

Fokus

Entwicklungspolitik

Nr. 5, 14. August 2012

Überblick über neuere „innovative“ Instrumente zur internationalen Entwicklungsfinanzierung

Autor: Dr. Helke Wälde

Redaktion: Annemie Denzer

Die Diskussion um „Innovative Finanzierungsinstrumente“ hat spätestens seit der letzten Weltwirtschaftskrise wieder Hochkonjunktur und das Spektrum der unter diesem Stichwort diskutierten Vorschläge wird ständig breiter. Die folgende Analyse gibt einen Überblick und erläutert die Funktionsweise sowie Vor- und Nachteile der wichtigsten diskutierten Vorschläge.

Die Analyse zeigt, dass es sowohl für fortgeschrittene Länder als auch für ärmere Länder volumenstarke und breit einsetzbare innovative Finanzierungsinstrumente gibt, wobei die ärmeren Länder eher auf die Bereitstellung zusätzlicher öffentlicher Mittel (z.B. über eine Devisentransaktionssteuer) angewiesen sind, während die fortgeschrittenen Länder auch stärker privates Kapital mobilisieren können (z.B. über GDP-Indexed Bonds).

Trotz der an den MDGs ablesbaren Entwicklungsfortschritte stehen viele Partnerländer immer noch vor enormen Entwicklungsherausforderungen. Um diesen zu begegnen, sind nicht nur geeignete Strategien und Politiken, sondern auch erhebliche finanzielle Mittel zu deren Umsetzung erforderlich. Die wichtigsten Finanzierungsquellen hierfür sind lokale Steuern, Abgaben und Entgelte sowie für fortgeschrittenere Länder ggfs. auch die Kreditaufnahme an den internationalen Kapitalmärkten. Auch die internationale Gebergemeinschaft trägt über Entwicklungshilfe zur Finanzierung bei (quantitatives Ziel: Bis zum Jahr 2015 soll jeder Geberstaat 0,7% des Bruttonationaleinkommens für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) - ODA - einsetzen).

Mobilisierung zusätzlicher internationaler Mittel versus effizienterer Einsatz der Mittel und stärkere Nutzung lokaler Quellen

Über die Frage, wie hoch der Mittelbedarf für die Finanzierung der Entwicklungsprozesse von Entwicklungs- und Schwellenländern ist, und über welche Quellen er primär gedeckt werden sollte, gibt es eine breite und kontroverse Diskussion: Die einen pochen auf die Einhaltung des 0,7% Ziels, von dem die meisten Geber noch sehr weit entfernt sind, die anderen weisen darauf, dass erst einmal das Potenzial lokaler Quellen (Steuern, Verhinderung von Kapitalflucht) ausgeschöpft werden sollte, und die bereits vorhandenen Mittel effizienter eingesetzt werden müssten (entwicklungsorientierte Politiken in den Partnerländern, Korruptionsbekämpfung), bevor über eine weitere Steigerung externer Hilfe gesprochen wird. Wieder andere bezweifeln, ob die Partnerländer überhaupt ausreichende Kapazitäten hätten, um zusätzliche Mittel zu absorbieren und manche behaupten gar, dass das „süße Gift“ der Entwicklungshilfe die Eigenanstrengungen derart untergräbt

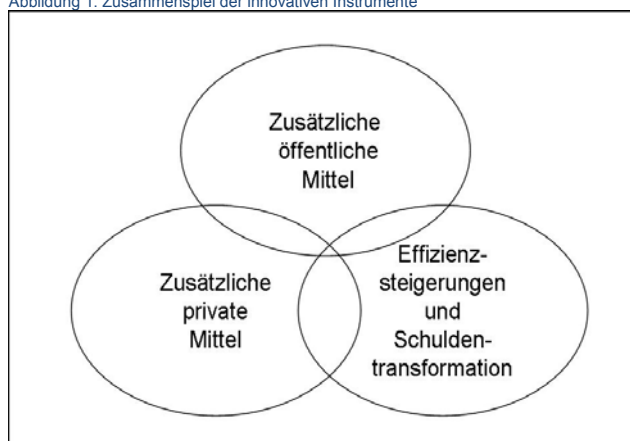
bzw. politische oder ökonomische Abhängigkeiten schafft, dass eine Reduzierung der internationalen Hilfe entwicklungsförderlicher als eine weitere Steigerung wäre.

Mehrheitlich hat sich jedoch die Überzeugung durchgesetzt, dass die Lösung in einer Kombination aus einer stärker entwicklungsorientierten Politik, einer Steigerung lokaler Einnahmen, der stärkeren Wirkungsorientierung und Effizienzsteigerung sowie der Mobilisierung zusätzlicher internationaler Mittel bestehen müsse. Der folgende Beitrag beschäftigt sich primär mit der Mobilisierung zusätzlicher internationaler Mittel (und teilweise auch mit der Mittelfreisetzung durch Effizienzsteigerungen), was aber nicht bedeutet, dass die anderen Handlungsfelder weniger wichtig wären.

Was sind sogenannte „Innovative Finanzierungsinstrumente“?

Die Erwartung, dass die Industrieländer ihren Beitrag zur Finanzierung des Entwicklungsprozesses von Partnerländern steigern, ist unverändert hoch, trifft aber auf eine Situation in der die Haushaltskassen vieler Industrieländer aufgrund eigener struktureller Probleme und umfangreicher Fiskalprogramme zur Abfederung der Weltwirtschaftskrise schon sehr strapaziert und ihre weiteren Verschuldungspotenziale an den internationalen Kapitalmärkten teilweise begrenzt sind.

Abbildung 1: Zusammenspiel der innovativen Instrumente



Quelle: eigene Darstellung

In dieser Situation erhalten sogenannte „Innovative Finanzierungsinstrumente“ besondere Aufmerksamkeit. Unter diesen Begriff fallen sehr unterschiedliche Vorschläge, die sich grob in drei Gruppen einordnen lassen:

- i. Vorschläge, die primär darauf zielen, zusätzliche öffentliche Mittel für die internationale EZ bereit zu stellen.
- ii. Vorschläge, die primär darauf zielen, zusätzliche private Mittel für die Finanzierung des Entwicklungsprozesses zu mobilisieren.
- iii. Vorschläge, die primär darauf zielen, durch Effizienzsteigerungen oder Schuldentransformationen Mittel freizusetzen, die zur Finanzierung zusätzlicher Maßnahmen eingesetzt werden können.

Abbildung 1 verdeutlicht, dass es durchaus zu Überschneidungen der einzelnen Gruppen kommen kann und sich nicht alle Instrumente eindeutig in eine Gruppe einordnen lassen.

Im Folgenden werden die wichtigsten Instrumente kurz erläutert und auf ihre innovativen Mechanismen sowie Vor- und Nachteile eingegangen.

Gruppe 1: Vorschläge zur Mobilisierung zusätzlicher öffentlicher Mittel

Neue Steuern und Abgaben auf bestimmte, i.d.R. globale Aktivitäten (z.B. Devisentransaktionen, Flugtickets, CO₂-Ausstoß)

Um trotz der defizitären Haushalte in vielen Industrieländern zusätzliche Mittel für die öffentliche EZ zu mobilisieren, zielen einige Vorschläge darauf ab, durch die Einführung neuer oder durch die Erhöhung vorhandener Steuern die Einnahmenseite der Haushalte der Geberländer zu verbessern und die Zusatzeinnahmen dann primär für die Erhöhung der Entwicklungshilfe einzusetzen. Um diese (in vielen Ländern steuersystematisch nicht unproblematische) Zweckbindung von allgemeinem Steueraufkommen möglichst gut politisch begründen und durchsetzen zu können, werden vor allem global relevante Steueratbestände diskutiert (z.B. Devisentransaktionssteuer, Besteuerung der CO₂-Emissionen, Flugticketabgabe).

Offensichtliche Vorteile dieses Vorschlags sind einerseits sein verpflichtender Charakter mit potenziell sehr hohem Mittelaufkommen und seine breite regionale und sektorale Einsatzmöglichkeit. Auf der anderen Seite kann es gerade bei globalen Transaktionen unter Umständen leicht zu unerwünschten

Ausweichreaktionen kommen (Abwanderungen von steuerrelevanten Transaktionen in ein nicht teilnehmendes Land). Um solche Ausweichreaktionen zu vermeiden, müsste man entsprechende Regelungen möglichst gleichzeitig in allen hierfür wichtigen Ländern einführen, was aber politisch nur sehr schwer durchsetzbar wäre. Ein weiterer (relativer) Nachteil ist, dass sich die Zweckbindung von Steuereinnahmen je nach politischer Opportunität relativ leicht verändern lässt. Es gibt wenige Gründe zu glauben, dass zusätzliche Steuereinnahmen auf Dauer nach anderen Prioritäten eingesetzt werden als das allgemeine Steueraufkommen.

Verkauf/Versteigerung von Nutzungsrechten durch den Staat (z.B. Umweltzertifikate; UMTS-Lizenzen)

Jeder Staat verfügt über Nutzungsrechte an bestimmten Dingen, die er wirtschaftlich verwerten und deren Erlöse er für die EZ einsetzen kann. Die Versteigerung der UMTS-Lizenzen oder der Verkauf von Emissionszertifikaten an Unternehmen, die dem europäischen Emissionshandel unterliegen, sind Beispiele für diese Einnahmequellen. Allein aus Deutschland flossen in den letzten drei Jahren beispielsweise insgesamt mehr als eine halbe Milliarde Euro aus Versteigerungen von Emissionszertifikaten in internationale Klimavorhaben, und längerfristig können insbesondere über die Erhöhung der versteigerten Mengen noch erheblich mehr Mittel für die internationale Entwicklungsfinanzierung mobilisiert werden.

Ein Nachteil dieses Instrumentes ist, dass das Aufkommen stark vom erzielbaren Preis und somit von den aktuellen Marktbedingungen abhängt. Deutlich wird dies derzeit am Beispiel der Emissionszertifikate: Die Preise sind zuletzt drastisch gesunken, so dass die Erlöse pro Tonne CO₂ aktuell weit hinter den Erwartungen zurückbleiben.

Sonderzuteilung der Sonderziehungsrechte des IWF an Entwicklungsländer

Die Ausgabe von Sonderziehungsrechten (SZR) erfolgt durch Beschluss der Mitgliedsländer des Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Verteilung der SZR auf die Mitgliedsländer erfolgt normalerweise gemäß der jeweiligen IWF-Länderquote. Im Prinzip sind SZR-Zahlungsansprüche an die Mitgliedsländer des IWF. Da sie – im Unterschied etwa zu US-Dollar oder Euro – nur im Handel zwischen Zentralbanken und nicht als reale Währung im Warenverkehr einsetzbar

sind, haben sie sich als Reservewährung bisher kaum durchgesetzt.

Verschiedene Vorschläge zur Steigerung der globalen Entwicklungsfinanzierung beziehen sich darauf, diesen SZR-Mechanismus zu nutzen. Dies kann etwa durch einen Beschluss zur Ausgabe neuer SZR (entweder quotenproportional oder sogar durch eine überproportionale oder ausschließliche Ausschüttung an Entwicklungsländer) oder durch den Transfer von bereits bestehenden SZR an Entwicklungsländer geschehen. Die erhaltenen SZR könnten Entwicklungsländer dann gegebenenfalls bei den Zentralbanken der Mitgliedsländer in konvertible Währung tauschen und für die Finanzierung ihres Entwicklungsprozesses einsetzen. In der Wirkung entspricht dies etwa einer global erhobenen Steuer, deren Erlöse den Entwicklungsländern zur freien Verfügung gestellt werden.

Der Vorteil dieser Lösung besteht darin, dass es ein relativ einfacher Mechanismus zum globalen Transfer von Mitteln an Entwicklungsländer ist. Der offensichtliche Nachteil ist, dass SZR nicht in beliebiger Höhe generiert werden können, ohne globale Inflationstendenzen auszulösen, und dass der Gegenwert der SZR von denjenigen Mitgliedsländern erwirtschaftet werden muss, die SZR gegen konvertible Währung eintauschen. Deshalb ist es schwer für diese Vorschläge eine Mehrheit im IWF zu finden.

Gruppe 2: Vorschläge zur Mobilisierung zusätzlicher privater Mittel

Public Private Partnerships (PPP)

Der Begriff „Public Private Partnerships“ umschreibt sehr unterschiedliche Modelle der Zusammenarbeit von Staat und Privatsektor. In den hier relevanten Modellen übernimmt der private Partner meist ganz oder teilweise die (Vor-) Finanzierung, Planung, Erstellung und manchmal auch den Betrieb von staatlichen Infrastrukturen (z.B. Kraftwerke, Straßen, Gebäude, Eisenbahnen, Wälder) und erhält hierfür ein vorab festgelegtes (teilweise leistungsabhängiges) Entgelt vom Staat. Der Vorteil kann – neben der offensichtlichen Mittelmobilisierungsfunktion – auch darin liegen, dass Private diese Leistungen effizienter erledigen als staatliche Betriebe, oder dass Infrastrukturen über PPP-Modelle früher erstellt und von der Zielgruppe genutzt werden können als bei rein staatlicher Realisierung. Die hohen Erwartungen, die lange Zeit in PPP-Modelle gesetzt wurden, haben sich aber teilweise als unrealistisch erwiesen. Die erforderlichen Vertragskonstellationen sind oftmals sehr komplex und stellen sehr hohe Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der staatlichen Strukturen. Der

Aufwand für das Monitoring der Leistungserbringung des privaten Partners überkompensiert in manchen Fällen die Effizienzvorteile.

Insgesamt ist das Potenzial für PPP-Modelle in vielen Entwicklungsländern noch relativ begrenzt, aber steigend und ausbaufähig.

Risikoübernahmen oder Garantien durch den Staat (z.B. IFFIm, AMC, GAVI)

Bei diesen Instrumenten beteiligt sich der Staat an Risiken bzw. Kosten wirtschaftspolitisch wünschenswerter Wirtschaftsaktivitäten und fördert damit die Bereitschaft von Privaten, Mittel für diese Aktivitäten aufzubringen.

Ein Beispiel ist die „Internationale Finanzfazilität für Impfprogramme“ (IFFIm). IFFIm nimmt kommerzielle Mittel auf dem internationalen Kapitalmarkt auf und setzt diese für die Finanzierung umfangreicher Impfprogramme und Maßnahmen zur Stärkung des Gesundheitssektors in Entwicklungsländern ein. Das bekannteste Beispiel ist die GAVI Allianz („Global Alliance for Vaccines and Immunisation“). Die Rückzahlung dieser Mittel erfolgt aus den zukünftigen Dotierungen von Entwicklungshilfebudgets der Geberländer. Derzeit beteiligen sich Großbritannien, Frankreich, Italien, Spanien, Niederlande, Norwegen, Südafrika, Australien und Schweden an diesem Modell. Die Kreditwürdigkeit von IFFIm wird dabei durch entsprechende Staatsgarantien (Verpflichtungen zur Bereitstellung zukünftiger Haushaltsmittel der Geberländer) sichergestellt.

Letztlich handelt es sich bei IFFIm um die kommerzielle Vorfinanzierung des Einsatzes von Haushaltsmitteln. Durch den vorgezogenen Einsatz dieser Mittel für Impfprogramme können einerseits zukünftiges Krankheitsleid und Krankheitskosten vermieden (eingesparte Behandlungskosten) und andererseits Kostenvorteile bei der gebündelten Beschaffung großer Mengen von Impfstoffen realisiert werden, so dass sich die Maßnahme ganz oder teilweise selbst finanzieren kann. Deutschland beteiligt sich bislang unter anderem auch deshalb nicht an solchen Modellen, weil durch die Belegung zukünftiger Haushaltsmittel das Haushaltsrecht des Deutschen Bundestags beeinträchtigt sein könnte.

Ein weiteres Beispiel aus dieser Art von innovativen Finanzierungsinstrumenten sind sogenannte „Advanced Market Commitments“ (AMC). Hierbei übernimmt ein Industrieland z.B. gegenüber Pharmafirmen die Garantie, in

der Zukunft bestimmte Mengen an Impfstoffen zu bestimmten Preisen abzunehmen und schafft damit einen Anreiz, diese Impfstoffe (oder Medikamente gegen typische Armutskrankheiten wie Pneumokokken oder Malaria) zu produzieren bzw. überhaupt erst einmal zu entwickeln. Ein weiterer positiver Effekt dieses Vorschlags liegt in der länderübergreifenden Bündelung der Nachfrage nach Impfstoffen, wodurch sich sehr günstige Preise realisieren lassen.

Diese Instrumente sind bisher auf wenige Anwendungsfälle im Gesundheitswesen beschränkt, wo die Bedingungen relativ günstig sind. Es ließe sich möglicherweise auch auf einige andere Fälle (z.B. Saatgut, Pflanzenschutzmittel) übertragen, seine Anwendungsmöglichkeiten erscheinen aber insgesamt auf wenige Spezialfälle beschränkt.

Blending: Konzessionäre Darlehen durch Mischung öffentlicher und privater Mittel

Mittel aus den Entwicklungshilfeeats von Geberregierungen werden i.d.R. als „verlorener Zuschuss“ zur Verfügung gestellt. Diese sehr günstigen Konditionen sind für manche Vorhaben angemessen, andere Vorhaben (insbesondere solche, die auch eigene Einnahmen generieren oder von Partnern durchgeführt werden, die eine entsprechende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit haben) könnten aber ihren Förderzweck auch mit deutlich geringeren Zuschussbeiträgen erreichen. Mit den so eingesparten Mitteln könnten dann andere Vorhaben (bzw. mehr Vorhaben des gleichen Typs) gefördert werden.

Die Kernidee des „Blendings“ ist es, günstige Haushaltsmittel mit Mitteln des internationalen Kapitalmarktes genau so zu kombinieren, dass weder eine Überförderung noch eine Unterförderung des Vorhabens auftritt.

Die häufigste Form des Blendings ist die Zinsverbilligung. Hierbei nimmt beispielsweise eine Entwicklungsbank ein marktmäßiges Darlehen am Kapitalmarkt auf und nutzt die Zuschüsse aus dem Haushalt zur Reduzierung der Zinslast über die gesamte Laufzeit des Darlehens. Dadurch kann je nach Verbilligungsbedarf i.d.R. ein Vielfaches (häufig das 4 -10fache) der verfügbaren Haushaltsmittel für die Entwicklungsfinanzierung mobilisiert werden.

In der deutschen EZ wird „Blending“ teilweise bereits seit längerer Zeit genutzt und viele andere Geber sehen hierin ein sehr großes Potenzial, die Wirksamkeit und Effizienz ihres Mitteleinsatzes zu steigern. Auch die Europäische Kommission prüft im Moment, dieses

Instrument in Zukunft wesentlich stärker einzusetzen.

Darlehen/Bonds mit performanceabhängigen Rückzahlungsbedingungen (z.B. Counter-Cyclical Loans / GDP-Indexed Bonds)

Der Zugang vieler Entwicklungsländer zu den internationalen Kapitalmärkten ist einerseits aufgrund ihrer oftmals noch schwachen und krisenanfälligen Volkswirtschaft begrenzt und andererseits aufgrund des erhöhten Risikos auch relativ teuer. Einige Vorschläge zielen daher darauf ab, die Rückzahlungsbedingungen der Darlehen bzw. Anleihen von der wirtschaftlichen Performance des Schuldnerlandes abhängig zu machen, so dass in guten Jahren mehr und in schlechten Jahren weniger Mittel zurückgezahlt werden müssen. Diese Idee kann dazu beitragen, Schuldenspiralen zu vermeiden und reduziert damit das Risiko des Kreditausfalls. Bei den von der Französischen Entwicklungsbank AFD entwickelten „Counter-Cyclical Loans“ bestimmt der Eintritt vordefinierter „Trigger“ (z.B. Rückgang der Ernteerträge oder der Exporterlöse um x%), ob eine automatische Schuldendienststreckung stattfindet. Bei den GDP-Indexed Bonds hängt der Schuldendienst direkt von der Wachstumsrate des Bruttoinlandseinkommens ab.

Einsetzbar sind diese Instrumente nur für Länder, die bei normaler Wirtschaftsentwicklung prinzipiell kreditwürdig sind. Das Mittelmobilisierungspotenzial ist teilweise sehr hoch, allerdings wurde das Instrument bisher nur von wenigen Ländern eingesetzt und stieß bei Finanzinvestoren aufgrund des schwer kalkulierbaren Rückzahlungsstromes nur auf begrenztes Interesse. Denkbar wäre, dass internationale Entwicklungsbanken dieses Instrument stärker nutzen und damit „marktgängiger“ machen.

Verbriefungen / Strukturierte Fonds

Bei Verbriefungen geht es vereinfacht ausgedrückt darum, Kreditrückzahlungen durch die Abtretung von zukünftigen Zahlungsströmen zu besichern. Staatsanleihen können beispielsweise durch die Abtretung von Einnahmen aus der Ölproduktion besichert werden, indem die Öleinnahmen zunächst auf ein Treuhänderkonto überwiesen werden und der Treuhänder daraus erst die Kreditrückzahlungen bedient und nur den Rest an den Schuldner weiterleitet.

Ähnlich wie die oben genannten Verbriefungen funktionieren strukturierte Fonds, die neben der Besicherung über zukünftige Einnahmen auch das Risiko „strukturieren“, wie folgt: Das Gesamtrisiko wird in Tranchen mit unterschiedlichem Risikogehalt aufgespalten und an Kapitalanleger

mit unterschiedlicher Risikoneigung weiterge-
reicht (und dadurch wird letztlich privates
Kapital für die Finanzierung des Entwick-
lungsprozesses mobilisiert).

In der EZ wird dieses Instrument häufig bei
der Refinanzierung von (Mikro-)Finanz-
institutionen in Partnerländern genutzt: Die
von den lokalen Finanzinstitutionen ausge-
reichten (Mikro-)Kredite dienen dabei der
Besicherung des an die Finanzinstitution
gegebenen internationalen Darlehens. Dieses
internationale Darlehen wird vereinfacht in
drei Tranchen aufgespalten, der „first loss“
Tranche, der „mezzanine“ Tranche und der
„senior“ Tranche. Alle Ausfälle von (Mikro-)
Krediten werden zunächst der „first loss“
Tranche belastet, erst wenn diese Tranche
völlig aufgebraucht ist (das Kapital des „first
loss“-Investors damit völlig verloren ist), wird
die „mezzanine“ Tranche belastet, und erst
wenn die „mezzanine“ Tranche völlig aufge-
braucht ist, wird die „senior“ Tranche zur
Deckung von Verlusten in Anspruch genom-
men. Die „first loss“ Tranche ist so dimensio-
niert (z.B. 5% der Gesamtdarlehenssumme),
dass sie erfahrungsgemäß sämtliche zu
erwartenden Kreditausfälle deckt und noch
ein gutes Sicherheitspolster hat. Diese Tran-
che ist am Kapitalmarkt allerdings nahezu
unverkäuflich und verbleibt deshalb beim
(Mikro-)Kreditinstitut oder bei einem Entwick-
lungshilfegeber. Die „senior“ Tranche (meist
ca. 80% des Gesamtvolumens) kann wegen
ihres sehr geringen Risikogehaltes meist sehr
günstig am Kapitalmarkt platziert werden und
die „mezzanine“ Tranche (z.B. 15% des Vo-
lumens) kann meist auch mit einem akzeptab-
len Abschlag am Kapitalmarkt abgesetzt oder
von Förderinstitutionen übernommen werden.
Im Ergebnis können damit bis zu 95% der
Gesamtfinanzierung am Kapitalmarkt platziert,
also von privaten Kapitalgebern aufgebracht
werden.

Verbriefungen und strukturierte Fonds haben
ein sehr großes Mittelmobilisierungspotenzial,
sind aber nur in Partnerländern mit einem gut
entwickelten Finanzmarkt bzw. für Produkte
mit relativ sicheren zukünftigen Einnahme-
strömen einsetzbar.

Ethische Fonds / Ethische Bonds / Diaspora Bonds

Ethische Fonds und ethische Bonds sind
i.d.R. private Investmentfonds oder Bonds, die
neben der Erzielung einer positiven Rendite
auch ethische Aspekte bei ihrer Investitions-
entscheidung berücksichtigen und dafür bereit

sind, auch gewisse Renditeeinbußen hinzu-
nehmen. Solche Fonds/Bonds investieren
beispielsweise in Unternehmen, die einen
besonderen entwicklungspolitischen Mehrwert
haben. Meist sind diese Fonds/ Bonds sekt-
oral oder regional fokussiert. Unter der Betei-
ligung der Weltbank werden beispielsweise
„Green Bonds“ im Bereich Umwelt und „Cool
Bonds“ im Bereich Klima aufgelegt.

Um die Qualität der entwicklungspolitisch
motivierten Investments zu sichern, sind i.d.R.
erhöhte Aufwendungen für die Auswahl der
Investments erforderlich, was die Rendite
weiter drückt.

Ähnlich funktionieren auch die sogenannten
„Diaspora Bonds“: Im Ausland lebende
Staatsangehörige von Entwicklungs- und
Schwellenländern haben häufig ein besonde-
res Interesse, die Entwicklung ihres Heimat-
landes zu unterstützen. Sie sind dafür auch
bereit auf „Rendite“ zu verzichten. Im Falle
wirtschaftlicher Schwierigkeiten ziehen sie –
anders als rein kommerzielle Investoren – ihre
Mittel nicht sofort wieder ab. Diaspora Bonds
eignen sich vor allem für Länder mit einer
großen Zahl von im Ausland lebenden
Staatsangehörigen und hoher Verbundenheit
mit dem Heimatland (z.B. Indien, China,
Israel).

Sowohl ethische Fonds/Bonds als auch Dias-
pora Bonds können zusätzliche private Mittel
zur Finanzierung des Entwicklungsprozesses
mobilisieren, ihr Potenzial ist aber derzeit
durch die geringe Bereitschaft von Investoren
zu Renditeverzichtern noch relativ begrenzt
(mit allerdings positiven Aussichten).

Lokalwährungskredite

Traditionell werden Mittel in der EZ in interna-
tional konvertibler Währung ausgereicht.
Dadurch wird dem Schuldner allerdings das
komplette Wechselkursänderungsrisiko auf-
gebürdet, das gerade für Akteure in Entwick-
lungsländern schwer zu tragen ist. Kleine und
mittlere Unternehmen sind davon besonders
betroffen, da ihnen i.d.R. nur Umsatzerlöse in
lokaler Währung zur Verfügung stehen. Durch
die Verfügbarmachung von Kreditrückzahlun-
gen in lokaler Währung reduziert sich das
Ausfallrisiko und verbessert sich ihr Kreditzu-
gang.

Das Wechselkursrisiko verbleibt dann damit
zwar beim Kreditgeber, dieser kann es aber
leichter über verschiedene Länder streuen
und über Kapitalmarktinstrumente absichern.

Das Mittelmobilisierungspotenzial dieses

Instruments ist relativ begrenzt, aber es ist relativ
breit einsetzbar.

Clean Development Mechanism (CDM) und Adaptation Fund (AF)

Nicht nur über die Erstversteigerung von Emis-
sionszertifikaten an die Unternehmen, die dem
europäischen Emissionshandel unterliegen,
lassen sich Mittel für die Entwicklungsfinanzie-
rung mobilisieren, sondern auch über den späte-
ren Verkauf von Emissionszertifikaten im Rah-
men des sogenannten Clean Development
Mechanism (CDM): Wenn ein Entwicklungsland
beispielsweise einen Windpark erstellt, kann es
die im Vergleich mit thermischen Kraftwerken
eingesparten Emissionen zertifizieren lassen und
an ein Unternehmen mit Reduktionsauflagen in
einem Industrieland verkaufen. Die Mittel fließen
dabei dem Projekt im Entwicklungsland direkt zu.
In den Jahren 2005-2011 konnten durch Zertifi-
katverkäufe ca. 33 Mrd. US-Dollar für Projekte in
Entwicklungs- und Schwellenländern mobilisiert
werden. Die Höhe der für die einzelnen Projekte
mobilisierten Mittel hängt allerdings - analog zu
den zuvor erläuterten Versteigerungserlösen -
stark von den Marktpreisen ab.

Weiterhin gehen 2% der Verkaufserlöse in den
Adaptation Fund (AF), aus dem auch Entwick-
lungsländer, die keine Zertifikate verkauft haben,
Finanzierungsmittel für spezielle Projekte zur
Anpassung an Klimaveränderungen erhalten
können.

Lotterien

Auch über Lotterien lassen sich private Mittel für
Entwicklungsaufgaben mobilisieren. Die „Belgian
Technical Cooperation“ veranstaltet beispiels-
weise gemeinsam mit belgischen NGOs und UN-
Organisationen eine nationale Lotterie, bei der
jedes Jahr 20% der Umsätze in den „Belgian
Fund for Food Security“ fließen, aus dem Projek-
te zur Herstellung der Nahrungsmittelsicherheit
für von Hungersnot betroffene Entwicklungslän-
der finanziert werden. Neben der ethischen
Frage, ob ein Staat Glücksspiele fördern sollte,
ist zu beachten, dass Lotterien ein quantitativ
eher nachrangiges und in der Höhe auch volatiles
Instrument zur Mobilisierung von Mitteln sind.

Gruppe 3: Vorschläge die durch Effizienzer- höhungen oder Schuldentransformationen Mittel für Entwicklungsaufgaben freisetzen

Results-based Financing / Output-based Aid / Health Impact Fund (HIF)

Die Besonderheit bei dieser Art von Instrumenten
ist, dass nicht der erforderliche Input zur Erbrin-
gung einer entwicklungspolitisch relevanten

Leistung (z.B. der Bau einer Schule) sondern die Wirkung (z.B. Steigerung der Zahl der erfolgreichen Schulabgänger) bezahlt wird. Abwandlungen hiervon sind Output-based Aid bzw. Gutscheinsysteme.

Vorteile dieser Instrumentengruppe liegen vor allem darin, dass für die Partnerländer ein hoher Anreiz geschaffen wird, schnelle Wirkungen zu erzielen und sie dies in voller Eigenverantwortung tun können. Nachteile sind, dass diese Instrumente nur für fortgeschrittenere Entwicklungs- und Schwellenländer in Frage kommen, die einerseits über entsprechende Planungs- und Umsetzungskapazitäten verfügen, und andererseits entsprechende Leistungen auch bis zum Eintritt der Wirkungen vorfinanzieren können. In der Praxis hat sich auch die objektive Zurechenbarkeit und Messung der Wirkung als sehr schwierig erwiesen, so dass diese Instrumente in Reinform bisher kaum zur Anwendung kommen, aber im Gleichschritt mit einer verbesserten Wirkungsmessung trotzdem ein gewisses Potenzial aufweisen.

Ein besonderer Fall von erfolgsabhängiger Finanzierung ist der sogenannte „Health Impact Fund“ (HIF). Bei diesem von einer internationalen Wissenschaftlergruppe entwickelten Vorschlag würden Pharmafirmen nicht mehr über einen festen Preis pro verkauftem Medikament sondern z.B. aus einem internationalen Medikamentenfonds mit einem festen Betrag pro nachgewiesener eingetretener

Wirkung (z.B. Rückgang der Tuberkulose-Inzidenz nach Einführung eines neuen Medikaments in einem Entwicklungsland) vergütet.

Dadurch hätten Pharmafirmen einen Anreiz, sich auf die Entwicklung von hochwirksamen Medikamenten zu konzentrieren und – das ist genauso wichtig – auch auf eine bestimmungsgemäße Medikamentennutzung durch die Patienten zu achten, statt den Absatz über eine ständige Erhöhung des Werbeaufwandes anzukurbeln, was sich möglicherweise am Ende nur preiserhöhend auf die von den Patienten zu zahlenden Medikamente auswirkt. Auch bei diesem Vorschlag geht es also um Kostensenkungen durch Effizienzsteigerungen.

Wetter- und Katastrophenversicherungen

Teilweise werden auch bestimmte Versicherungen (z.B. gegen Ernteausfälle oder Katastrophen in Entwicklungsländern) zu den innovativen Finanzierungsinstrumenten gezählt. Der interessante Effekt bei den Versicherungen ist, dass das durchschnittliche Eintrittsrisiko eines Schadensfalls (das der Prämienberechnung zugrunde gelegt werden muss) durch eine sehr breite Risikostreuung gesenkt werden kann.

Bei der „Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility“ (CCRIF) konnten die Prämien durch die Streuung des Risikos aus 16 Teilnehmerstaaten um ca. 40% gegenüber dem Wert gesenkt werden, den man für ein einzelnes Land als Prämie hätte aufbringen müssen. Ein Nachteil dieses Instruments ist, dass es nur relativ weni-

ge Anwendungsfälle gibt, und das für Entwicklungsfinanzierungen „freisetzbare“ Mittelvolumen daher eng beschränkt bleibt.

Konditionierte Schuldenerlasse, Schuldentausch und Debt Swaps

Bei konditionierten Schuldenerlassen wird einem Entwicklungsland die Tilgung eines Kredites (oder eines Teils davon) erlassen, wenn es bestimmte entwicklungspolitisch relevante Bedingungen (z.B. bestimmte Impfraten) erfüllt.

Ähnlich gelagert ist der Schuldentausch, der häufig bei IDA- und IBRD-Krediten vorgenommen wird. Hierbei zahlt ein dritter Geber bei Erfüllung der Bedingungen die Kredite für das Entwicklungsland an den Gläubiger zurück.

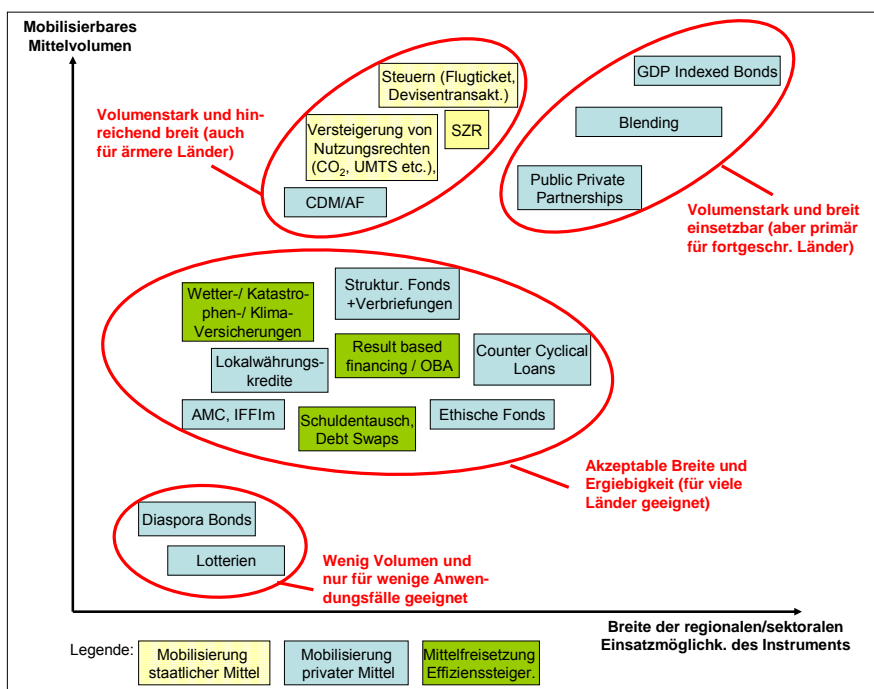
Beim Debt Swap wird hingegen vereinbart, dass das Entwicklungsland den Gegenwert der erlassenen Schulden (oder einen Teil davon) für bestimmte entwicklungspolitisch relevante Maßnahmen einsetzt, z.B. im Naturschutz (Debt for Nature Swap) oder im Gesundheitswesen (Debt for Health Swap). Allen diesen Instrumenten gemein ist, dass sie im engeren Sinne keine zusätzlichen externen Mittel („fresh money“) mobilisieren, sondern die Rückzahlungsverpflichtungen i.d.R. auf zwischenstaatliche Kredite reduzieren und insofern nur indirekt Mittel freisetzen, die dann für andere entwicklungsrelevante Aufgaben eingesetzt werden können.

Diese Instrumente sind vor allem für hochverschuldete arme Länder interessant. Allerdings sind viele öffentliche Schulden dieser Ländergruppe bereits in früheren Schuldenrunden erlassen bzw. umgeschuldet worden, so dass das Potenzial für den Einsatz dieser Instrumente begrenzt ist. Grundsätzlich ist bei allen Schuldenerlassen in der einen oder anderen Form zu berücksichtigen, dass sie (in Erwartung späterer Schuldenerlasse) die Kreditaufnahmebereitschaft unbotmäßig erhöhen können.

Ergebnis: Etliche Instrumente mit breiten Einsatzmöglichkeiten und hohem Mittelmobilisierungspotenzial

In der entwicklungspolitischen Fachwelt werden derzeit viele Vorschläge für innovative Finanzierungsmechanismen diskutiert. Der innovative Gehalt dieser Vorschläge ist sehr unterschiedlich, einige werden schon seit vielen Jahren praktiziert. Die Instrumente unterscheiden sich auch hinsichtlich zweier wichtiger Kriterien nämlich einerseits der Frage, für wie viele Länder und Situationen das Instrument eingesetzt werden kann, und andererseits wie hoch das Mittelvolumen ist, das bei günstigen Einsatzbedingungen mit dem Instrument mobilisiert werden kann.

Abbildung 2: Bewertung der Instrumente nach Breite der Einsatzmöglichkeiten und Potenzial zur Mobilisierung großer Beträge



Quelle: Eigene Darstellung

Wie Abbildung 2 zeigt, lassen sich vier Cluster von Instrumenten unterscheiden. Für fortgeschrittene Länder gibt es eine Gruppe von Instrumenten die sehr ergiebig und breit anwendbar sind und alle auf der Mobilisierung zusätzlichen privaten Kapitals basieren. Auch für ärmere Länder gibt es volumenstarke Instrumente, die aber primär darauf zielen, mehr öffentliche Mittel zu mobilisieren. Die Instrumente in diesen beiden Clustern sollten forciert weiterverfolgt werden. Auf der anderen Seite des Spektrums gibt es Instrumente die ebenfalls private Mittel mobilisieren wollen, aber weder volumenstark noch breit

einsetzbar sind und denen daher insgesamt nur eine relativ geringe Bedeutung zukommt. Und im Mittelfeld gibt es eine breite Palette von Instrumenten mit einer ausreichend hohen Ergiebigkeit und Einsatzbreite (teils effizienzsteigernd, teils privates Kapital mobilisierend) die weiterentwickelt und in geeigneten Fällen zum Einsatz kommen sollten.

Noch ist der Anteil innovativer Instrumente am Gesamtvolumen der Entwicklungsfinanzierung eher moderat, aber ihre Bedeutung ist gestiegen und sie stellen ein hohes ungenutztes Potenzial dar. ■

Literatur:

“Mapping of some important innovative Finance for Development Mechanism”, OECD Conference 2011, Paris

“Innovative Finance for Development Solutions”, The World Bank Group, <http://siteresources.worldbank.org/CFPEXT/Resources/IF-for-Development-Solutions.pdf>

“World Economic and Social Survey 2012: In Search of New Development Finance”, United Nations, 2012, New York