

Meinungsforum Entwicklungspolitik

Nr. 1, 15. April 2014

Die Renaissance staatlichen Unternehmertums - Wie Entwicklungsfinanzierung in einer sich verändernden Welt sinnvoll gestaltet werden kann

Von Jiajun Xu und Richard Carey

Jiajun Xu arbeitet als Wissenschaftlerin im Fachbereich Internationale Beziehungen der Oxford Universität. Sie arbeitete 2012/2013 im „High Level Panel Secretariat on the Post-2015 Development Agenda“ der Vereinten Nationen. Richard H. Carey ist ehemaliger Leiter des Development Co-operation Directorates (DCD-DAC) der OECD und Mitbegründer der „China-DAC Study Group. Er ist Mitglied des Beratergremiums zu „Rising Powers in Development“ am Institute of Development Studies (IDS) der Sussex Universität.



In der Reihe „Meinungsforum Entwicklungspolitik“ publiziert die KfW in lockerer Folge persönliche Stellungnahmen von renommierten Entwicklungsforschern zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen. Die inhaltliche Verantwortung für den Text liegt ausschließlich beim Autor. Die KfW teilt nicht notwendigerweise die vorgetragenen Ansichten.

Die Weltgemeinschaft steht vor der historischen Chance, wichtige Veränderungen in Angriff zu nehmen, und das in bislang unbekanntem Ausmaß und nie dagewesener Geschwindigkeit. Bedingt wird dieser Wandel insbesondere durch die zunehmende Anzahl schnell wachsender Niedrigeinkommensländer. Um den Wandel erfolgreich umzusetzen, ist es erforderlich, die Rolle des staatlichen Unternehmertums (*public entrepreneurship*) neu zu überdenken. Dieser Weg führt zwar durch unbekanntes Terrain mit Gefahren und Risiken, kann aber die Mobilisierung enormer und langfristiger finanzieller Mittel für Entwicklungszwecke initiieren und beschleunigen.

Damit diese Art von Unternehmertum Erfolg haben kann, halten wir die Modernisierung und Anpassung der politischen Steuerung und Koordination von Entwicklungsfinanzierung für unumgänglich. Zum einen müssen Anreize, Finanzierungsinstrumente und Geschäftsmodelle geschaffen werden, die es ermöglichen, die neuen Herausforderungen zu bewältigen. Zum anderen müssen Mechanismen zur verbesserten Transparenz und Rechenschaftslegung etabliert werden, um mögliche Fallstricke eines uneingeschränkten finanziellen Wettbewerbs zu vermeiden und die wesentlichen Probleme finanzieller Integrität zu berücksichtigen.

Im Folgenden möchten wir zunächst veranschaulichen, welchen Beitrag das Konzept des staatlichen Unternehmertums zum besseren Verständnis der wichtigsten politischen Debatten über die derzeitige Steuerung von Entwicklungsfinanzierung leisten kann. Anschließend gehen wir darauf ein, inwiefern aufstrebende Wirtschaftsmächte sich oftmals als aktive „*Developmental States*“ betätigen, risikofreudig sind, Impulse geben und dazu beitragen, Entwicklungsprozesse zu ermöglichen und zu beschleunigen. Im Anschluss untersuchen wir die Gefahren öffentlichen Unternehmertums, die gerade dann auftreten können, wenn Rechenschaftspflichten fehlen. Abschließend erörtern wir, wie bestehende Steuerungsmechanismen verbessert werden sollten, um öffentliches Unternehmertum in eine entwicklungsförderliche Richtung zu lenken.

Wichtige politische Debatten über den aktuellen Ordnungsrahmen von Entwicklungsfinanzierung

Die neuen Entwicklungsherausforderungen stoßen aktuell wichtige systemische Debatten und Veränderungen an, insbesondere in Bezug auf Politik- und Marktversagen, die zu massiven globalen Finanzierungslücken bei Infrastrukturinvestitionen geführt haben. Nicht umsonst steht dieses Thema derzeit ganz

oben auf der Prioritätenliste der G20.

Zunächst ist ein fortwährender Zielkonflikt zwischen der nötigen Ausweitung von Investitionen und der Beibehaltung einer nachhaltigen Schuldenfähigkeit festzuhalten. Der ökonomische Mainstream scheint sich hierbei auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu konzentrieren. Dies geschieht in der Hoffnung, so eine starke Antwort des Privatsektors auf die Herausforderungen langfristiger Investitionen hervorzurufen. Jedoch gewinnt zunehmend die gegensätzliche Auffassung an Boden, dass Marktversagen das grundlegende Problem darstellt und sehr viel direktere und größere staatliche Maßnahmen erforderlich sind. Dieser Meinung zufolge wird es ohne starkes staatliches Engagement und Koordination nicht zu umfangreichen Entwicklungsinvestitionen kommen. Unternehmerisches Handeln von Regierungen könnte hingegen private Investitionen nach sich ziehen. Auch kleinere Projekte benötigen manchmal staatliches Eingreifen, insbesondere wenn Spillover-Effekte und langfristige Planungshorizonte eine Rolle spielen.

Hinzu kommt, dass das traditionelle Konzept Öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit (ODA) in einer Identitätskrise steckt. Im Umfeld des Development Assistance Committees (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) haben einige staatliche Entwicklungsfinanzierer die Initiative ergriffen, an den internationalen Finanzmärkten günstige Mittel aufzunehmen und an Projekte in Partnerländern weiterzuleiten. Diese Praxis erfordert keine zusätzlichen Steuergelder, entspricht aber trotzdem noch der anerkannten Definition der ODA. Dennoch stößt die Vorgehensweise auf Kritik innerhalb des DAC, wo staatliche Entwicklungsfinanzierung immer noch mit Subventionen („genuine budgetary effort“) der Geber gleichgesetzt wird. Dabei nutzen mittlerweile auch die neuen Geber immer stärker die Möglichkeit, durch implizite staatliche Garantien öffentlicher Institute privates Kapital zu mobilisieren. Besonders China hat sich sehr schnell als führender Anbieter solcher Entwicklungsfinanzierung etabliert. Der indische Vorschlag einer BRICS-Bank ist ein

Zeichen dafür, dass die aufstrebenden Wirtschaftsnationen bereit sind, einen eigenen multilateralen Kanal zur Behebung von Marktversagen im Entwicklungsprozess zu schaffen. Zusätzlich hat China den Aufbau einer neuen asiatischen Infrastrukturbank sowie der Shanghai Cooperation Organization Development Bank vorgeschlagen.

Gerade hier bietet das Konzept des staatlichen Unternehmertums einen hilfreichen Rahmen, um das Zusammenwirken der neuen Kräfte in der Entwicklungsfinanzierung zu verstehen.

Staatliches Unternehmertum und der *Developmental State* im Rahmen ökonomischer Transformation

Schwellenländer, die die Weltwirtschaft in den letzten Jahrzehnten maßgeblich verändert haben, haben dies auf ganz unterschiedlichen Wegen und in unterschiedlichen Zeiträumen getan. Eins jedoch hatten sie alle gemein: einen gestalterischen Führungsanspruch, der dank langfristiger Perspektiven für Wertschöpfungsthemen und eines impliziten sozialen Gesellschaftsvertrags „business-as-usual“ Denkweisen durchbricht. Diese Art öffentlichen Unternehmertums basiert auf der engen Zusammenarbeit zwischen einem unterstützenden Staat und einem dynamischen Unternehmenssektor mit drei typischen Kerneigenschaften: a) Wachsamkeit für sich bietende Chancen; b) Bereitschaft, unter unsicheren Rahmenbedingungen Ermessensentscheidungen zu treffen; sowie c) mutige und kreative Innovationskraft.

Staatliche Unternehmer sind wichtige Wegbereiter, die neue Wertschöpfungspotentiale identifizieren können, welche oftmals durch eine gewisse Trägheit des Status Quo unterdrückt werden. Außerdem können staatliche Unternehmer die Lücke zwischen sozialen und privaten Renditen überbrücken und staatliche und private Ressourcen zur Realisierung entwicklungspolitischer Ziele bündeln. So können sie latente Investitionsmöglichkeiten in reale Wertschöpfung verwandeln.

Darüber hinaus nehmen staatliche Unternehmer eine wichtige Rolle bei der Überwindung von Investitionszurückhaltung und Untätigkeit ein, indem sie geeignete Rahmenbedingungen für die Erhöhung und Intensivierung der Wertschöpfung schaffen. Die umfangreiche Transformationsagenda bringt Aufgaben von bislang ungekannter Komplexität und beispiellosem Ausmaß mit sich. In der Gründungsbeziehungsweise Anlaufphase liegen ent-

sprechende Vorhaben oftmals außerhalb der Möglichkeiten privater Akteure. Daher bietet es sich an, dass öffentliche Unternehmer Marktvorreitern dabei helfen, Risiken einzugehen, Fehleinschätzungen oder sogar Rückschläge zu überwinden und Verluste durch Misserfolge in der Experimentierphase zu tragen. Außerdem können sie die politische Ökonomie wirtschaftlicher Reformprozesse und erforderlicher Kurskorrekturen regeln.

Des Weiteren schafft staatliches Unternehmertum Vertrauen, indem es die Wirtschaftlichkeit von Investitionen fördert und unter Beweis stellt. Es bereitet ein günstiges Umfeld für die Fortentwicklung von Märkten und Kapazitäten und lenkt privates Kapital in die Aufstockung von Investitionen.

In der Praxis war staatliches Unternehmertum unverzichtbar, um aus dem Teufelskreis aus Pessimismus und Untätigkeit auszubrechen und das Veränderungspotenzial zu entfesseln, das es Ländern erlaubt, auf der Entwicklungsleiter nach oben zu steigen. Ferner wird staatliches Unternehmertum für die zeitlich drängende Bewältigung globaler Herausforderungen wie beispielsweise dem Klimawandel unerlässlich sein. Unter anderem deshalb erleben wir schon jetzt, wie das Paradigma der Transformation zum Leitgedanken afrikanischer Führungspersönlichkeiten auf intellektueller, institutioneller und politischer Ebene wird.

Das bedeutet weder, dass staatliches Unternehmertum alleine diese Aufgabe vollbringen kann. Noch impliziert es zentralisierte staatliche Planung oder Kontrolle, die private Unternehmen, die Zivilgesellschaft und soziale Sektoren ersetzt. Im Gegenteil: staatliches Unternehmertum stößt den Transformationsprozess an und unterstützt ihn, indem es die Bemühungen verschiedener Stakeholder koordiniert und Bottom-Up-Initiativen und deren Verbreitung fördert. Entsprechend ersetzt öffentliches Unternehmertum keineswegs privates Unternehmertum, sondern fördert und ergänzt es.

Dabei teilt staatliches Unternehmertum einige Kerneigenschaften mit dem *Developmental State*. Die Gemeinsamkeit der *Developmental States* liegt in ihrer Fähigkeit, ökonomische Renten zu erwirtschaften und diese in die Erreichung von langfristigen Entwicklungszielen zu lenken. Erfolgreiche Schwellenländer haben mit erstaunlicher Geschwindigkeit gegenüber entwickelten Ländern aufgeholt, weil sie komplexe politische Gleichgewichte

schaffen, in denen leistungsorientierte Entwicklungsprozesse funktionieren können. Weder der politisch- noch der ökonomisch-theoretische Mainstream ist bislang in der Lage, dieses Phänomen angemessen zu berücksichtigen oder vorherzusagen.

Die Einbeziehung von Eliten in ein inklusives Wachstumsparadigma bzw. ihre Disziplinierung sind zentrale Herausforderungen, wie die aufgetretenen Probleme im Bereich der „finanziellen Integrität“ sehr überzeugend gezeigt haben. Nationale und internationale Bemühungen im Kampf gegen illegale Kapitalflüsse und bei der Schaffung von transparenten und rechenschaftspflichtigen staatlichen Finanzsystemen sind entscheidend. Aber wie die Erfahrung zeigt, stellt dies nicht die Bedeutung der aktiven Rolle des Staats unter visionärer Führung in Frage. Diese Art von Führung setzt dynamische Lernprozesse und Kapazitätsbildung in Gang. Die meisten Industrieländer haben eine solche Phase durchlaufen. Und der als Unternehmer auftretende Staat ist in der Tat äußerst aktiv und gefragt in OECD-Ländern, weil er ein wichtiger Förderer technologischen Fortschritts, innovationsfreundlicher Umgebungen, sozialer Investitionen und lokaler Infrastruktur ist. Die G20-Länder konzentrieren sich nunmehr auf genau diese Themen, was in nicht geringem Ausmaß der Tatsache zu verdanken ist, dass sich erfolgreiche „Staatsentwickler“ unter ihnen befinden.

Staatliches Unternehmertum und die Gestaltung von Entwicklungsfinanzierung: Lehren der Geschichte und ihre Folgen für die Gegenwart

Das von Schwellenländern vorangetriebene Comeback des staatlichen Unternehmertums setzt den bestehenden Ordnungsrahmen für Entwicklungsfinanzierung unter Druck, hinterfragt gängige Denkmuster und belebt aufkeimende Innovation. Dies zeigt sich besonders in zwei Bereichen: bei Exportkrediten und Schuldentragfähigkeit.

Die Regelungen für Exportkredite stehen an einem Scheideweg. Die bestehenden Vorgaben in Bezug auf Exportkredite wurden Anfang der 1990er Jahre mühsam mit der Absicht aufgestellt, die Verwendung staatlicher Subventionen und Garantien zu politischen und wettbewerbsverzerrenden Zwecken abzuschaffen. Letztere lösen ein irrationales Konkurrenzdenken aus, das die vernünftige Beurteilung der Rückzahlungsfähigkeit von Darlehensnehmern aushebelt, das Wettbe-

werbsgleichheit in eine Schiefelage bringt und ineffiziente Anreize erzeugt. In Folge dessen konzentrieren sich Unternehmen weniger auf die Verbesserung der Qualität ihrer Lieferungen und Leistungen und stärker darauf, sich Kreditsubventionen der öffentlichen Hand zu sichern.

Schwellenländer stehen nicht unter dem Zwang der Vereinbarungen zwischen den OECD-Vertragspartnern für Exportkredite und den Gebern des DAC. Sie passen ihre Finanzierungsbedingungen auf der Grundlage des Risiko-Rendite-Profiles bestimmter Projekte pragmatisch an. Das ermöglicht ihnen, eine Nische zwischen den beiden traditionellen Alternativen – kommerzielle Kredite und ODA – zu besetzen.

Während Wettbewerb ein normaler und positiver Prozess ist, hat die undurchsichtige Konditionengestaltung der Exportkredite Ängste geschürt, dass die an enge verbindliche Transparenzregeln gebundenen alten Geber durch neue Akteure unterboten werden. Allerdings stellen langsam auch die neuen Geber wie z.B. Brasilien und andere fest, dass transparente Regeln für Exportkredite von Nutzen sein können. Auch China erarbeitet beispielsweise derzeit zusammen mit anderen Ländern Vorschriften für die Finanzierung von Schiffbauaktivitäten.

Aber die Kontroverse geht darüber hinaus. Schwellenländer stellen nämlich grundlegend die vorherrschende Philosophie in Frage, der zufolge Subventionen jeglicher Art eine Verzerrung des Wettbewerbs darstellen und daher abgeschafft werden sollten. Die etablierte Philosophie sieht für die öffentliche Finanzierung lediglich eine passive und reaktive Rolle vor. Sie diene lediglich dazu, vorübergehend und nicht verzerrend einzugreifen, wenn freie Märkte nicht ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stellen. Folglich übersieht diese Denkweise die proaktivere Rolle für konzessionäre öffentliche Finanzierungen, die über die aktuelle Definition von ODA hinausgeht. Dabei könnte eine gestaltendere Rolle staatlicher Entwicklungsfinanzierung die Förderung finanziell tragfähiger Investitionen in bislang vernachlässigten Sektoren und Bereichen umfassen. Tatsächlich müssen sich fortgeschrittene Volkswirtschaften mit dem Gedanken auseinandersetzen, dass ihr Kampf gegen Subventionen und für Wettbewerb im Bereich der Exportkredite sehr komplexe und unflexible Verfahren hervor gebracht hat. Dies könnte unter anderem dazu geführt haben, dass öffentliche Finanzie-

runge sich nicht gut auf neue Entwicklungsherausforderungen und -chancen einstellen konnte. Deshalb gibt es in einer Reihe entwickelter Länder nun neue Initiativen zur Schaffung von Institutionen zur Entwicklungsfinanzierung.

Zusätzlich steht die multilaterale Überwachung der Schuldentragfähigkeit von Volkswirtschaften unter Druck. Für die Überwachung sind die Bretton-Woods-Institutionen verantwortlich. Sie sollen einer exzessiven Anhäufung von Auslandsverbindlichkeiten durch Staaten entgegenwirken. Die wirkliche Herausforderung liegt heutzutage jedoch darin, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Wahrung der Schuldentragfähigkeit und einem Spielraum bei der Fremdfinanzierung von wachstumsfördernden, produktiven Investitionen herzustellen.

In einer Analyse des IWF zu den Grundsätzen für Schuldengrenzen vom April 2013 wurde festgestellt, dass der bestehende Maßstab für Konzessionalität seine Wirksamkeit als politischer Stellhebel zur multilateralen Schuldenüberwachung in der derzeitigen Lage der Finanzmärkte verliert und dass ein neuer Ansatz gefunden werden muss. Entscheidungsträger kommen mehr und mehr zu dem Erkenntnis, dass die rigide Durchsetzung einer Höchstgrenze für nicht-konzessionäre Finanzierungen die Fähigkeit der Darlehensnehmer zur produktiven Verwendung externer Finanzmittel übermäßig einschränken kann. Denn „nicht-konzessionäre“ Finanzmittel können Wachstum fördern, wenn sie gut gesteuert werden. Zwar ist im Überwachungssystem der Bretton-Woods-Institutionen eine gewisse Flexibilität enthalten, um Ausnahmen von der Regel zu ermöglichen. Aber zu viele Ausnahmen würden die Angemessenheit der Regel an sich infrage stellen.

Fazit

Derzeit bildet sich in der Entwicklungspolitik eine neue „transformative development agenda“ heraus, in deren Mittelpunkt das staatliche Unternehmertum steht. Ob dieses Comeback des staatlichen Unternehmertums nun ein schlechtes Omen oder ein Hoffnungsschimmer ist, hängt letztendlich davon ab, wie die entscheidenden Akteure auf den Wandel im Bereich der Entwicklungsfinanzierung reagieren.

Die in diesem Zusammenhang größte vor uns liegende Herausforderung ist die Beantwortung der Frage, wie erweiterte Einsatzmög-

lichkeiten internationaler öffentlicher Finanzierung zu steuern sind. Eine wirksame und umsichtige Regelung kann hier nicht nur den institutionellen Raum für erfolgreiches staatliches Unternehmertum bieten, in dem mit Risiken produktiv umgegangen wird und neue Investitionsfelder erschlossen werden können. Sie kann auch Sicherheitsmaßnahmen etablieren, um ungezügeltten Wettbewerb im Rahmen öffentlicher Finanzierung zu verhindern.

Die bestehenden Ordnungsrahmen haben jedoch mit der Entwicklung nicht Schritt gehalten. Einerseits hindern historische Vermächtnisse die traditionellen Anbieter öffentlicher Finanzmittel daran, eine proaktivere transformative Rolle zu spielen. Dies führt paradoxerweise dazu, dass auf der einen Seite nicht finanzierte, renditestarke Investitionsmöglichkeiten bestehen und es auf der anderen Seite reichlich vorhandenes Kapital, niedrige Zinssätze und einen schwachen globalen Aufschwung gibt. Andererseits werden die herkömmlichen Regularien und Überwachungssysteme zunehmend von neuen Akteuren in Frage gestellt.

Ein starker Anstieg der öffentlichen Finanzierung kann bei schlechter Steuerung dazu führen, dass historische Schuldenfallen entstehen. Daher ist die Bedeutung finanzieller Integrität mittlerweile gemeinhin anerkannt. Mit finanzieller Integrität meinen wir in diesem Zusammenhang das rechtmäßige Erwirtschaften ökonomischer Renten sowie die Schaffung wirtschaftlicher Anreize. Dies erfordert Transparenz und Rechenschaftspflichten sowohl bei nationalen als auch bei internationalen Finanz- und Steuersystemen insbesondere in Bezug auf Investitionsentscheidungen und deren Umsetzung. Dies unterstützt diejenigen erfolgreichen *Development States*, die ihre Entwicklung aktiv in die eigene Hand nehmen und in denen nachhaltige Entwicklung und die Beseitigung von Armut realisierbare Ziele sind.

Nach vorne blickend sollten wir das gemeinsame Interesse von alten und neuen Gebern an wirksamen staatlichen Strukturen und Märkten als Grundlage nachhaltiger Entwicklung erkennen. Das kann helfen, einen integrativen politischen Raum für dauerhafte und grundlegende internationale Zusammenarbeit und kollektives Handeln zu schaffen. Die Ordnungsrahmen werden gleichzeitig polyzentrischer und kooperativer ausgerichtet sein, wenn das Angebot von Entwicklungsfinanzierung und ihre wirksame Verwendung

sich im Einklang mit den ehrgeizigen Zielen für eine universelle und nachhaltige Post-2015 Agenda ausweiten. Die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der G20- und der BRICS-Länder bieten neuen politischen Raum, um Themen und Anstrengungen miteinander zu vernetzen.

Willkommen in der schönen neuen Welt der Entwicklungsfinanzierung. ■

Literatur

Jiajun Xu und Richard Carey, "The Renaissance of Public Entrepreneurship: Governing Development Finance in a Transforming World", Background Research Paper Submitted to the High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda, May 2013, http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/Xu-Carey_The-Renaissance-of-Public-Entrepreneurship-Governing-Development-Finance-in-a-Transforming-World_FINALFINAL.pdf.