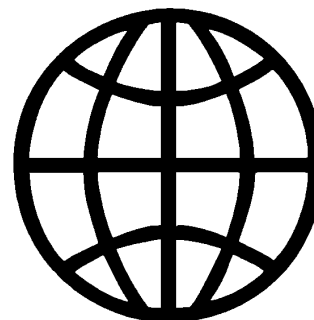


# Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

---



## **Globalisierung der Solidarität**

Erklärung der GKKE  
zum Weltwirtschaftsgipfel 1999 in Köln

---

---

Schriftenreihe der  
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

---

## **Heft 25**

*In der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) arbeiten die Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienst (evangelisch) und die Deutsche Kommission Justitia et Pax (katholisch) zusammen. Zu ihren Aufgaben gehören die Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen und der Dialog mit Politik und gesellschaftlichen Organisationen zu den Fragen der Nord-Süd-Politik.*

*Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienst (AG KED) sind: Brot für die Welt, Dienste in Übersee, Evangelisches Missionswerk, Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe, Kirchlicher Entwicklungsdienst.*

*Der Deutschen Kommission Justitia et Pax gehören Mitglieder aus der Deutschen Bischofskonferenz und dem Zentralkomitee der deutschen Katholiken, aus katholischen Verbänden und Diözesanräten, aus kirchlichen Hilfswerken sowie weitere Experten an.*

## **Globalisierung der Solidarität**

---

### **Erklärung der GKKE zum Weltwirtschaftsgipfel 1999 in Köln**

*An dieser Erklärung haben mitgearbeitet:*

Dr. Georg Cremer, Dr. Hans Diefenbacher, Prof. Dr. Gerhard Grohs,  
Prof. Dr. Werner Glastetter, Dr. Reinhard Hermle, Eberhard Hitzler,  
Prof. Dr. Johannes Müller, Prof. Dr. Joachim Wiemeyer

Redaktion: Dr. Jürgen Hambrink / Ulrich Pöner

Schriftenreihe der GKKE - 25  
ISBN 3-932535-34-0 (Deutsche Kommission Justitia et Pax)

1. Auflage 1999

---

### **Bezug:**

GKKE, Evangelische Geschäftsstelle  
Adenauerallee 37, 53113 Bonn

Tel. : 0228 - 26798-63 / FAX: -65

GKKE, Katholische Geschäftsstelle  
Adenauerallee 134, 53113 Bonn

Tel. : 0228 - 103-217 / FAX: -318

## Inhalt

### Globalisierung der Solidarität

#### Erklärung

der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)  
zum Weltwirtschaftsgipfel 1999 in Köln

- |    |  |   |
|----|--|---|
| 1. | Herausforderungen der Globalisierung                       | 5 |
|    | - Gewinner und Verlierer der Globalisierung                |   |
|    | - Mangel an politischer Gestaltung                         |   |
|    | - Verantwortung für die Globalisierung                     |   |
| 2. | Sozialethische Maßstäbe                                    | 7 |
| 3. | Aufgaben einer Weltordnungspolitik                         | 9 |
|    | - Eigenverantwortung der Entwicklungsländer                |   |
|    | - Entwicklungs- und Umweltpolitik als Querschnittsaufgabe  |   |
|    | - Weiterentwicklung der Welthandels- und Weltfinanzordnung |   |
|    | - Schuldenerlaß für die Armen                              |   |
|    | - Reziproke Konditionalität                                |   |

#### *Sachvoten*

- |   |   |    |
|---|---|----|
| 1 | Fairer Wettbewerb in der Weltwirtschaft                                     | 13 |
| 2 | Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte                             | 17 |
| 3 | Lösung der internationalen Schuldenfrage                                    | 21 |
|   | Teil I: Verbesserung der HIPC-Initiative                                    |    |
|   | Teil II: Vorschläge zur Einführung eines<br>Internationalen Insolvenzrechts |    |
|   | Teil III: Schulden aus der „Sozialistischen<br>Bruderhilfe“ der EX-DDR      |    |
| 4 | Bekämpfung von Korruption   | 29 |



## 1. Herausforderungen der Globalisierung

Der Weltwirtschaftsgipfel 1999 in Köln findet zu einem Zeitpunkt statt, an dem sich die Welt mitten in einem Prozeß der Globalisierung befindet, der anscheinend alle Lebensbereiche durchdringt und dessen Folgen noch niemand endgültig abschätzen kann. Einerseits verbinden sich mit ihm große Erwartungen, was weltweite Zusammenarbeit und Solidarität, globalen Wohlstand und Frieden angeht. Andererseits löst die Globalisierung aber auch vielfältige Ängste aus. Vor allem in den Ländern der Dritten Welt, zunehmend aber auch in den Transformationsländern im Osten wächst die Sorge, daß sie zu Verlierern dieser Entwicklung werden könnten. Und selbst in den reichen Industrieländern fürchten viele Menschen, daß für sie Arbeitslosigkeit und Sozialabbau die Folge sein könnte.

### Gewinner und Verlierer der Globalisierung

Die Globalisierung ist ein dynamischer und komplexer, aber auch höchst zwiespältiger Prozeß, der große Chancen eröffnet, aber auch hohe Risiken mit sich bringt. Er umfaßt ökonomische, sozio-kulturelle und politische Aspekte, die in enger Wechselwirkung stehen. Globalisierung ist auch alles andere als ein einliniger Prozeß. Zum einen verlaufen die Entwicklungen in den einzelnen Ländern teils ganz unterschiedlich, zum anderen gibt es eine Vielfalt von oft gegenläufigen Prozessen. So integriert sich z.B. Asien einerseits mit erstaunlicher Flexibilität und Schnelligkeit in die globale Ökonomie, andererseits aber pocht man auf „asiatische Werte“.

Am stärksten ausgeprägt ist die ökonomische Globalisierung. Wirtschaft und Finanzmärkte operieren dank moderner Transport- und Kommunikationsmittel immer mehr jenseits nationaler Grenzen und Regeln und haben eine neue Form internationaler Arbeitsteilung hervorgebracht. Die Weltwirtschaft wird darum zunehmend von transnationalen Unternehmen als *global players* bestimmt. Die Liberalisierung des Welthandels bietet die Möglichkeit, durch eine effiziente Nutzung knapper Ressourcen mehr Wohlstand für alle zu schaffen, nicht zuletzt durch billigere Güter, was auch den Armen nützen könnte. Der Prozeß der Globalisierung ist freilich keineswegs so umfassend, wie oft verkündet.

Diese Entwicklung hat erhebliche soziale und ökologische Kosten. Die Globalisierung kennt Gewinner und Verlierer. Hauptnutznießer scheinen vermögende und mächtige Gruppen zu sein. Viele Trends deuten darauf hin, daß der nach dem Ende des Ost-West-Konflikts beschleunigte Prozeß der Globalisierung sich zunehmend der nationalstaatlichen politischen Steuerung entzieht, was zum Ausschluß und zur weiteren Verarmung von (aus welchen Gründen auch immer) weniger leistungsfähigen Menschen, Bevölkerungsgruppen und gan

zen Regionen beiträgt. Plädierten viele Entwicklungsländer früher für eine Strategie der Abkoppelung vom Weltmarkt, so befürchten vor allem kleinere und arme Länder heute ganz im Gegenteil, daß ihre Bedeutung für die Weltwirtschaft so gering ist, daß sie gegen ihren Willen – zumindest faktisch – von ihm abgekoppelt werden könnten. Auf jeden Fall sind die Vorteile aus der Integration in den Weltmarkt (Anteile am Welthandel, Direktinvestitionen, Kredite) höchst ungleich verteilt. Die Expansion des Welthandels und die wachsende Mobilität (Verkehr) sind aber auch eine wichtige Ursache der Zerstörung der Umwelt auf Kosten künftiger Generationen. Dies ist vor allem eine Folge davon, daß die gegenwärtigen Marktpreise die ökologischen Kosten von Produktion, Handel und Konsum nicht angemessen zum Ausdruck bringen.

Mit der Globalisierung eng verbunden ist ein Prozeß der Ausbreitung westlicher Lebensmodelle. Moderne Kommunikationsmittel und Medien, aber auch Exporte und Tourismus verbreiten die Lebensweise der Industrieländer täglich in alle Welt und wecken die Erwartung einer „nachholenden Entwicklung“. Dies liegt zum einen daran, daß das westliche Modell, vor allem sein Wohlstand, große Anziehungskraft ausübt. Zum anderen fördert die Werbung entsprechende Vorstellungsmuster. Ganz im Gegensatz dazu privilegiert die reale Verteilung der Güter weiter die reichen Länder sowie eine reiche Minderheit in den armen Ländern des Ostens und Südens.

Das westliche Wohlstandsmodell ist ohne grundlegende interne Strukturreformen jedoch nicht universalisierbar. Eine weltweite Übernahme der heutigen Produktions- und Konsummuster würde nämlich, nach unserem heutigen Wissensstand, die Gefahr eines globalen Kollapses der Umwelt mit sich bringen. Die ökologische Tragfähigkeit der Erde wäre schon heute überfordert, wenn alle Menschen auch nur annähernd so viele natürliche Ressourcen verbrauchten wie der privilegierte Norden.

### **Mangel an politischer Gestaltung**

Auch in politischer Hinsicht hat die Globalisierung widersprüchliche Folgen. Die Verbreitung universaler Werte wie der Menschenrechte eröffnet die Chance zu mehr Frieden und Gerechtigkeit. Weltweite Vernetzung nährt die Hoffnung auf ein allmähliches Ende nationalistischer Vorurteile und Kriege. Das Bewußtsein wechselseitiger Abhängigkeit kann die gemeinsame Verantwortung für den Erhalt der Erde fördern. Nicht zuletzt ist das Entstehen einer internationalen Zivilgesellschaft ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu mehr Partizipation, Demokratie und weltweiter Zusammenarbeit.

Umgekehrt ist eine Abnahme der Rolle der Nationalstaaten festzustellen, die bisher die Basis gesellschaftlicher und politischer Entwicklung waren. Einzelne gesellschaftliche Bereiche verselbständigen sich zunehmend gegenüber nationalstaatlicher Politik und bilden neue grenzüberschreitende Verbindungen. Wenn diesem Prozeß der Entterritorialisierung nicht entgegengesteuert wird, so hat dies tendenziell zur Folge, daß wichtige Aufgaben (z.B. Sozialpolitik), die bisher im Prinzip flächendeckend von Regierungen wahrgenommen wurden, zunehmend von ihnen vernachlässigt werden müssen. So hat etwa die wachsende Macht transnationaler Unternehmen zur Folge, daß die Nationalstaaten gegeneinander ausgespielt werden können. Dies gilt umso mehr, als an die Stelle nationalstaatlicher Politik bisher kaum internationale Maßnahmen getreten sind. Mit anderen Worten, das politische Handeln bleibt immer weiter hinter dem globalen Integrationsprozeß der Wirtschaft zurück. Umso ungünstiger wirkt sich für die Länder des Südens aus, daß sie von globalen Gesprächen wie dem Weltwirtschaftsgipfel ausgeschlossen sind.

### **Verantwortung für die Globalisierung**

Diese und andere Erfahrungen und Fakten, wie sie immer wieder von den Partnerkirchen in den Entwicklungs- und Transformationsländern an die Kirchen in Deutschland herangetragen werden, machen deutlich, daß Globalisierung ein ambivalenter Vorgang ist. Sie ist weder ein Quasi-Naturgesetz, wie manche den Eindruck zu erwecken versuchen, noch ist alles Globale stets nützlich und dem Lokalen von vornherein überlegen. Ein Fatalismus, der sich dem globalen Markt und seinen Mechanismen und Regeln für hilflos ausgeliefert hält, wie manche Politiker zu glauben scheinen, ist jedoch in keiner Weise gerechtfertigt. Ebenso fragwürdig ist eine Fundamentalopposition, die in der Globalisierung die Wurzel aller Übel sieht und meint, ein Ausstieg aus dieser Entwicklung oder eine Umkehr zu lokalen Wirtschaftskreisläufen sei die Lösung aller sozialen und ökologischen Probleme.

## **2. Sozialethische Maßstäbe**

Angesichts dieses Sachverhalts braucht es Lösungsansätze und politische Entscheidungen, die von sozialethischen Prinzipien getragen sind. Nur so lassen sich Chancen nutzen und Fehlentwicklungen korrigieren. In diesem Sinn versuchen die christlichen Kirchen, ausgehend von einer möglichst sachgerechten Bestandsaufnahme, einen Unterscheidungsprozeß darüber anzuregen, was im Prozeß der Globalisierung für die Menschen zuträglich und was für das menschliche Zusammenleben schädlich ist. Folgende ethische Maßstäbe sind dabei besonders zu berücksichtigen:

Im Zentrum aller Entwicklung und damit auch der Wirtschaft und ihrer politischen Gestaltung müssen immer die Menschen stehen. Auch Weltwirtschaft, Markt, technologischer Fortschritt und Globalisierung sind folglich kein Selbstzweck, sondern haben instrumentellen Charakter. Diese Grundprämisse gründet in der Menschenwürde, die allen Menschen unterschiedslos und in gleicher Weise zukommt und die Grundlage der *Menschenrechte* ist, was nicht nur die bürgerlichen und politischen Rechte (Zivilpakt), sondern auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Sozialpakt) einschließt. In der Logik dieses Ansatzes liegt darum eine Option für die von diesen Rechten Ausgeschlossenen. Vorrangige Aufmerksamkeit müssen jene erhalten, die nicht einmal ihre elementaren Grundbedürfnisse befriedigen können und von besonderen Notlagen betroffen sind.

Eine menschenwürdige globale Entwicklung erfordert die Orientierung am Gemeinwohl der ganzen Menschheit, künftige Generationen eingeschlossen. Im Zeitalter der Globalisierung lassen sich die mit ihr verbundenen sozialen und ökologischen Probleme nicht mehr in nationalem Alleingang lösen. Es braucht vielmehr auch eine *Globalisierung der Solidarität*, d.h. solidarische Zusammenarbeit und strukturelle Reformen auf internationaler Ebene. Andernfalls bleiben die Schwächsten in den Wohlstandsländern, vor allem aber die Armen der Welt auf der Strecke. Ebenso wichtig ist eine *nachhaltige Entwicklung*, welche die sozialen Probleme der Gegenwart nicht auf Kosten künftiger Generationen zu lösen versucht. Hierbei sind die reichen Länder, aber auch die Reichen in den armen Ländern besonders gefordert, denn nur sie können sich einschränken, ohne ihren Wohlstand aufgeben zu müssen. Angesichts einer höchst ungleichen globalen Verteilungssituation, die sich noch weiter zu verschärfen droht, sind wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten nur dann und insoweit zu rechtfertigen, als sie den Ärmsten und Ausgeschlossenen einen größtmöglichen Vorteil bringen. Globale Chancen- und vor allem Bedürfnisgerechtigkeit müssen Vorrang vor reiner Besitzstands- und Leistungsgerechtigkeit haben.

Eine menschengerechte Entwicklung verlangt ein politisches Vorgehen nach dem Prinzip der *Subsidiarität*, das den Einzelnen und untergeordnete gesellschaftliche Ebenen (Kommune, zivilgesellschaftliche Akteure usw.) vor bürokratischem Zentralismus schützt, das umgekehrt aber auch ein Handeln der übergeordneten Ebene (Staat, Völkergemeinschaft) einfordert, wo erstere überfordert sind. Dies gilt auch für die Gestaltung der globalen Gesellschaft. Daher ist stets die Solidarität der Betroffenen selbst gefragt, d.h. ihre Eigeninitiative und Zusammenarbeit, um Benachteiligung und Armut zu überwinden. Voraussetzung dafür sind politische Rahmenbedingungen, welche solche Initiativen ermöglichen, unterstützen und ergänzen.



### **3. Aufgaben einer Weltordnungspolitik**

Die Grundherausforderung der Globalisierung ist eine globale Strukturpolitik mit dem Ziel einer sozial- und umweltverträglichen Entwicklung. Es geht also nicht primär darum, vom Wohlstand etwas an die ärmeren Länder und Menschen abzugeben, sondern eine Weltordnung zu schaffen, die allen Beteiligten faire Chancen einräumt. Dies erfordert eine Weltordnungspolitik (*global governance*), die entwicklungsförderliche internationale Rahmenbedingungen schafft.

Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) erwartet, daß der Weltwirtschaftsgipfel Weichenstellungen in diese Richtung vornimmt. Er kann dabei an manche positive Ansätze im Völkerrecht, in internationalen Abkommen und in multilateralen Organisationen anknüpfen, die allerdings alle darunter leiden, daß es bisher kaum Sanktionsmöglichkeiten gibt, um die Einhaltung von Regeln und Verpflichtungen zu erzwingen. Auch die Weltgipfel der letzten Jahre waren wichtige Schritte auf diesem Weg, da sie zumindest auf einen Grundkonsens über Ziele internationaler Politik hingewirkt haben. Die auf dem Weltwirtschaftsgipfel vertretenen Länder können aufgrund ihrer wirtschaftlichen und politischen Macht viel dazu beitragen, daß es nicht bei weitgehend unverbindlichen Aktionsprogrammen bleibt, sondern effektive Entscheidungen getroffen werden.

#### **Eigenverantwortung der Entwicklungsländer**

Die Hauptverantwortung für Reformen zur Überwindung von Armut und Unterentwicklung tragen die jeweiligen Länder selbst. Dazu gehören auch die Beachtung der Menschenrechte, politische Beteiligung der Bevölkerung, Rechtssicherheit, eine die Eigeninitiative der Menschen fördernde Wirtschaftsordnung und eine gute Regierungsführung. Eine entscheidende Rolle kommt der Investition in die Menschen (Nahrung, Gesundheit, Bildung) zu. Die Entwicklungshilfe der reichen Länder kann diese Eigenanstrengungen nie ersetzen, sie aber sinnvoll ergänzen. Als eine Art globaler Sozialausgleich bleibt sie unverzichtbar und kann wichtige Impulse geben. Eine verstärkte regionale Zusammenarbeit der Entwicklungsländer (wie der Transformationsländer) kann ihnen bei diesen Aufgaben helfen, ihre Fähigkeit zur Nutzung der Chancen der Globalisierung erhöhen und damit ihre weltwirtschaftliche Position stärken – wie die Erfahrung mit der Europäischen Union zumindest vermuten läßt.

#### **Entwicklungs- und Umweltpolitik als Querschnittsaufgabe**

Weit wichtiger als alle Entwicklungshilfe ist eine weitsichtige Entwicklungspolitik der reichen Länder. Sie muß alle Beziehungen zu den Ländern des Südens (und Ostens) einschließen,

insoweit sie die dortigen Entwicklungschancen beeinflussen. Eine solche Politik ist darum eine politische Querschnittsaufgabe und muß sich um Kohärenz mit allen anderen Politikbereichen bemühen. Ähnliches gilt für eine globale Umweltpolitik mit dem Ziel einer „dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung“, um die natürlichen Lebensgrundlagen und das ökologische Kapital für künftige Generationen zu erhalten. Eine solche Politik entspricht den langfristigen Eigeninteressen der Industrieländer selbst. Sie ist auch ein Aspekt langfristiger Entwicklungspolitik, weil sie weitreichende Auswirkungen auf künftige Entwicklungschancen gerade im Süden hat. All dies verlangt im Sinne einer Strategie nachhaltiger Entwicklung vorausschauende und mutige Strukturanpassungen im Norden.

### **Weiterentwicklung der Welthandels- und Weltfinanzordnung**

Die gegenwärtige Welthandelsordnung im Rahmen der WTO hat zu einem erheblichen Abbau von Handelshindernissen beigetragen, was auch vielen Entwicklungs- und Transformationsländern zugute kommt. Die Öffnung der Märkte für Produkte der Entwicklungsländer, ihre bevorzugte Behandlung durch Präferenzzölle und ähnliche Regelungen, der Verzicht auf eigene handelsbezogene Subventionen des Nordens und die Bereitschaft zu sozial- und umweltgerechten Investitionen in ärmeren Regionen bleiben aber weiter wichtige und noch keineswegs eingelöste Forderungen.

Aber auch die Welthandelsordnung selbst bedarf der Fortentwicklung, wenn sie den Armen nützen soll (vgl. Sachvotum 1). Dazu zählt zum einen eine Wettbewerbsordnung, die eine Zusammenballung wirtschaftlicher Macht durch klare Regeln, eine zuverlässige Kontrolle und effektive Sanktionen verhindert. Zum anderen sind Sozial- und Umweltstandards zu entwickeln, um zu verhindern, daß die Expansion des Welthandels zu Lasten der Ärmsten und künftiger Generationen geht. Dabei ist freilich darauf zu achten, daß unter diesem Namen kein neuer Protektionismus der Industrieländer gefördert wird, wie die Länder der Dritten Welt befürchten. Auch das internationale Abkommen zur Bekämpfung der Korruption, das ein wichtiger Schritt ist, um in diesem Umfeld mehr Transparenz und Zuverlässigkeit zu schaffen, kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten, vorausgesetzt, es wird durch entsprechende Gesetze umgesetzt und auch wirklich angewandt (vgl. Sachvotum 4).

Erheblicher Handlungsbedarf besteht auch im Hinblick auf eine Reform der Weltfinanzordnung, wie die jüngste Krise in Ost- und Südostasien einmal mehr gezeigt hat. Die Sprunghaftigkeit der Entwicklungen auf den internationalen Finanzmärkten wirkt sich für die Entwicklungsländer besonders ungünstig aus, da sie kaum Einfluß auf sie haben. Sie haben daher den Eindruck, daß der Geld- und Devisenhandel immer weniger im Dienst einer menschengerechten Entwicklung steht, ja sie oft verhindert. Zumindest gewisse Grundregeln für diesen

wichtigen Bereich sind daher unerlässlich, so schwierig dies auch ist. Die Weltfinanzmärkte bedürfen darum einer gewissen Re-Regulierung, etwa in Form erweiterter Berichtspflichten und durch Einführung einer weltweiten Spekulationsabgabe (vgl. Sachvotum 2).

### **Schuldenerlaß für die Armen**

Ein besonderes Anliegen der Kirchen an der Schwelle zum nächsten Jahrhundert ist ein großzügiger Schuldennachlaß, vor allem für die ärmsten Länder, die sonst kaum eine Zukunftsperspektive haben. Solch ein Erlaß ist freilich nur dann hilfreich und vertretbar, wenn die Entlastung primär den Armen und der Mehrheit der Bevölkerung zugute kommt. Eine Konditionalität mit dieser Zielsetzung ist daher unerlässlich. Je größer die Bereitschaft der Schuldnerländer dazu ist und je entschlossener sie notwendige ökonomische und soziale Reformen einleiten, umso großzügiger sollte die Entlastung ausfallen. Auf diesem Hintergrund sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, daß die Initiative von Weltbank und Internationalem Währungsfonds für die armen hochverschuldeten Länder, die sogenannte HIPC-Initiative, deutlich verbessert wird. Zu einer Lösung des internationalen Schuldenproblems sollte sie darüber hinaus auch dadurch beitragen, daß sie die Altschulden aus DDR-Zeiten in den bilateralen Schuldenerlaß einbezieht.

Schuldenprobleme sind freilich auch künftig nicht völlig auszuschließen, da selbst bei guter Regierungsführung und größter Vorsicht nie alle Risikofaktoren (Preisverfall bei Exporten, Wechselkursschwankungen, ruinöser Wettbewerb, Zinssätze) kalkulierbar sind. Für solche Fälle braucht es ein internationales Insolvenzrecht mit dem Ziel, den Grundgedanken des Konkurs- und Vergleichsrechtes sowie des Pfändungsschutzes auch in die internationalen Rechtsbeziehungen aufzunehmen. Auf diese Weise ließe sich schneller und wirksamer als bisher reagieren und neue, lang andauernde Schuldenkrisen ließen sich vermeiden. Das Völkerrecht könnte auf diese Weise auch besser die Schutzfunktion erfüllen, welche die Rechtsordnung gerade für die Schwachen hat (vgl. Sachvotum 3).

### **Reziproke Konditionalität**

Die hierarchische Struktur der Nord-Süd-Beziehungen zeigt sich nicht nur in der Zusammensetzung des Weltwirtschaftsgipfels. Auch das von der OECD im Alleingang ausgehandelte Multilaterale Abkommen für Investitionen (MAI), das inzwischen auf Eis liegt, ist ein Beispiel dafür, daß die Industrieländer die Entwicklungsländer oft von wichtigen Verhandlungen ausschließen und damit fast unvermeidlich deren Interessen ungenügend berücksichtigen. Zu Recht fordern darum die Länder der Dritten Welt, daß die Industrieländer nicht einseitig solche Bedingungen auferlegen, sondern auch selbst verbindliche Pflichten übernehmen.

Ein konkreter Weg zur Überwindung dieser Schieflage könnte eine reziproke Konditionalität sein, also wechselseitige Selbstverpflichtungen der Industrie- wie Entwicklungsländer, z.B. in der Umweltpolitik. So könnte sich die Bundesrepublik als Gegenleistung für die Erhaltung tropischer Regenwälder zu einer erhöhten Quote bei der Reduzierung von CO<sub>2</sub>, zu einer stärkeren Verlagerung des Verkehrs auf die Bahn oder zu einem erweiterten Schuldennachlaß verpflichten, womit beide Seiten zum Weltgemeinwohl beitragen würden. Ähnlich ließen sich Strukturanpassungsprogramme des IWF für Industrie- und Entwicklungsländer miteinander koppeln, was langfristig allen nützen würde. Die 20:20-Initiative des Weltsozialgipfels ist ein erster Schritt in diese Richtung. Eine wechselseitige Konditionalität würde auch dadurch wirkungsvoller, daß die Androhung negativer Sanktionen, also Kürzung oder Entzug von Finanzmitteln, durch positive Anreize, also mehr Hilfe, ersetzt würde.

## Sachvotum 1

### Fairer Wettbewerb in der Weltwirtschaft

Die Expansion des Welthandels und der Anstieg der Direktinvestitionen in den letzten Jahren waren Motor der Entwicklung der Weltwirtschaft. Obwohl sich der Welthandel und die Direktinvestitionen vor allem auf die OECD-Länder konzentrieren, konnten auch eine Reihe von Schwellen-, Transformations- und Entwicklungsländern aus der Dynamik der Weltwirtschaft Vorteile ziehen. Hingegen stagnierte die ökonomische und soziale Entwicklung in einer Reihe von ärmeren Entwicklungsländern, vor allem in Subsahara-Afrika. Damit eine größere Anzahl von Entwicklungsländern durch die Teilhabe an der Weltwirtschaft profitieren kann und die weltwirtschaftliche Entwicklung auch mit umwelt- und sozialpolitischen Zielsetzungen kompatibel wird, sind die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen weiterzuentwickeln. Für diese Rahmenbedingungen haben die G 7-Länder als die bedeutsamsten Akteure in der Weltwirtschaft besonders große Verantwortung.

Die Kirchen erwarten von den G 7-Ländern, daß sie die Initiative ergreifen, um in Abstimmung und Konsens mit den Schwellen-, Transformations- und Entwicklungsländern die weltwirtschaftliche Rahmenordnung im Sinne einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft auf Weltebene auszugestalten. Zur ökologischen Dimension gehört vor allem, daß Entwicklung und Regeln des Welthandels das bei der Weltkonferenz in Rio (1992) und den Nachfolgetreffen festgelegte und konkretisierte Ziel der dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung fördern und diesem Ziel nicht entgegenwirken. Zur sozialen Dimension gehört unter anderem die weltweite Durchsetzung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

Aus der Sicht der Kirchen sind folgende konkrete Maßnahmen wesentlich:

1. Ein wichtiger Vorteil der Welthandelsorganisation WTO gegenüber ihrem Vorgänger GATT liegt in der Stärkung rechtsförmiger (Schieds-) Verfahren. Solche rechtsförmigen Verfahren liegen vor allem auch im Interesse schwächerer Partner in der Weltwirtschaft, denen das ökonomische Potential fehlt, ihre Interessen durchzusetzen. Die Entwicklungsländer sind durch finanzielle Unterstützung und Rechtsberatung in die Lage zu versetzen, an diesen Verfahren gleichberechtigt teilnehmen zu können. Den Gruppen der Zivilgesellschaft ist die Möglichkeit einzuräumen, bei Streitfällen als Zeugen aufzutreten. Zusätzlich

zu Handelsfragen sind auch auftretende Streitfälle im sozialen und ökologischen Bereich und bei der Einhaltung der Menschenrechte in die Schiedsverfahren einzubeziehen.

2. Eine marktwirtschaftliche Ordnung bedarf der Sicherung eines wirksamen und fairen Wettbewerbs. Im internationalen Handel gilt dies nicht nur für das außenhandelspolitische Instrumentarium der Staaten, sondern auch für den privaten Wettbewerb. Daher ist die WTO zu einer Institution zur Sicherung fairen Wettbewerbs auszubauen und eine Wettbewerbsabteilung ist einzurichten, die den Mißbrauch privater Wirtschaftsmacht kontrolliert und sanktioniert. Dazu sind Grundzüge eines internationalen Wettbewerbsrechts zu vereinbaren.
3. Die durch die Uruguay-Runde erreichten Vorteile für die Exporte der Entwicklungsländer dürfen nicht durch den mißbräuchlichen Gebrauch des Anti-Dumping-Instrumentariums der Industrieländer unterlaufen werden. Der Versuch, etwa der EU, durch verstärkte Anti-Dumping-Maßnahmen Importe abzuwehren, ist ein abzulehnender Protektionismus. In den Industrieländern ist vielmehr der Strukturwandel aufgrund eines erhöhten Importwettbewerbs zu vollziehen und sozial zu gestalten.
4. Für Entwicklungsländer spielen vor allem die Agrarmärkte, sowohl im Inland wie auf weltweiter Ebene, eine wichtige Rolle. Durch subventionierte Agrarexporte der Industrieländer werden die Marktverhältnisse auf den Binnenmärkten gestört (Verdrängung der Eigenproduktion) und für agrarexportierende Entwicklungsländer werden die Erlöse auf den Weltmärkten gemindert. Die Industrieländer sollten daher schneller und umfassender als in der Uruguay-Runde vereinbart ihren subventionierten Agrarexport reduzieren und mittelfristig ganz einstellen.
5. Auch nach dem erfolgreichen Abschluß der Uruguay-Runde gelten die höchsten Zollsätze immer noch für Produkte, die aus Schwellen-, Entwicklungs- und Transformationsländern in OECD-Länder exportiert werden. Hier ist in der nächsten Welthandelsrunde eine weitere Zollsenkung und ein weiterer Abbau von Importhemmnissen anzustreben.
6. Die Expansion des Welthandels wird durch sinkende Transportkosten vorangetrieben. Anders als der innerstaatliche Verkehr wird aber Treibstoff für den zwischenstaatlichen Verkehr (Flugbenzin, Schiffsdiesel) steuerlich nicht belastet. Angesichts der vom Verkehr ausgehenden hohen Umweltbelastung und der Notwendigkeit, die CO<sub>2</sub>-Belastung wirksam zu reduzieren, sollten sich die wichtigsten Industrienationen für weltweite Vereinbarungen über eine wirksame Besteuerung internationaler Verkehrsströme einsetzen. Damit würden künstlich aufgeblähte Verkehrs- und Handelsströme zurückgeführt.

7. Für eine nachhaltige Entwicklung ist es erforderlich, daß umweltgerechte Produktionsverfahren in möglichst vielen Ländern der Erde eingeführt werden. Dazu kann beitragen, daß auf der Ebene der WTO Mindeststandards für umweltgerechte Produktionsverfahren entwickelt werden. Diese Mindeststandards dürfen aber keinen Ansatzpunkt dafür bieten, daß Industrieländer einseitig Handelssanktionen gegen Entwicklungsländer verhängen können, so daß ein neuer Protektionismus entstünde.

Die weitere Expansion von Direktinvestitionen kann die weltwirtschaftliche Entwicklung fördern, und auch Kapital wie Know How in Schwellen-, Transformations- und Entwicklungsländer übertragen und damit Wachstumsprozesse mit dem Ergebnis der Armutsminderung beschleunigen. Dies setzt aber voraus, daß eine Vernetzung der ausländischen Direktinvestitionen mit dem Binnenmarkt im Investitionsland stattfindet. Für Direktinvestitionen sind stabile Rahmenbedingungen erforderlich, an denen sowohl externe Investoren, vor allem auch kleinere und mittlere Unternehmen, als auch die Länder, in denen Investitionen getätigt werden, ein Interesse haben. Daher ist die Ausarbeitung internationaler Regeln für solche Direktinvestitionen als Bestandteil der Rahmenordnung der internationalen Wirtschaft zu begrüßen.

Der im letzten Jahr bekanntgewordene Entwurf des nur innerhalb der OECD-Länder ausgehandelten Multilateralen Investitionsabkommens (MAI) wird sozialemischen Anforderungen nicht gerecht. Er wurde weitgehend ohne Beteiligung der Parlamente und der Öffentlichkeit der beteiligten Länder erarbeitet. Kritikwürdig ist auch, daß dieses Abkommen nur von den Industrieländern entworfen wurde. Die Entwicklungsländer hätten ihm später beitreten können, ohne aber an der Ausarbeitung der Regeln beteiligt zu werden. In ungünstigen weltwirtschaftlichen Situationen, im Zusammenhang mit anderen Abkommen (z.B. mit der EU) sowie im Kontext von Auflagen der Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank hätten Entwicklungsländer zu einem Beitritt zum MAI sogar gezwungen werden können, obwohl dieses Abkommen eine Vielzahl von wirtschaftspolitischen Instrumenten, die in der Vergangenheit von Entwicklungsländern erfolgreich genutzt wurden, untersagt hätte (z.B. Auflagen bezüglich der Beschäftigung einheimischen Personals, Quoten für Exporte bzw. Bezug im Inland etc.). - Weiterhin hätte das Multilaterale Investitionsabkommen im bekanntgewordenen Entwurf die Durchsetzung umweltpolitischer und sozialpolitischer Zielsetzungen erschwert, weil diesen Zielsetzungen im Vergleich zu den Eigentumsrechten der Investoren nur ein schwächerer Rechtsstatus zukommt.

Die Kirchen erwarten, daß die G 7-Länder die Initiative ergreifen, verbesserte Regeln im Zusammenhang von Handel und Investitionen mit Entwicklungsländern auszuhandeln, welche

den Entwicklungsländern ausreichende wirtschaftspolitische Möglichkeiten zur Industriepolitik geben und zugleich nicht im Widerspruch zur Verbesserung umwelt- und sozialpolitischer Ziele stehen.



## Sachvotum 2

### Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte

Die Globalisierung der Weltwirtschaft ging einher mit einer zunehmenden Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Diese dürfte wenn nicht die alleinige so doch eine wichtige Voraussetzung für die Globalisierung gewesen sein. Denn der freie internationale Kapitalverkehr erlaubt zunehmend Direktinvestitionen nationaler Unternehmen bzw. Kapitalanlagen nationaler Banken (oder sonstiger Kapitalsammelstellen) im Ausland. Insoweit fördert er (im allgemeinen) eine weltweit produktive Kapitalverwendung und ermöglicht (im besonderen) die Nutzung eines weltweit agierenden Transport- und Kommunikationssystems und einer weltweiten Vernetzung von Forschungs-, Produktions- und Absatzstrategien multinationaler Unternehmen an verschiedenen Standorten der Welt. Dieser Prozeß bringt ökonomische Vorteile - zügiger Transfer von technischem Know-how, Flexibilität und Stückkostendegression - mit sich. Zugleich aber wirft die Liberalisierung des Kapitalverkehrs auch erhebliche Probleme auf:

1. Aus der Sicht der Kapitalnehmerländer ist nicht auszuschließen, daß das Kapital in risikoreiche Anlagen drängt, wenn Überkapazitäten geschaffen werden oder eine hinreichende Weltmarktorientierung fehlt; gerade Entwicklungsländer können wegen der begrenzten Diversifizierung ihrer Produktions- und Exportstruktur besonders betroffen werden. Zwar kann man unterstellen, daß die Kapitalgeber dieses Risiko nun einmal tragen müssen (und vermutlich auch können), weshalb eine Schutzbedürftigkeit nicht unbedingt gegeben sein muß und eine Risikoübernahme seitens internationaler Währungsgremien somit überflüssig, ja eher kontraproduktiv wäre. Doch bedeutet dies aus der Sicht der Kapitalnehmer eine erhebliche Belastung (unausgewogene Produktionsstrukturen, Produktions- und Beschäftigungseinbrüche, steigende Schuldendienstprobleme). Zumindest aus dieser Sicht ist eine Schutzbedürftigkeit (Kontrolle der ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Solidität der Anlagen) unabdingbar gegeben.

Aus Sicht der Kapitalgeberländer steigt nun aber darüber hinaus die Gefahr, daß die zunehmende Möglichkeit (und Androhung) von Produktionsstättenverlagerungen (Export von Arbeitsplätzen und Kapital) den nationalen wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraum der Länder erheblich reduziert. Denn die Staaten sehen sich veranlaßt, sich den internationalen Marktmechanismen zu unterwerfen und können sich dann allenfalls noch

bemühen, durch eine entsprechende nationale Wirtschaftspolitik (Sozial-, Steuer-, Umweltpolitik) Standortvorteile zu gewinnen, ohne noch Rücksicht auf die sozialen Folgen derartiger Maßnahmen im Binnenraum nehmen zu können. Letztlich unterwirft sich die „demokratisch legitimierte Gestaltungsinstanz“ (Staat) dem Diktat der „global players“ (multinationale Unternehmen). Will man das nicht hinnehmen, d.h. am Primat der Politik festhalten, dann bleibt als Möglichkeit nur, international abgestimmte und als politisch unabdingbar angesehene „Standards“ (gerade auch im sozialen und ökologischen Bereich) zu setzen und weltweit verbindlich zu machen, um auf diese Weise drohenden Produktionsstättenverlagerungen zumindest jene Basis zu entziehen, die auf unterschiedlichen politisch gesetzten Standards beruht. Schließlich geht es darum, ein „Herunterkonkurrieren“ dieser Standards zu vermeiden. Denn am Ende würde eine solche Strategie alle Volkswirtschaften nur schlechter stellen. Ziel muß letztlich bleiben, durch politische Verhaltensabstimmung ein bestimmtes Grundzielsystem gesellschaftlicher Werte auch im Prozeß der Globalisierung international zu bewahren.

2. Hinzu kommt ein Weiteres: Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs hat auch die Grenzen geöffnet für spekulative Finanztransfers (hot money). Wie die Erfahrung lehrt, können derartige Transaktionen erhebliche Unruhe in das internationale Finanzsystem und sein Wechselkursgefüge hineinbringen und die Staaten zu einer eventuell nicht konjunktur- und beschäftigungsgerechten Geld- und Fiskalpolitik zwingen. Auch unter dieser Perspektive wird der internationale Gestaltungsspielraum somit zunehmend eingeschränkt, wovon ebenfalls die Entwicklungsländer besonders betroffen sind. Der Hinweis auf die Pflicht der Staaten, ihre binnenwirtschaftlichen „Verhältnisse“ (etwa Preisstabilität, Haushaltsdisziplin) in Ordnung zu bringen bzw. zu halten, überzeugt in diesem Zusammenhang nur sehr bedingt. Er greift dann nicht, wenn rein spekulative Kapitalbewegungen dazu führen, daß sich das Wechselkursgefüge nicht mehr an den sogenannten realwirtschaftlichen Fundamentaldaten (Wachstums-, Produktivitäts-, Kosten- und Preisentwicklung) orientiert, sondern durch die Kapitalbewegungen verzerrt wird, was für viele Länder - gerade bei erraticen Kursschwankungen - ein nicht mehr kalkulierbares und steuerbares Risiko bedeutet. Die währungspolitisch verantwortlichen Instanzen dürfen unter diesen Umständen die Finanzmärkte und damit die Finanztransaktionen nicht mehr sich selbst überlassen.

Somit besteht die Notwendigkeit, durch Festlegung von Standards und Regeln (einschließlich Markttransparenz) in die internationalen Finanzmärkte ein Element der Stabilisierung und Kontrolle zu tragen. Diese Aufgabe kann an bestehende oder noch zu gründende internationale Organisationen - mit angemessener Beteiligung der Entwicklungsländer - übertragen werden. Doch auch die nationalen politischen Entscheidungsinstan-

zen müssen ihrer Verantwortung gerecht werden: sei es, daß - um Umgehungstatbestände zu vermeiden - eine international abgestimmte Besteuerung von „reinen“, d.h. nur auf kurzfristige Anlagen ausgerichteten Finanztransaktionen ins Auge gefaßt wird, die die Spekulation reduziert, weil sie die erwarteten Spekulationsgewinne vermindert (Tobin-Steuern); sei es, daß die Länder zumindest zwischen den wichtigsten Währungen ein relativ stabiles Wechselkursgefüge festzulegen und aufrecht zu erhalten versuchen (Wechselkurs-Zielzonen).

Bei all diesen Überlegungen sind erhebliche Umsetzungsprobleme gegeben und zu beachten; aber die Alternative, instabile internationale Finanzmärkte mit nicht kalkulierbaren Risiken, ist auf Dauer noch weniger hinnehmbar. Letztlich bedarf es einer „stabilen internationalen Finanzarchitektur“, um den Primat der Politik sicherzustellen und eine gesellschaftlich verträgliche Steuerung des Kapitalverkehrs zu ermöglichen.

## Sachvotum 3

### Lösung der internationalen Schuldenfrage

Die Verschuldung der ärmsten Länder in Afrika, Asien und Lateinamerika hat ein beängstigendes Ausmaß angenommen. Der Schuldendienst ist mittlerweile höher als die Mittel, die die Industriestaaten für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit bereitstellen. Immer stärker wird in der öffentlichen und der politischen Diskussion deshalb die Überwindung dieser unhaltbar gewordenen Situation gefordert. Auch der Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland und die Deutsche Bischofskonferenz haben in ihrem Gemeinsamen Wort „Internationale Verschuldung - eine ethische Herausforderung“ im Oktober 1998 entschlossene Maßnahmen angemahnt.

Die Lösung der Verschuldungsfrage ist im Interesse der notleidenden Bevölkerungsgruppen in den Entwicklungsländern zwingend geboten. Sie ist zugleich aber auch unverzichtbarer Beitrag zu einem Prozeß, der die ärmsten Länder in die Lage versetzt, zu echten Akteuren in einer globalisierten Welt zu werden.

Im folgenden Sachvotum werden drei Aspekte der Gesamtproblematik behandelt: die HIPC-Initiative, das Internationale Insolvenzrecht und die sogenannten Ex-DDR-Schulden.

#### Teil I:

#### Verbesserung der HIPC-Initiative

Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF) haben 1996 die Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)-Initiative eingeleitet. Diese Initiative baut auf den bisher bekannten Umschuldungsmechanismen des Pariser Clubs der öffentlichen Gläubiger auf, führt aber ergänzende Instrumente und Maßnahmen ein, um die Schuldenprobleme der ärmsten Entwicklungsländer zu lindern. Mit der HIPC-Initiative wird anerkannt, daß viele arme Länder ein *multilaterales* Schuldenproblem haben, das von der internationalen Gläubigergemeinschaft bislang nur wenig beachtet wurde. Die multilateralen Schulden, also solche bei internationalen Entwicklungsbanken und dem IWF, machen in der Ländergruppe der hochverschuldeten ärmsten Staaten inzwischen mehr als 35 Prozent der Gesamtschulden aus. Inzwischen wurde eine Liste mit 41 armen Ländern aufgestellt, die mit erheblichen Schuldenproblemen zu

kämpfen haben. Sie ist aufgeteilt in Länder, die eine „untragbare“ Schuldensituation haben, Länder mit einer „möglicherweise angespannten“ Lage und solche mit einer „tragbaren“ Verschuldungssituation.

Das derzeitige Konzept der HIPC-Initiative enthält folgende wesentliche Elemente:

- Es wurde ein „Trust Fund“ eingerichtet, mit dessen Hilfe von Fall zu Fall ein Teilerlaß multilateraler Schulden finanziert werden soll. Dieser Treuhandfonds soll durch Beiträge bilateraler und multilateraler Gläubiger gespeist werden.
- Ein Land, das in den Genuß eines Schuldennachlasses kommen will, muß insgesamt sechs Jahre (davon drei Jahre bis zur Anerkennung als Entschuldungskandidat) Struktur- anpassungsprogramme durchlaufen, d.h. wirtschaftspolitische Reformen verwirklichen.
- Die Höchstgrenze für einen Schuldenerlaß liegt bei 80 Prozent der Schuldenlast.
- Die Schuldenbelastung eines Landes wird als nicht mehr tragfähig anerkannt, wenn sie größer ist als 200 bis 250 Prozent der jährlichen Exporterlöse und der Schuldendienst 20 bis 25 Prozent der Exporterlöse übersteigt.

Die HIPC-Initiative ist ein wichtiger Schritt in Richtung auf eine Überwindung der Schuldenprobleme der „Dritten Welt“. Nicht nur wird den multilateralen Schulden die erforderliche Aufmerksamkeit geschenkt, sondern es wird auch erstmals deutlich anerkannt, daß sich viele Länder nicht in vorübergehenden Liquiditätsproblemen befinden, denen man mit *Um-*schuldungen begegnen kann, sondern in einer Situation der Insolvenz, die eine *Entschul-*dung erforderlich macht. Andererseits aber sind die bisherigen Konzepte von „HIPC“ nicht weitreichend genug, um zu einer durchgreifenden Lösung der Schuldenfragen zu führen:

- Die langen Fristen bis zu einem möglichen Erlaß von Schulden nehmen dem Prozeß der Entschuldung die notwendige Dynamik.
- Die Bedingungen, die für einen Schuldenerlaß gestellt werden und die durch Struktur- anpassungsmaßnahmen erfüllt werden müssen, sind bislang zu einseitig auf makroökono- mische Daten (Haushaltsdefizit, Zahlungsbilanz etc.) ausgerichtet und beachten, da sie faktisch mit Kürzungen im Gesundheits- und Bildungswesen verbunden sind, zu wenig die sozialen Bedürfnisse der Armen.
- Die Kriterien für die Tragfähigkeit der Schuldenbelastung gehen an der Wirklichkeit vor allem afrikanischer Länder vorbei.

- Auch die Bemessung der Schulden, die für einen teilweisen Nachlaß in Frage kommen, ist problematisch. Berücksichtigt nämlich wird nur jener Schuldenstand, der zum Zeitpunkt der ersten Umschuldung eines Landes durch den Pariser Club bestanden hat („cut off-date“). Dieser Schuldenstand liegt in aller Regel erheblich unter den heute tatsächlich bestehenden Schulden.
- Bislang haben es die Gläubiger weitgehend versäumt, dem „Trust Fund“ Finanzmittel in ausreichender Größenordnung zuzuführen.

Angesichts dieser Mängel ist es erforderlich, die HIPC-Initiative substantiell zu verbessern. Die Bundesregierung hat dazu Vorschläge erarbeitet, die in die Beratungen des Weltwirtschaftsgipfels 1999 eingebracht werden. Diese Vorschläge - vor allem die Verringerung der Frist bis zu einem Schuldenerlaß auf drei Jahre; Erhöhung der maximalen Entschuldungsquote auf 100 Prozent; Bereitstellung von 50 Millionen DM aus Mitteln der Bundesrepublik für den Trust Fund - sind begrüßenswert, erscheinen aber angesichts der Größe der Herausforderung als zu zaghaft.

Eine Überwindung der strukturellen Schuldenprobleme der ärmsten Länder macht weitergehende Bemühungen erforderlich. Die internationale Gläubigergemeinschaft sollte deshalb folgende Vorschläge und Forderungen aufgreifen:

- Es muß eine neue Definition von Trägfähigkeit vereinbar werden. Diese könnte z.B. an der Formel des Londoner Schuldenabkommens von 1953 maßnehmen. In diesem Abkommen, das der Entschuldung Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg diente, wurde festgelegt, daß der jährliche Schuldendienst 5 Prozent der Exporterlöse nicht überschreiten dürfe. Auch die Indikatoren des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) könnten als Berechnungsgrundlagen herangezogen werden. Auszuschließen ist auf jeden Fall, daß staatliche Leistungen in der Grundversorgung der armen Bevölkerungen aufgrund von Schuldendienstleistungen gekürzt werden müssen.
- Von der Festlegung allgemein gültiger starrer Fristen bis zu einem möglichen Schuldenerlaß sollte künftig abgesehen werden. Notwendig ist stattdessen ein flexiblerer Modus, um die Verwirklichung von Reformen in den Schuldnerländern sicherzustellen und zu kontrollieren.
- Die Strukturanpassungsprogramme, die zur Bedingung für einen Schuldenerlaß gemacht werden, bedürfen der sozialen und ökologischen Ausgestaltung. Sie dürfen nicht zulasten

der armen Bevölkerungsgruppen gehen, sondern müssen auf die Verbesserung der sozialen Infrastruktur hin orientiert sein.

- Um zu gewährleisten, daß die Armen zu Nutznießern von Entschuldung werden, sollte mindestens ein Teil der erlassenen Schulden in Gegenwertfonds eingezahlt werden, mit deren Hilfe soziale und ökologische Vorhaben finanziert werden. Ein Mißbrauch dieser Fonds kann verhindert werden, wenn nicht allein die Regierungen von Entwicklungsländern, sondern auch die Zivilgesellschaft (also z.B. die Kirchen und anerkannte Nichtregierungsorganisationen) in die Verwaltung der Gegenwertfonds einbezogen werden.
- Bei einem Schuldenerlaß sollten die gesamten bis heute aufgelaufenen Verbindlichkeiten berücksichtigt werden. Das bedeutet die Abschaffung der „cut off-date“-Regelung.

## **Teil II:**

### **Vorschläge zur Einführung eines Internationalen Insolvenzrechts.**

Eine verbesserte HIPC-Initiative kann einen wesentlichen Beitrag für die dringend erforderliche Lösung der aktuellen Verschuldungsprobleme armer Länder erbringen. Auf längere Frist ist es jedoch bedeutsam, einen internationalen Mechanismus zu etablieren, der die Insolvenzsituation eines Staates zu einem frühen Zeitpunkt mittels eines rechtlich geordneten und fairen Verfahrens überwinden hilft.

Der Wiener Ökonomie-Professor Kunibert Raffer hat als erster den Vorschlag eines solchen internationalen Insolvenzverfahrens gemacht. Es orientiert sich am Insolvenzgesetz der Vereinigten Staaten, das nicht nur für private Gläubiger und für Unternehmen, sondern auch bezogen auf Gebietskörperschaften (z.B. Gemeinden, Bezirke oder Bundesstaaten) Regelungen für den Fall einer Überschuldung vorsieht. Auf dem Ökumenischen Hearing zum internationalen Finanzsystem, durchgeführt anlässlich der Jahrestagung von IWF und Weltbank 1988 in Berlin, ist der Vorschlag eines internationalen Insolvenzrechtes zum ersten Male öffentlich präsentiert und seither intensiv diskutiert worden.

Ein internationales Insolvenzrecht könnte auf folgenden Eckwerten basieren:

1. Es wird ein internationales Sekretariat gegründet, an das sich verschuldete Länder mit dem Antrag wenden können, ein Vergleichsverfahren zu eröffnen. Es ist zu überlegen, ob ein solches Sekretariat einer bestehenden internationalen Organisation (z. B. der UN) angeschlossen werden oder unabhängig sein soll.

2. Daraufhin wird ein Schiedsgericht eingerichtet. Sowohl die Gläubiger als auch die Schuldner schlagen eine gleiche Zahl von Richtern vor. Außerdem einigen sie sich auf einen weiteren Richter oder die Schiedsrichter selbst wählen dieses weitere Mitglied des Gerichtes.
3. Das Gericht stellt alle Schulden fest. Auch Gelder, die durch Korruption oder Kapitalflucht dem Schuldner entzogen wurden, werden erfaßt und müssen eingezogen werden.
4. Dann wird festgestellt, wieviel das Schuldnerland an die Gläubiger zahlen kann. Die Mittel, die für die soziale Grundversorgung, für das Gesundheitswesen und das Bildungswesen als Minimum notwendig sind, müssen dem Land erhalten bleiben (Pfändungsschutz).
5. Um die Auswirkungen der Schuldzahlung für das Schuldnerland abschätzen zu können, werden vom Gericht alle angehört, die von den Maßnahmen, die für die Zahlung der Schulden notwendig sind (z. B. Steuererhöhungen) betroffen sind. Das könnten Gewerkschaften, Bürgerrechtsgruppen, andere Nichtregierungsorganisationen oder auch die Kirchen sein.
6. Das Gericht stellt dann unter Berücksichtigung des Pfändungsschutzes und des vorgelegten Zahlungsplans die Summe fest, die den Gläubigern zu zahlen ist. Es kann dabei Verschulden der Gläubiger berücksichtigen, wenn diese für Fehlinvestitionen verantwortlich sind oder durch protektionistische Maßnahmen den Schuldner daran hindern, die Devisen zu verdienen, die für die Bezahlung der Schulden notwendig sind.
7. Das Gericht kann auch die Einrichtung von Gegenwertfonds fordern.

Welche Vorteile ergeben sich aus diesem Verfahren für Gläubiger und Schuldner?

1. Die Gläubiger können ihre Ansprüche rechtlich geltend machen und erhalten einen Teil ihrer Forderungen zurück. Der Umfang der Rückzahlungen kann sich dadurch erhöhen, daß auch illegal ins Ausland verbrachte Gelder herangezogen werden.
2. Die Schuldner sind gleichberechtigte Verhandlungspartner und können unter Beteiligung von Experten, Nichtregierungsorganisationen und betroffenen Bürgern einen realistischen Zahlungsplan ausarbeiten, der die Grundbedürfnisse der Bevölkerung berücksichtigt. Das Schuldnerland erlangt seine Kreditfähigkeit wieder.
3. Die Öffentlichkeit des Verfahrens ermöglicht die Beteiligung der betroffenen Bevölkerung durch ihre Vertreter und verhindert, daß die Regierungen eigene Fehlleistungen auf die Gläubiger abwälzen, was heute oft der Fall ist.



Ein internationales Insolvenzverfahren ist also dem Anspruch der Fairness allen beteiligten Parteien gegenüber verpflichtet. So kann es zum Baustein einer gerechteren globalen Ordnung werden.

### **Teil III:**

#### **Schulden aus der "Sozialistischen Bruderhilfe" der EX-DDR**

Mit der Aufrechterhaltung der Forderungen aus DDR-Krediten für Mosambik, Äthiopien, Angola und Nicaragua läuft die Bundesregierung Gefahr, aus Krediten zur Finanzierung für Leistungen und Lieferungen Nutzen zu ziehen, die unter politisch und ökologisch zweifelhaften Bedingungen zustande gekommen sind.

Zwar hat sich die DDR selbst als in besonderer Weise mit den jungen Nationalstaaten in Afrika und Lateinamerika solidarisch verbunden dargestellt. Doch die "Sozialistische Bruderhilfe" und der "Handel zum gegenseitigen Vorteil" mit den "ausgewählten und besonders befreundeten Staaten" Mosambik, Äthiopien, Angola und später Nicaragua, diente der DDR vor allem zur Beschaffung von Devisengütern, um die drohende Zahlungsunfähigkeit Ende der siebziger Jahre abzuwenden. Die Beziehungen der DDR zu diesen Ländern wurden deshalb auch durch die "Kommerzielle Koordinierung" (KOKO) unter Leitung von Staatssekretär Alexander Schalck-Golodkowski gesteuert.

Weltweit steigende Rohstoffpreise, die Verteuerung der Rohstoffe aus der Sowjetunion, die geringe außenwirtschaftliche Flexibilität der DDR-Betriebe und hohe Importe von Investitions- und Verbrauchsgütern aus dem Westen führten 1977 zu einer ersten Finanzkrise der DDR. Um Devisen zu erwirtschaften bzw. einzusparen, sollten auf Beschluß des Politbüros neben Spekulationsgeschäften an westeuropäischen Börsen und dem Verkauf von Goldreserven vor allem der Handel mit den politisch nahestehenden Entwicklungsländern Angola, Äthiopien und Mosambik ausgeweitet bzw. überhaupt erst begonnen werden. Bei Äthiopien und Angola galt das Interesse hauptsächlich dem Bezug von Rohkaffee in "Ware gegen Ware"-Geschäften. Im Handel mit Mosambik konzentrierte man sich vor allem auf den Import von Steinkohle, seltenen Erzen und die kommerzielle Errichtung von landwirtschaftlichen Großprojekten zur Futtermittelversorgung der DDR. Diese Produkte mußte die DDR bis dahin auf dem Weltmarkt gegen Devisen einkaufen. Die DDR lieferte als Gegenleistungen LKW und Industrieanlagen sowie Waffen, die ansonsten auf dem Weltmarkt nicht absetzbar waren.

In einem Abkommen "Zur Zusammenarbeit in Entwicklungsländern" zwischen Libyen und der DDR wurde die Finanzierung von DDR-Großprojekten und Materiallieferungen (z. B. LKW W 50) in arabische und afrikanische Länder durch Libyen vereinbart. Den Entwicklungsländern wurde mitgeteilt, daß Libyen Lieferungen und Leistungen der DDR finanzieren würde. Auf Kreditbasis wurden zwischen afrikanischen Ländern und der DDR Großprojekte vereinbart, die später von Libyen finanziert werden sollten. Dieses Abkommen wurde zwar 1978 unterzeichnet, aber nicht erfüllt. Die Kredite für diese Projekte wurden so zu Forderungen der DDR an Angola, Äthiopien und Mosambik.

Wie die Außenhandelsbilanzen zeigen, stieg die Handelstätigkeit der DDR mit diesen Ländern kurz nach dem Krisenjahr 1977 sprunghaft an. Doch die Erwartungen der DDR-Führung an umfangreiche Rohstoffimporte wurden nicht erfüllt. Schon kurz nach den Abschlüssen der Verträge über Freundschaft und Zusammenarbeit mit Äthiopien, Mosambik und Angola im Jahre 1979 stellte sich heraus, daß die Pläne der DDR unrealistisch und zum Schaden der afrikanischen Staaten waren. Die als Anzahlung für Rohstofflieferungen exportierten Waren wurden - oft überhöht - valutiert und blieben als kommerzielle Forderungen der DDR auf US Dollar-Basis bestehen. Die zwischen der DDR-Regierung und den afrikanischen Regierungen abgeschlossenen Handelsverträge beinhalten eine Standardklausel, die festlegt, daß die "Ware-gegen-Ware-Geschäfte" zu Weltmarktpreisen (zum Teil deutlich unter Weltmarktpreisen zu Gunsten der DDR, z.B. mosambikanische Steinkohle) auf US Dollar-Basis berechnet und im Falle nicht ausreichender Warenlieferungen in US Dollar bezahlt werden müssen. Dadurch konnte die DDR hohe Forderungen in den Bilanzen ausweisen und damit auch international eine höhere Liquidität anzeigen, als sie eigentlich aufweisen konnte.

Mit der Währungsunion am 1. Juli 1990 endete der "Ware-gegen-Ware"-Handel. Die Bundesregierung übernahm gemäß Einigungsvertrag § 24 die Schulden der DDR gegenüber westlichen Staaten und die Forderungen gegenüber Entwicklungsländern. Den Verbindlichkeiten gegenüber Dritten im "Hartwährungsgebiet" in Höhe von ca. 49 Mrd. DM standen Forderungen der DDR aus Handelstätigkeit in Höhe von lediglich 8,2 Mrd. DM gegenüber. Davon entfielen 6,2 Mrd. DM auf Entwicklungsländer. Ende 1997 betrugen die Ex-DDR-Forderungen gegenüber Entwicklungsländern noch 4,5 Mrd. DM. Davon waren 1,3 Mrd. DM in Umschuldungsabkommen einbezogen, 3,2 Mrd. DM wurden bisher nicht umgeschuldet. Die "ausgewählten und besonders befreundeten Staaten" Mosambik, Äthiopien, Angola, Nicaragua, außerdem Sambia und Uganda sind dabei mit insgesamt 1,2 Mrd. DM belastet.

Die Bundesregierung klassifiziert die Forderungen an diese Länder als kommerzielle Handelskredite, die der internationalen und parlamentarischen Bindung des "Pariser Club"-Rahmens unterliegen, und sieht sich bisher nicht in der Lage, diese Forderungen zu streichen. Diese Klassifizierung wird dem Charakter der von der DDR erbrachten Leistungen nicht gerecht, da ihr die Gruppierung des westdeutschen Finanzsystems zugrunde liegt, das hauptsächlich zwei Gruppen von Krediten gegenüber den Entwicklungsländern kennt, nämlich kommerzielle Handelskredite und Kredite der Entwicklungszusammenarbeit. Doch die Kredite der ehemaligen DDR waren weder klassische Handelskredite, da die DDR keinen privaten Außenhandel zuließ, noch klassische Entwicklungskredite, so daß die beschriebenen Leistungen wohl kaum als Entwicklungshilfe bezeichnet werden können.

Am Beispiel Mosambiks und Äthiopiens wird der andere Charakter dieser Schulden deutlich:

- Im "Ware gegen Ware"-Geschäft konnten die afrikanischen Länder im Prinzip davon ausgehen, daß die eingegangenen Zahlungsverpflichtungen nicht in Devisen bezahlt werden mußten.
- Der Vertrag mit Libyen eröffnete die Möglichkeit, Leistungen und Lieferungen zu beziehen, die später - als Entwicklungshilfeleistung von Libyen - beglichen werden sollten.
- Alle Lieferungen und Leistungen an Mosambik bis hin zur Berufsausbildung wurden durch KOKO koordiniert und dienten in besonderer Weise dem ökonomischen Interesse der DDR .
- Ein größerer - wenn auch bisher nicht genau bestimmbarer - Teil der Forderungen basiert auf Waffenlieferungen.
- Fast alle über Kredite finanzierten Großprojekte endeten als Entwicklungsruinen. Sie haben den Ländern nur Schulden beschert, keinen echten Produktionsgewinn und erst recht keinen Devisenerlös.

Es stünde der Bundesregierung wohl an, sich von dieser speziellen Praxis der ehemaligen DDR auch dadurch deutlich zu distanzieren, daß sie die Forderungen aus diesen Geschäften nicht länger aufrecht erhält, sondern die Schulden so umwandelt, daß sie für konkrete und überprüfbare Maßnahmen zum Wohle der armen Bevölkerung dieser Länder eingesetzt werden (z.B. durch Gegenwertfonds). Dies wird mit den kriegführenden Regierungen in Äthiopien und Angola nicht leicht sein. Ein konditionierter Schuldenerlaß ist aber schon deshalb notwendig, weil das Aufrechterhalten dieser Forderungen ökonomisch wenig sinnvoll, außenpolitisch problematisch und ethisch kaum vertretbar ist.

## Sachvotum 4

### Bekämpfung von Korruption

Bei der Bekämpfung von Korruption tragen auch die beim Weltwirtschaftsgipfel versammelten Akteure Verantwortung. Seit einigen Jahren setzt sich die entwicklungspolitische Debatte ernsthaft mit dem Phänomen der Korruption als einem bedeutenden Entwicklungshemmnis auseinander. Mit dem auf Initiative der OECD geschlossenen Übereinkommen über die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17.12.1997 wird erstmals ein international abgestimmter Versuch der Bekämpfung von Korruption unternommen.

Korruption ist der Mißbrauch eines Amtes oder einer vergleichbaren Vertrauensstellung zu privaten Zwecken; Bestechung, Unterschlagung und Nepotismus sind ihre wichtigsten Ausprägungen. Ihre Verbreitung in Entwicklungsländern ist nicht vorwiegend kulturell zu erklären: Sehr ähnliche Korruptionsphänomene sind in Ländern sehr unterschiedlicher kultureller Prägung anzutreffen und auch in westlich geprägten Gesellschaften breitet sich Korruption aus, wenn die Kontrollmechanismen versagen. Amtsträger in Entwicklungsländern erhalten Bestechungsgelder bzw. fordern diese aktiv ein, um im Interesse des Zahlenden von der Durchsetzung rechtlich verbindlicher Vorschriften abzusehen. Wirtschaftlich besser gestellte Bürger entziehen sich so der Verpflichtung zur Steuerzahlung. Oft sind Zahlungen auch dann nötig, wenn Bürger nichts weiter wollen als eine ihnen gesetzlich zustehende staatliche Dienstleistung. Eine breite Grauzone besteht zwischen Bestechung und Unterschlagung. Eine an Bestechungseinkünfte gewohnte Bürokratie hat kein Interesse, überflüssige Regulierungen und unklare Zuständigkeiten zu beseitigen, denn beides versetzt sie in die Lage, Bestechungszahlungen und „Beschleunigungsgelder“ einzufordern. Bürger, die gezwungen werden, im Dickicht staatlicher Regulierungen ihre legitimen wirtschaftlichen Interessen durch Kooperation mit korrupten Beamten wahrzunehmen, haben häufig keine Sicherheit, daß die Absprachen auch eingehalten werden. Wenn die Justiz bestechlich ist, fehlt die Sicherheit insbesondere für Vertragspartner in einer schwächeren Position, ihre Rechte aus Verträgen notfalls auch gerichtlich durchsetzen zu können. Ein bestechlicher Beamtenapparat kann Rechtssicherheit nicht garantieren, aber ohne Rechtssicherheit ist der Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung gehemmt. Die Unterschlagung staatlicher Mittel, häufig durch illegale Absprache mit Auftragnehmern abgesichert, ist eine wesentliche Ursache von Mittelverschwendung und Fehlinvestitionen in Entwicklungsländern.

Die an alle Regierungen gerichtete Forderung, durch gute Regierungsführung (good governance) die Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung zu schaffen, bezieht sich deshalb auch und gerade auf den Kampf gegen Korruption. Dieser kann nur erfolgreich sein, wenn staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsprozess, die nicht durch legitime Ziele zu begründen sind, abgebaut werden, denn diese schaffen unnötige Anreize zur Bestechung. Zudem ist eine Reform des öffentlichen Dienstes und eine Stärkung der Kontrollinstanzen der Zivilgesellschaft, einschließlich einer freien Presse, unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg einer Anti-Korruptions-Politik.

Auch die Regierungen der Industrieländer und die international tätigen Unternehmen haben im Kampf gegen die das Entwicklungshindernis der Korruption ihre Verantwortlichkeit. An den meisten großen staatlich finanzierten Investitionsprojekten in Entwicklungsländern sind Unternehmen aus den Industrieländern beteiligt. Im Wettbewerb um Aufträge bestechen auch Unternehmen aus den Industrieländern Amtsträger, verschaffen sich so Vorteile gegenüber Konkurrenten und entziehen sich zudem der Erfüllung auch legitimer staatlicher Auflagen. Bis vor kurzem waren die deutschen Steuerbehörden aufgrund der steuerrechtlichen Vorgaben gehalten, die Abzugsfähigkeit der im Ausland geleisteten Bestechungszahlungen als „nützliche Aufwendungen“ anzuerkennen. Das vor kurzem in Kraft getretene Übereinkommen über die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr soll die Korruption in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen eindämmen helfen. Es verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, die Bestechung von Amtsträgern im Ausland unter Strafe zu stellen, soweit diese mit dem Ziel vorgenommen wird, im internationalen Geschäftsverkehr einen Auftrag oder einen sonstigen unbilligen Vorteil zu erlangen oder zu sichern. Die Vereinbarung ist in Deutschland durch ein Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung umgesetzt worden. Zudem ist das Steuerrecht angepaßt worden: Während lange Zeit beim deutschen Gesetzgeber keine Bereitschaft bestand, die Abzugsfähigkeit von Bestechungszahlungen im Ausland zu beseitigen, ist dies mit dem Steuerentlastungsgesetz von 1999 nun umgesetzt worden.

Das Übereinkommen über die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr muß sich noch bewähren. Angesichts der Korruption im Regierungsapparat vieler Entwicklungs- und Schwellenländer wird die Versuchung bei Unternehmen weiterhin hoch sein, Bestechungszahlungen als Mittel im Kampf um Aufträge einzusetzen. Es sind deshalb entschiedene Schritte zur Umsetzung des Übereinkommens erforderlich:

1. Das Übereinkommen und die nationalen Gesetze zu seiner Umsetzung werden nur Wirkung zeigen, wenn die Strafverfolgungsbehörden selbständig und aktiv ermitteln und wenn ein System internationaler Rechtshilfe etabliert wird. Nur dann haben die Unternehmen, die bei der Auftragsvergabe gegen einen zur Bestechungszahlung bereiten Mitbewerber unterlegen sind, eine Möglichkeit der Gegenwehr.
  
2. Im deutschen Recht können juristische Personen (z.B. Unternehmen) strafrechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden; die strafrechtlichen Sanktionen richten sich nur gegen natürliche Personen. Es sind somit zusätzliche nicht-strafrechtliche Sanktionen notwendig, wie etwa der zeitweise Ausschluß von Unternehmen von künftigen staatlichen Aufträgen, wenn sie sich nachweislich der Bestechung schuldig gemacht haben. Nur so wird die Bestechung von potentiellen Auftraggebern im Ausland für Unternehmen ein Verhalten mit hohem Risiko.