüber hinaus gelungen war, die weiter oben angesprochenen marktschaffenden und marktsichernden Institutionen zu etablieren. Dass sich selbst signifikant höhere staatliche Finanzströme aus den Industrienationen keineswegs zwangsläufig in höheren Wachstumsraten in den Entwicklungsländern niederschlagen würden, hat im Wesentlichen folgende Gründe:

- Oftmals überfordern die empfangenen Zahlungen die Absorptionskapazitäten ihrer Empfängerländer, sei es aufgrund einer ineffizienten öffentlichen Verwaltung oder aufgrund des Fehlens geeigneter Entwicklungshilfeprojekte. Deswegen werden missbräuchlich auch häufig Prestigeprojekte der lokalen politischen Eliten ohne entwicklungspolitischen Nutzen gefördert (z.B. überdimensionierte Infrastruktureinrichtungen, Hauptstadtverlegungen etc.).
- Ein substantieller Anteil der empfangenen Entwicklungshilfe – derzeit etwa 16%; 1993 waren es noch 45% (Lynn 2003: 381) – ist gebunden („Tied aid“), d.h. die Mittelgeber schreiben den Mittlempfängern detailliert vor, wie sie die Transfers zu verwenden haben. In der Regel handelt es sich um Verwendungsbeschränkungen im Sinne einer Projektbindung; üblich sind aber auch Verpflichtungen, als Gegenleistung für die Hilfe benötigte Vorleistungen im Geberland zu erwerben. Ökonomisch problematisch ist dies immer dann, wenn das Empfängerland dadurch kostengünstigerer Bezugsquellen beraubt wird. In Anbetracht des weiter oben Gesagten wäre im Übrigen eine Zweckbindung nur dahingehend anzuraten, um die Ressourcen zielgerichtet für den Aufbau marktschaffender und marktsichernder Institutionen in den Empfängerländern sowie für Investitionen in Bildung und grundlegende Gesundheitseinrichtungen zu nutzen. Politisch ernsthaft erwogen wird diese neuartige Form von „Tied aid“ bislang allerdings nur von der US-Regierung (Adelman 2003: 14).

³ Vgl. für viele Boone (1996), Burnside/Dollar (2000), Easterly/Levine (2001) sowie Ovaska (2003).

Trotz einiger unbestreitbarer Erfolge, insbesondere in den Bereichen Alphabetisierung und Lebenserwartung (UNDP 2004), lassen sich gleichwohl fundamentale ethische Bedenken gegen die bisherige Praxis staatlicher Entwicklungshilfe vorbringen:

- Zum einen wurden (und werden teilweise noch immer) Entwicklungshilfeleistungen, insbesondere zu Zeiten des kalten Krieges, mit Duldung der Geberländer häufig für Rüstungszwecke sowie zur Finanzierung kriegerischer Auseinandersetzungen beziehungsweise zur Unterstützung willfähriger Regime missbraucht.
- Zum anderen versickert nachweislich ein nicht unwesentlicher Teil der Entwicklungshilfe durch Korruption in den Bürokratien und vor allem bei den herrschenden Schichten der Entwicklungsländer. Diesen gelingt außerdem häufig, die von ihnen usurpierten Ressourcen ins Ausland zu transferieren, um sie so für den Fall ihres späteren Machtverlusts, dem Zugriff der neuen politischen Führung und der einheimischen Bevölkerung zu entziehen.⁴

4.2 Traditionelle Formen privater Entwicklungsfinanzierung

Zu den traditionellen Formen privater Entwicklungsfinanzierung zählen Direktinvestitionen multinationaler Unternehmen in Entwicklungsländern sowie die Vergabe von Krediten an diese durch ausländische Geschäftsbanken. Wie unmittelbar einsichtig ist, besteht der wesentliche Unterschied zur bilateralen und multilateralen Entwicklungshilfe darin, dass es sich hierbei stets um betriebswirtschaftlich motivierte Entscheidungen gewinnmaximierender Unternehmen handelt; entwicklungspolitische Zielsetzungen spielen bei der Entscheidungsfindung somit explizit keine Rolle. Diese Tatsache darf jedoch – insbesondere vor dem Hintergrund der vielfältigen Probleme der traditionellen staatlichen Entwicklungshilfe – nicht dahingehend missverstanden werden, dass es Entwicklungsländern prinzipiell unmöglich wäre, mit Hilfe von Direktinvestitionen und durch die Aufnahme von Krediten auf den internationalen Kapitalmärkten entwicklungspolitische Impulse zu erzielen. Allerdings müssen in den Entwicklungsländern selbst bestimmte Rahmenbedingungen erfüllt sein, um die Voraussetzungen für einen nutzbringenden Einsatz dieser Ressourcen – deren Verfügbarkeit durch die Globalisierung signifikant zugenommen hat – zu schaffen.

4.2.1 Portfolioinvestitionen und Auslandskredite

Diese Voraussetzungen sind zumindest in Bezug auf reine Finanzanlagen, d. h. Portfolioinvestitionen, sowie vor allem die Kreditaufnahme, leicht zu benennen. Abgesehen vom generellen Problem der sehr hohen Volatilität dieser Finanzierungsformen muss das Empfängerland jederzeit in der Lage sein, d. h. über genügend Finanzmittel (in der Regel Devisen) verfügen, um seinen kurzfristigen Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Ansonsten droht beim kurzfristigen Abzug dieser Mittel eine schwere Finanz- und Währungskrise – und im Extremfall die Insolvenz des Empfängerlan-

⁴ Nach Angaben des Economist, beruhend auf Schätzungen der Weltbank, wurden von 1970 bis 1985 etwa 80% der empfangenen Entwicklungshilfeleistungen von korrupten lokalen Politikern und Offiziellen wieder außer Landes gebracht (The Economist 2004: 12).

des sowie, über „Contagion“-Effekte, auch anderer Entwicklungsländer. Dies würde wiederum längerfristig die Reputation des Landes auf den Kapitalmärkten beschädigen und damit die künftige Kapitalaufnahme auf den internationalen Finanzmärkten beträchtlich erschweren oder substantiell verteuern. Außerdem ist es unabdingbar, derartige Finanzmittel nur für Projekte zu verwenden, deren direkte oder indirekte Rendite – zusätzlich generiertes lokales Steueraufkommen – ausreichend ist, um davon den Schuldendienst leisten zu können.

Abgesehen davon, dass gerade den ärmsten Entwicklungsländern der Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten weitgehend verschlossen ist, haben gravierende Konstruktionsfehler in der internationalen Finanzmarktarchitektur die Regierungen einiger Entwicklungs- und Schwellenländer dazu verleitet, sich auf den Kapitalmärkten exzessiv zu verschulden. Ursächlich dafür ist ein schwerwiegendes „Moral hazard“-Problem. So können beide Seiten – Kreditgeber und Kreditnehmer – angesichts der regelmäßigen „Rettungsaktionen“ vor allem des IWF mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass sie die gesamtwirtschaftlichen Folgekosten ihres Handelns nicht oder nur zu einem geringen Teil selbst tragen müssten. Leidtragende sind stattdessen regelmäßig die Steuerzahler in den reichen IWF-Mitgliedsländern – deren Abgaben diese IWF-Programme im Wesentlichen finanzieren – sowie vor allem die Bevölkerung der betroffenen Entwicklungsländer selbst durch die ihnen extern auferlegten Sanierungs- und Strukturanpassungsprogramme.

4.2.2 Direktinvestitionen

Das Volumen von Direktinvestitionen in Entwicklungsländern übertrifft infolge der Globalisierung wertmäßig die traditionelle Entwicklungshilfe inzwischen um den Faktor sechs; im Zeitraum von Mitte der achtziger bis Anfang der neunziger Jahre hatte es demgegenüber noch keine nennenswerte Differenz zwischen diesen beiden Größen gegeben (UNCTAD 2004: 4f.). Die möglichen Vorteile von Direktinvestitionen für die Empfängerländer sind vielfältig. Abgesehen von ihrer geringen Volatilität – insbesondere im Vergleich zur Kreditfinanzierung – und der anders als bei der traditionellen Entwicklungshilfe wesentlich geringeren politischen Einflussnahme auf die Zieländer spielen sie zumindest potentiell eine große Rolle beim Transfer von Technologie und Humankapital in die Entwicklungsländer. Darüber hinaus entlohnen multinationale Unternehmen ihre Mitarbeiter typischerweise besser als ihre lokalen Wettbewerber (Graham 2000: 94), was sich, ceteris paribus, wiederum in steigenden Steuereinnahmen niederschlägt. Produzieren sie überwiegend für den Export, und übersteigen die Exporterlöse wertmäßig deren Vorleitungsimporte sowie die repatriierten Gewinn(anteile), ergeben sich positive Zahlungsbilanzeffekte und steigende Deviseneinnahmen. Schließlich belasten sie die Haushalte der Empfängerländer nur unwesentlich, außer, den ausländischen Investoren werden direkte oder indirekte Subventionen für die Ansiedelung oder den laufenden Betrieb gewährt.

Ihren Kritikern gelten multinationale Unternehmen – und damit implizit Direktinvestitionen – dagegen als neokolonialistische Form der Ausbeutung, zumindest als Vehikel politischer Interessen des Auslands. Diese Befürchtung findet allerdings nicht nur in Entwicklungsländern Resonanz. Wie bereits erwähnt wurde, behindern auch zahlreiche Industrienationen Direktinvestitionen in bestimmten Sektoren oder diskriminieren deren Träger im Vergleich zu ihren lokalen Wettbewerbern; im

minieren deren Träger im Vergleich zu ihren lokalen Wettbewerbern; im Extremfall droht sogar eine Enteignung. Als weiteres Argument gegen Direktinvestitionen werden die dort vorgeblich schlechten Arbeitsbedingungen angeführt. In der Tat gelingt es Medien und NGOs immer wieder, ethisch bedenkliche Praktiken multinationalen Unternehmen – beziehungsweise ihrer Vertragspartner – in Entwicklungsländern aufzudecken. Wegen der damit verbundenen negativen Publizität in ihren Heimatländern, den Industrienationen, sind sie allerdings in Normalfall, und vor allem in ihrem eigenen wirtschaftlichen Interesse, gezwungen, diese alsbald abzustellen. Viele multinationale Unternehmen kooperieren daher inzwischen auch mit NGOs, um Missstände bereits im Vorfeld durch geeignete Präventivmaßnahmen zu unterbinden.

Ein objektives Problem stellt allerdings die Tatsache dar, dass sich die Direktinvestitionsströme in die Staaten der Dritten Welt auf eine vergleichsweise kleine Gruppe von Ländern konzentrieren. Diese haben – wie die Staaten Osteuropas und China⁵ – überdies bereits ein gewisses Wohlstandsniveau erreicht, da sie ausländischen Investoren vergleichsweise verlässliche rechtlich-institutionelle Rahmenbedingungen bieten,⁶ also ein für diese akzeptables Niveau an Rechtssicherheit. Die Gruppe der ärmsten Entwicklungsländer ist demgegenüber für private Investoren offenbar als Produktionsstandort nur wenig attraktiv. Schließlich mangelt es wegen des Fehlens verlässlicher und hinreichend desaggregierter Daten auch an empirischer Evidenz über die tatsächlichen Beschäftigungs- und Wachstumseffekte der Direktinvestitionen (Nunenkamp/Spatz 2003).

4.2.3 Neue Formen privater Entwicklungsfinanzierung

In vielen Industrienationen, insbesondere aber in den USA, die hierbei eine klare Vorreiterrolle innehaben, hat die private Entwicklungshilfefinanzierung die offizielle staatliche Entwicklungshilfe schon betragsmäßig weit übertroffen. Dazu zählen insbesondere die von NGOs aus privaten Spenden finanzierten Projekte wie auch kirchliche und von Stiftungen erbrachte Leistungen, das Angebot kostenloser Studien- und Ausbildungsplätze durch Universitäten, sonstige Bildungseinrichtungen und Unternehmen, Freiwilligendienste sowie in immer stärkerem Umfang Überweisungen von Auswanderern oder Gastarbeitern in ihre Heimatländer.

⁵ Die einschlägigen Statistiken dürften die China zufließenden Direktinvestitionen allerdings deutlich überzeichnen, da auch die Investitionen von in Hongkong und Taiwan ansässigen Unternehmen als Auslandsinvestitionen eingestuft werden.

⁶ Zu den Determinanten von Direktinvestitionen siehe Reker (2001).

	in Mrd. US-\$	Anteil in %
Staatliche Entwicklungshilfe	9.9	17
Sonstige staatliche Hilfsleistungen (Militärhilfe etc.)	12.7	22
Private Entwicklungshilfeleistungen		
<i>Gesamt</i>	35.1	61
<i>Stiftungen</i>	3.0	
<i>Unternehmen</i>	2.8	
<i>Private Hilfsorganisationen</i>	6.6	
<i>Bildungseinrichtungen</i>	1.3	
<i>Religionsgemeinschaften</i>	3.4	
<i>Geldüberweisungen ("Remittances")</i>	18.0	

*Abbildung: Staatliche und private Entwicklungshilfe der USA (2000)
(vgl. Adelman 2003: 11)*

„Remittances“ erreichen weltweit inzwischen ein Volumen von 93 Mrd. US-\$. Dieser Betrag enthält noch nicht die kaum erfassbaren Zahlungsströme, die wegen der hohen Gebühren der etablierten Anbieter derartiger Dienstleistungen wie Western Union über informelle Kanäle wie das Hawala-System (Buencamino/Gorbunov 2002) transferiert werden; sie werden von Experten aber auf einen ähnlichen Wert taxiert (World Bank 2004: 4 und 170). Ihr starker Anstieg während der letzten Dekade ist eine weitere, für viele Entwicklungsländer positive Konsequenz der Globalisierung – konkret der zunehmenden Aufnahmebereitschaft der reichen Nationen für permanente oder temporäre Einwanderer. Selbst wenn die traditionellen Auswanderungsländer wie Mexiko – wegen der Nähe zu den USA –, die Philippinen, Indien und Ägypten – durch die hohen Zahl von Gastarbeitern in der Golfregion – besonders von dieser Finanzierungsquelle profitieren, sind die Überweisungsströme geographisch und zwischen den Empfängerländern breiter gestreut als Direktinvestitionen. Sie unterliegen von allen hier diskutierten Finanzierungsarten zudem der mit Abstand geringsten Volatilität (World Bank 2003: 159; Kapur 2004: 6f.).

Gemeinsam ist allen neuen privaten Finanzierungsformen, dass sie wegen ihres dezentralen Charakters von den gravierendsten Problemen der traditionellen, staatlichen wie privaten Entwicklungshilfefinanzierung kaum betroffen sind: Korruption und Missbrauch durch die herrschenden Eliten. Es spricht also einiges dafür, dass sie vor Ort wesentlich effektiver zur Armutsbekämpfung verwendet werden und zugleich, da sie für deren Empfänger gleichsam kostenlos sind, einen wichtigen Beitrag zur Ersparnis- und Kapitalbildung (inklusive Humankapitalbildung) und damit letztlich für wohlstandsmehrende Investitionen leisten können. Dies setzt allerdings voraus, dass sie von den Empfängern weder unproduktiv konsumiert werden, noch, wie bei Transfer-

leistungen ansonsten häufig der Fall, einer Abhängigkeitsmentalität Vorschub leisten. Des Weiteren begründen sie grundsätzlich keine Verbindlichkeiten gegenüber ausländischen Gläubigern, sondern stellen im Gegenteil eine wichtige Devisenquelle dar.

Nicht exakt abzuschätzen sind bislang auch die Verteilungswirkungen in den Empfängerländern. Während die von NGOs, Stiftungen und den übrigen genannten Trägern geförderten Projekte zumindest prinzipiell sehr gezielt bei den Bedürfnissen der ärmsten Bevölkerungsgruppen, in der Regel also bei Bewohnern ländlicher Regionen, ansetzen können, ist dies bei "Remittances" keineswegs zwangsläufig der Fall. So hängt das sozioökonomische Auswandererprofil stark von den Kosten der Raumüberwindung vom Herkunfts- zum Zielland ab. Aus diesem Grund sind in Mexiko und den Staaten Mittelamerikas in der Tat überdurchschnittlich viele Familien aus den unterentwickelten peripheren Regionen Nutznießer dieser Überweisungen. In Ländern wie den Philippinen und Indien profitieren demgegenüber vorrangig Haushalte, die der unteren Mittelschicht zuzurechnen sind, da diese eher in der Lage sind, die von dort aus höheren Migrationskosten für ein Familienmitglied aufzubringen (Kapur 2004). Nicht übersehen werden sollte schließlich, dass auch „Remittances“ trotz ihrer vielfach sehr positiven Effekte auch für ethisch fragwürdige bis verbrecherische Zwecke missbraucht wurden und werden – unter anderem für die Finanzierung von Bürgerkriegsparteien und Terrornetzwerken (Nissman 2002: 14ff.).

5. Fazit

Anders als von vielen Globalisierungsgegnern befürchtet, hat sich die fortschreitende Internationalisierung der Güter- und Faktormärkte auf viele Entwicklungsländer überwiegend positiv ausgewirkt. Nicht nur haben die dort ansässigen Unternehmen leichteren Zugang zu den wichtigen Märkten der reichen Industrienationen als noch vor einem Jahrzehnt, selbst wenn sie in Schlüsselbereichen wie dem Agrar- und Textilektor von den Industrienationen noch immer erheblich diskriminiert werden. Dies ist jedoch gerade keine Folge der Globalisierung, sondern im Gegenteil ein Beleg dafür, dass der Protektionismus der Industrienationen die wirtschaftliche Entwicklung vieler Länder der Dritten Welt erheblich hemmt. Auch gelingt es vielen ärmeren Ländern durch die Globalisierung, mehr Ressourcen aus dem privaten Sektor für ihre wirtschaftliche Entwicklung zu attrahieren, als es ihnen im Rahmen der traditionellen staatlichen und multilateralen Entwicklungshilfe jemals möglich gewesen wäre – und auf diesem Weg Fortschritte bei der Armutsbekämpfung zu erzielen, die beispiellos in der jüngeren Wirtschaftsgeschichte sind. Viele der ärmsten Länder blieben von dieser Entwicklung bislang allerdings abgekoppelt. Sie bleiben weiterhin auf bilaterale und multilaterale Entwicklungshilfe angewiesen – deren grundlegende Reform somit die vordringlichste Aufgabe der Entwicklungspolitik in den nächsten Jahren sein muss.

Literaturverzeichnis

- Adelman, C. C.* (2003): The Privatization of Foreign Aid. Reassessing National Largesse, in: Foreign Affairs, Vol. 82, No. 6, 9-14.
- Artadi, E. V./Sala-i-Martin, X.* (2003): The Economic Tragedy of the XXth Century: Growth in Africa, NBER Working Paper No. W9865.
- Bhalla, S.* (2002): Imagine There's No Country: Poverty, Inequality, and Growth in the Era of Globalization, Washington D. C.: Institute for International Economics.
- Boone, P.* (1996): Politics and the Effectiveness of Foreign Aid, in: European Economic Review, Vol. 40, Issue 2, 289-329.
- Bordo, M./Taylor, A./Williamson, J.* (Hrsg.) (2003): Globalization in Historical Perspective, Chicago: University of Chicago Press.
- Buencamino, L./Gorbuinov, S.* (2002): Informal Money Transfer Systems: Opportunities and Challenges for Development Finance, DESA Discussion Paper No. 26, New York (<http://www.un.org/esa/esa02dp26.pdf>).
- Burnside, C./Dollar, D.* (2000): Aid, Policies and Growth, in: American Economic Review, Vol. 90, No. 4, 847-868.
- de Soto, H.* (2000): The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else, New York: Basic Books.
- Dollar, D./Kragy, A.* (2002): Institutions, Trade and Growth, in: Journal of Monetary Economics, Vol. 50, No. 1, 133-162.
- Easterly, W./Levine, R.* (2001): It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models, in: World Bank Economic Review, Vol. 15, No. 2, 177-219.
- Easterly, W.* (2002): The Elusive Quest for Growth, Cambridge (Mass.), London: MIT Press.
- Fischer, S.* (2003): Globalization and its Challenges, in: American Economic Review, Vol. 93, No. 2, 1-30.
- Görgens, E.* (1997): Die entwicklungspolitischen Strategien von IWF und Weltbank, in: Paraskevopoulos, S. (Hrsg.): Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Entwicklung, Stuttgart: Lucius&Lucius, 261-276.
- Graham, E.* (2000): Fighting the Wrong Enemy. Antiglobal Activists and Multinational Enterprises, Washington D. C.: Institute for International Economics
- International Labour Office* (2004): Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy, Genf.
- James, H.* (2000): The End of Globalization. Lessons from the Great Depression, Cambridge (Mass.), London: Harvard University Press.
- Kapur, D.* (2004): Remittances: The New Development Mantra?, G-24 Discussion Paper Series No. 29 (http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbpg2420045_en.pdf).
- Krueger, A.* (1990): Government Failures in Development, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 4, No. 3, 9-23.
- Lynn, S. R.* (2003): Economic Development. Theory and Practice for a Divided World, Upper Saddle River: Pearson.
- McNeill, J. R./McNeill, W. H.* (2003): The Human Web. A Bird's Eye View of World History, New York, London: W. W. Norton.
- Messner, D./Nuscheler, F.* (2001): Entwicklungspolitik und Globalisierung, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.): Globale Trends 2002, Frankfurt a. M.: S. Fischer, 400-419.

- Moore, K./Lewis, D. (1999): *Birth of the Multinational: 2000 Years of Ancient Business History*, Kopenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Nissman, D. N. (2002): Hawala, in: *United States Attorney's Bulletin*, Vol. 50, No. 3, 13-22.
- Nunnenkamp, P./Spatz, J. (2003): *Foreign Direct Investment and Economic Growth in Developing Countries: How Relevant Are Host-Country and Industry Characteristics?*, Kiel Working Paper No. 1176 (<http://www.ifw-kiel.de/pub/kap/2003/kap1176.pdf>).
- OECD (2004): *International Development Statistics*, Paris.
- Ovaska, T. (2003): The Failure of Development Aid, in: *Cato Journal*, Vol. 23, No. 2, 175-188.
- Reker, C. (2001): *Ursachen und Verflechtung deutscher Direktinvestitionen*, Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Rodrik, D. (1995): *Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich*, NBER Working Paper No. W4964 (<http://www.nber.org/papers/w4964>).
- Sachs, J./Warner, A. (1995): *Economic Reform and the Process of Global Integration*, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 6, No. 1, 1-118.
- Sassen, S. (1996): *Migranten, Siedler, Flüchtlinge*, Frankfurt a. M.: S. Fischer.
- The Economist* (2001): *No title*, March 31st 2001, 19-22.
- The Economist* (2004): *An addictive lullaby. Can aid spur development?*, January 17th 2004, 12 (innerhalb des Sonderteils: *A survey of sub-Saharan Africa*).
- Todaro, M./Smith, S. C. (2003): *Economic Development*, 8th edition, Boston, San Francisco, New York u.a.: Addison Wesley.
- UNCTAD (2004): *World Investment Report 2004. The Shift Towards Services*, New York, Genf.
- UNDP (2004): *Human Development Report 2004*, New York, Genf.
- Wacziarg, R./Horn Welch, K. (2003): *Trade Liberalization and Growth: New Evidence*, NBER Working Paper No. W10152 (<http://papers.nber.org/papers/W10152>).
- Waters, M. (2001): *Globalization*, 2nd edition, London, New York: Routledge.
- World Bank (2003): *Global Development Finance 2003. Striving for Stability in Development Finance*, Washington D. C.
- World Bank (2004): *Global Development Finance 2004. Harnessing Cyclical Gains for Development*, Washington D. C.
- World Bank (2005): *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*, Washington D. C.
- World Trade Organization (2004): *World Trade Report 2004*, Genf.