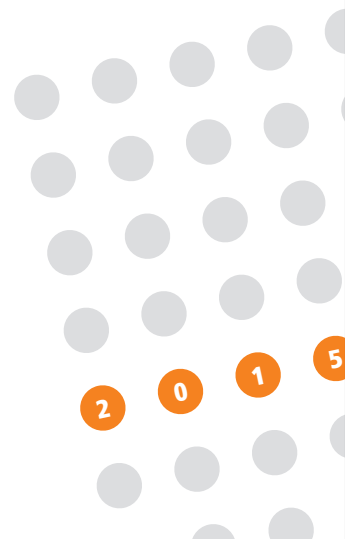


VENRO-Projekt »Perspektive **2015** –  
Armutsbekämpfung braucht Beteiligung«

## Zwischenbilanz der Umsetzung des „Monterrey Konsensus“

Diskussions- und Hintergrundpapier zum VENRO-Fachgespräch  
„Die Versprechen von Monterrey – Umsetzung und Bilanz der  
UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung“ (FfD)  
am 19. November 2003 in Berlin



## IMPRESSUM

### HERAUSGEBER

Verband Entwicklungspolitik deutscher  
Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)  
Kaiserstr. 201  
D-53113 Bonn

Tel.: 02 28/9 46 77-0  
Fax: 02 28/9 46 77-99  
E-Mail: sekretariat@venro.org  
Internet: www.venro.org

VENRO Projektbüro Berlin  
Ziegelstr. 30  
D-10117 Berlin

Tel.: 030/28 04 66-70  
Fax: 030/28 04 66-72  
E-Mail: berlin@venro.org  
Internet: www.2015.venro.org  
www.prsp-watch.de

Mit finanzieller Unterstützung des Bundes-  
ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung (BMZ)

### REDAKTION

Sonja Meister und Klaus Wardenbach (V.i.S.d.P.)

Autorin der Kapitel 1–7: Sonja Meister  
Autor Zusammenfassung & Bewertung:  
Klaus Wardenbach

### FOTOS

VENRO / Sonja Meister,  
S. 12, 19 UN Photo Library, S. 9 (#106192C),  
23 (#UNE3960)

### SATZ & LAYOUT

Jens Ramlow; VENRO Berlin

### UMSCHLAG

Just in Print, Bonn

*Bonn und Berlin, Januar 2004*

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Einführung und zusammenfassende Bewertung</b>	<b>3</b>
<b>Kapitel 1: Mobilisierung einheimischer Finanzressourcen</b>	<b>6</b>
<b>Kapitel 2: Mobilisierung internationaler Ressourcen für Entwicklung: Ausländische Direktinvestitionen und andere private Kapitalzuflüsse</b>	<b>10</b>
<b>Kapitel 3: Internationaler Handel als Motor von Entwicklung</b>	<b>13</b>
<b>Kapitel 4: Erhöhung der internationalen finanziellen und technischen Entwicklungskooperation</b>	<b>15</b>
<b>Kapitel 5: Verschuldung</b>	<b>20</b>
<b>Kapitel 6: Systemische Fragen: Verbesserung der Kohärenz und Konsistenz der internationalen Währungs-, Finanz- und Handelssysteme</b>	<b>22</b>
<b>Kapitel 7: „Staying engaged“ – Der Nachfolgeprozess</b>	<b>24</b>
Literatur	25
VENRO-Selbstdarstellung und Mitgliederliste	26
Das VENRO - Projekt »Perspektive 2015«	27



## Einführung und zusammenfassende Bewertung

Im März 2002 fand in Monterrey/ Mexiko die erste UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development/ FfD) statt. Sie war seit Anfang der 90er Jahre immer wieder verschoben worden, weil die Notwendigkeit einer solchen Konferenz von den meisten Industriestaaten bestritten wurde. Da es in den 90er Jahren aber zu einem starken Rückgang der staatlichen Entwicklungshilfe (Official Development Aid/ ODA) gekommen war – ihr Volumen war von 58,3 auf 50,6 Milliarden US-Dollar gefallen, ihr Anteil am Bruttonationaleinkommen (BNE) der OECD-Länder von 0,33% auf 0,22% – stieg der Druck auf die Industriestaaten, sich der Einberufung einer UN-Konferenz nicht länger zu verweigern. Ausgelöst durch den Vorbereitungsprozess kam es schon in den Wochen vor Konferenzbeginn in einer Reihe von Industriestaaten (auch in den USA und im Rahmen der EU) zu konkreten Ankündigungen, ihre ODA bis zum Jahr 2006 substantiell zu erhöhen. Allerdings ging es bei der FfD-Konferenz nicht nur um klassische Entwicklungshilfe. Im Gegenteil: Das Thema Entwicklungsfinanzierung wurde in einem außerordentlich breiten Kontext diskutiert, der insgesamt sechs Themenbereiche umfasste. Diese Themenbereiche:

- 1) Die Mobilisierung einheimischer Finanzressourcen
- 2) Die Mobilisierung von ausländischen Direktinvestitionen und anderen privaten Kapitalzuflüssen
- 3) Handel als Motor für Entwicklung
- 4) Erhöhung der finanziellen und technischen Entwicklungszusammenarbeit
- 5) Verschuldung
- 6) Systemische Fragen einer neuen globalen Finanzarchitektur

finden sich auch im Abschlussdokument der Konferenz, dem sog. Monterrey Konsensus.

Der zum Abschluss der FfD-Konferenz am 22. März 2002 von den dort versammelten 50 Staats- und Regierungschefs und rund 200 Ministern angenommene Monterrey Konsensus fand ein zwiespältiges Echo. Während er von Seiten der offiziellen, staatlichen Entwicklungspolitik als Ausdruck einer neuen Partnerschaft zwischen Entwicklungs- und Industrieländern meist positiv bewertet wurde, distanzierte sich ein Teil der im Vorbereitungsprozess engagierten NGOs von den - gemessen an NRO-Forderungen - viel zu vagen, unzureichenden und teilweise in die falsche Richtung weisenden Formulierungen des Abschlussdokuments.

Auch VENRO hatte – gemeinsam mit den NRO-Zusammenschlüssen aus Österreich (Arbeitsgemeinschaft Entwicklungs-Zusammenarbeit/ AGEZ) und der Schweiz (Arbeitsgemeinschaft Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas/ „Swiss Coalition“) – im Oktober 2001 einen Forderungskatalog veröffentlicht, mit dem versucht wurde, Einfluss auf die Formulierung der Abschlusserklärung von Monterrey zu nehmen (VENRO 2002). Vergleicht man den Monterrey Konsensus mit unseren Forderungen, so muss man konstatieren, dass leider nur ein sehr geringer Teil der NRO-Anregungen in den UN-Text übernommen wurden. Trotzdem wollen wir im Folgenden nicht unsere eigenen Forderungen (die weiterhin aktuell bleiben), sondern den von den in Monterrey versammelten Regierungsvertretern gebilligten offiziellen UN-Text (UN 2002) zum Maßstab nehmen, um zu überprüfen, ob die darin enthaltenen Versprechungen und Absichtserklärungen in den anderthalb Jahren seit Monterrey auch umgesetzt wurden.

Ein genaues „Monitoring“ der Umsetzung des Monterrey Konsensus ist allerdings nur schwer möglich, zum einen wegen der im Text überwiegend enthaltenen schwammigen Formulierungen und vagen Umsetzungstermine, die vor allem darauf angelegt zu sein scheinen, jegliche neuen und konkreten Finanzierungszusagen seitens der Industriestaaten zu vermeiden. Zum anderen wird eine Beobachtung der unmittelbaren Wirkungen des Monterrey-Schlussdokuments auch dadurch erschwert, dass in einem solchen Konsens auf viele bereits anderweitig vereinbarte Prozesse und Dokumente Bezug genommen wird, z.B. auf die Abschlusserklärung der Doha-Ministerkonferenz der WTO vom November 2001. Insofern hat Monterrey nicht unbedingt Neues gebracht, sondern – positiv interpretiert - viele bereits laufende Prozesse zusätzlich bekräftigt.

Ob der Monterrey Konsensus eine Trendwende in der Entwicklungspolitik darstellt, kann zum jetzigen Zeitpunkt nur schwer beurteilt werden. Bereits vor Monterrey, mit der UN-Millenniumskonferenz vom September 2000 und den dort vereinbarten acht „Millennium Development Goals“(MDGs) war versucht worden, über eine konkrete Ziel- und Zeitorientierung neuen Schwung für Armutsbekämpfung und Entwicklungspolitik zu organisieren. Monterrey war ebenso wie die im Herbst 2002 folgende UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg ein Versuch, auf der Grundlage der MDGs weitere Fortschritte zu erreichen

und vor allem die notwendigen Voraussetzungen zur Umsetzung der Millenniumsziele zu schaffen.

In den seit Monterrey vergangenen achtzehn Monaten haben sich die optimistischen Stimmen aber nicht bestätigt, die davon ausgingen, dass der Monterrey Konsensus nun den seit Ende der 80er Jahre (informell geltenden) „Washington Konsensus“ mit seiner Orientierung auf Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung ablösen würde. Viele NGO-Beobachter sahen den Monterrey Konsensus auch nicht als Alternative zum neoliberalen Washington Konsensus, sondern eher als maskierten „Washington Konsens unter'm Sombrero“ (Martens 2002).

**Aus VENRO-Sicht sind von der FfD-Konferenz in Monterrey jedoch einige eindeutig positive Impulse ausgegangen:**

1) Die Notwendigkeit, den Trend zum Rückgang der öffentlichen Entwicklungskooperation (ODA) aufzuhalten und umzukehren, wurde schon im Vorfeld von Monterrey von fast allen Industriestaaten akzeptiert. Summiert ergeben die Zusagen zur ODA-Steigerung im Kontext von Monterrey einen Betrag von rund 16 Milliarden Dollar. In vielen Staaten hat es 2002 und auch im Haushalt für 2003 kräftige Erhöhungen der Entwicklungsfinanzierung gegeben. Insgesamt konnten die OECD-Staaten im Jahr 2002 ihre ODA-Leistungen um rund 5% steigern.

Auch in Deutschland gab es eine leichte Steigerung der ODA, sie fiel allerdings unterdurchschnittlich aus. Deutschland hat sich im Koalitionsvertrag der zweiten rot-grünen Regierung vom Oktober 2002 erneut dazu bekannt, bis 2006 eine ODA-Quote von 0,33% zu erreichen. Die gegenwärtigen Steigerungsquoten v. a. des BMZ-Etats reichen dazu aber bei weitem nicht aus. Im Jahr 2002 lag die Steigerungsrate der deutschen ODA nach Angaben des DAC bei nur 0,4 %, ihr Anteil am BNE stagnierte bei 0,27%. Für das laufende Jahr (2003) gibt es natürlich noch keine offiziellen Zahlen. Der BMZ-Haushalt, der bislang rund zwei Drittel der deutschen ODA ausmachte, wurde in 2003 allerdings nur leicht (um 2,3%) erhöht. Im Haushaltsentwurf für 2004 ist sogar nur eine Erhöhung um 0,9% vorgesehen.

Auch die Bemühungen um eine Erhöhung der Effektivität von Entwicklungszusammenarbeit (durch bessere Geber-Koordination etc.) wurden seit Monterrey deutlich intensiviert. Laut Angaben der UN soll durch eine höhere Effektivität der ODA ein Betrag von ca. 7 Mrd. Dollar freigesetzt werden, der bislang durch ineffiziente EZ-Praktiken nicht zu Entwicklung und Armutsbekämpfung beiträgt.

Die Weltbank hat vor Monterrey errechnet, dass zur Erreichung der MDGs bis zum Jahr 2015 ein Betrag

von zusätzlich 50 Milliarden Dollar pro Jahr notwendig wäre, d.h. eine Verdoppelung der ODA bezogen auf das Jahr 2000. Auch wenn die gegenwärtigen Initiativen zur Steigerung der Qualität (durch mehr Effektivität) und Quantität (durch Einlösung der Monterrey-Versprechen) der ODA realisiert werden sollten, wird im Jahr 2006 nicht einmal die Hälfte dieses Betrags mobilisiert worden sein.

Relativiert wird die Steigerung der ODA im Jahr 2002 auch dadurch, dass die Rüstungsausgaben eine noch größere Wachstumsrate aufwiesen (von 6% auf fast 800 Mrd. Dollar) und dass im Jahr 2003 diese Ausgaben infolge des Irakkriegs weitaus höher liegen dürften. Allein die USA gaben im ersten Halbjahr für den Irakkrieg eine Summe von rund 50 Mrd. Dollar aus, also genauso viel, wie für die Erreichung der MDGs pro Jahr an zusätzlicher Entwicklungsfinanzierung benötigt würde. Die größte Herausforderung der ODA-Quotenberechnung in den nächsten Jahren dürfte darin liegen, eine Klassifizierung von Kosten für Militäreinsätze und Kriegsfolgekosten als ODA zu verhindern. Gegenwärtig kann schon die Beteiligung an UN-Friedensmissionen als ODA angerechnet werden. Käme es hier zu einer Ausweitung der ODA-Definition, wären alle Versprechungen von Monterrey hinsichtlich einer erhöhten Entwicklungsfinanzierung von ihrer Pervertierung bedroht: Eine hohe ODA könnte dann eher als Ausweis für eine besonders aggressive und neo-imperiale Außenpolitik gelten als für ein besonderes Engagement bei der Bekämpfung der globalen Armut.

2) Die Forderung nach Demokratisierung der Entscheidungsfindung von Weltbank und IWF durch mehr Transparenz und eine größere Partizipation der Entwicklungsländer ist seit Monterrey nicht mehr von der internationalen Agenda wegzudenken. Zwar gab es hier noch keine tief greifenden Reformen, aber sowohl bei der Weltbank wie auch beim IWF weist die Diskussion über kosmetische Veränderungen (z.B. hinsichtlich der Büroausstattung der Exekutivdirektoren) hinaus in Richtung strukturelle Veränderungen (hinsichtlich der Stimmrechtsverteilung).

Ob dabei auch der unmittelbar durch Monterrey angestoßene Dialog von Weltbank und IWF mit dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) der UN signifikante Impulse für eine Reform der beiden Bretton-Woods-Organisationen geben kann, lässt sich zurzeit noch nicht abschätzen.

**Positiv im Monterrey-Folgeprozess waren sicherlich auch einige Entwicklungen, bei denen sich jedoch die Impulsegebung oder Verstärkung durch Monterrey schwerer nachweisen lässt:**

1) Neue UN-Konventionen, wie die zur Bekämpfung von Korruption und zur Bekämpfung von transnationalen organisierten Verbrechen stellen sicherlich einen wichtigen Beitrag dazu dar, die Rahmenbedingungen für Entwicklungsfinanzierung zu verbessern. Da die Konvention gegen organisiertes Verbrechen erst im September in Kraft getreten ist und die gegen Korruption erst im Dezember 2003 unterzeichnet werden soll, können allerdings die realen Effekte dieser Konventionen noch nicht beurteilt werden.

Ebenso wichtig wäre eine Konvention zur Vermeidung von Steuerflucht und Steuerwettbewerb oder die Gründungen einer Internationalen Steuerorganisation auf UN-Ebene (wie im sog. Zedillo-Report zur FfD-Konferenz vorgeschlagen). Hier gab es leider jedoch keinerlei Fortschritte.

2) Durch den Vorbereitungsprozess von Monterrey hatten auch Diskussionen über neue Finanzierungsinstrumente, wie die „Tobin Tax“, neue Impulse bekommen. Im Text des Monterrey Konsensus fehlen aber, v. a. wegen des Widerstands der USA, konkrete Hinweise auf solche neuen Instrumente. Von den in Monterrey diskutierten Themen ist die Diskussion über die Finanzierung „globaler öffentlicher Güter“ durch die Gründung einer Task Force am Rande des Weltgipfels von Johannesburg im Herbst 2002 zumindest ein Stück weit voran gekommen. Mit der von der britischen Regierung propagierten „International Financing Facility/ IFF“ gibt es in der Zwischenzeit nun noch einen weiteren Vorschlag, der sogar auf eine direkte Verbindung mit der Finanzierung der 2015-Ziele ausgerichtet ist.

**Keine Fortschritte bzw. sogar Tendenzen, die zu einer Unterhöhlung der Finanzbasis in Entwicklungsländern führen könnten, gab es gleichwohl auch in einer Reihe von Bereichen:**

1) Die auf der WTO-Konferenz in Doha ausgerufene „Entwicklungsrunde“ des Welthandels erwies sich als leeres Versprechen. Schon vor der WTO-Ministerkonferenz in Cancún wurden praktisch alle für Entwicklungsländer wichtige Einigungsfristen verpasst. Lediglich im Bereich TRIPS/ Medikamenten kam es kurz vor Konferenzbeginn zu einem Kompromiss, der allerdings von den im Gesundheitsbereich aktiven NGOs als „völlig unpraktikabel“ kritisiert wurde.

Cancún scheiterte nicht zuletzt an dem Unwillen der Industriestaaten, im Agrarbereich ihre Exportsubventionen abzubauen und ihre Märkte weiter zu öffnen, sowie am konstanten Druck v. a. der EU, das Prinzip der Handelsliberalisierung auf neue Bereiche (z.B. Investitionen) auszudehnen. Das Scheitern von Cancún schafft für die Entwicklungs- und Schwellenländer nicht die erwarteten neuen Marktchancen (und Exporteinnahmen), führt allerdings auch nicht zu neuen Risiken. Aus NRO-Sicht

erscheinen viele der im Monterrey Konsensus enthaltenden Hoffnungen hinsichtlich der positiven Effekte weiterer Handelsliberalisierung übertrieben. Welchen Nutzen hat z.B. die Erleichterung der WTO-Mitgliedschaft für die ärmsten Länder (LDCs), wenn sich in den letzten Jahren gezeigt hat, dass bei den herrschenden Regeln des Welthandels auch die LDCs, die seit 1995 Mitglied der WTO waren, ihre Exporteinnahmen nicht signifikant erhöhen konnten.

2) Bis zur Frühjahrstagung 2003 von IWF und Weltbank sah es so aus, als würde die Einrichtung eines internationalen Insolvenzverfahrens zu den großen Aktivposten des Monterrey-Prozesses gehören. Der IWF hatte zumindest den Gedanken eines Regelungsmechanismus bei Staateninsolvenz aufgegriffen und in den Vorschlag für einen „Sovereign Debt Restructuring Mechanism/ SDRM“ transformiert, der sich zwar von den NRO-Forderungen für ein faires und transparentes Insolvenzverfahren deutlich unterschied, gleichwohl aber das Problembewusstsein schärfte und das Thema auf der Agenda hielt. Vor allem auf Druck der USA wurde dieser Vorschlag im April 2003 als nicht umsetzbar abgelehnt. Damit scheint der Schwung von Monterrey verloren und die gerade angelaufene Debatte über ein Insolvenzverfahren auf absehbare Zeit ohne Realisierungschance zu sein.

3) Auch die v. a. von der EU erhobene Forderung nach einem Investitionsabkommen im Rahmen der WTO gehört zu den Vorschlägen, die potentiell die Finanzierungsbasis von Entwicklungsländern schwächen könnten. Befürchtet wird, dass ein solches Abkommen nur den Liberalisierungsinteressen großer transnationaler Konzern verpflichtet sein und die staatliche Regulierungsmöglichkeit (z.B. Einschränkung des Gewinntransfers ins Ausland oder die Bevorzugung lokaler Kleinunternehmer) unterhöhlen könnte. Die WTO-Konferenz in Cancún scheiterte nicht zuletzt an der starken Ablehnung der Mehrzahl der Entwicklungsländer, diesen Bereich in die laufende WTO-Verhandlungsrunde mit aufzunehmen. Ob stattdessen Regelungen gefunden werden können, welche die Investitionstätigkeit in Entwicklungsländern erhöhen, ohne die Regelungskompetenz von Parlamenten und Regierungen einzuschränken, bleibt abzuwarten.

Bezogen auf die sechs Themenbereiche des Monterrey Konsensus ergeben sich im Einzelnen folgende Entwicklungen:

*(dargestellt wird je Thema: 1. der Inhalt der Monterrey Vereinbarungen 2. eine kurze generelle Bewertung und 3. eine detaillierte Übersicht zu Einzelentwicklungen)*

## Kapitel 1: Mobilisierung einheimischer Finanzressourcen

### Vereinbarungen von Monterrey:

Im Monterrey Konsensus wird ausdrücklich die Eigenverantwortung jedes Landes für seine wirtschaftliche und soziale Entwicklung betont. Die Schaffung von verbesserten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Ländern selbst wird als entscheidend für die Mobilisierung von inländischen Finanzressourcen, zur Reduzierung der Kapitalflucht und zur Förderung des Privatsektors und internationaler Investitionen betrachtet.

Gute Regierungsführung und Partizipation werden als Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung angesehen. Der Bekämpfung von Korruption soll auf allen Ebenen Priorität eingeräumt werden. Im Kapitel „Systemische Fragen“ wird hierzu unter Ziffer 65 die Selbstverpflichtung abgegeben, so schnell wie möglich eine UN-Konvention zur Bekämpfung der Korruption voranzubringen. Darin einbezogen werden sollen auch die Rückführung von Schwarzgeld von Diktatoren und korrupten Politikern in die Herkunftsländer („repatriation of funds illicitly acquired“) und eine stärkere Kooperation gegen Geldwäsche.

Nachhaltige, effizientere Steuersysteme und ein besseres Management öffentlicher Ausgaben werden als essentiell betrachtet. Investitionen in Infrastruktur, soziale Dienste und soziale Sicherungssysteme seien wichtig, damit insbesondere auch die armen Bevölkerungsgruppen von sich verändernden ökonomischen Bedingungen und neuen ökonomischen Möglichkeiten profitieren können. Unter Ziffer 64 wird im Kapitel „Systemische Fragen“ bekräftigt, dass die internationale Steuerkooperation durch einen verstärkten Dialog zwischen nationalen Steuerautoritäten und die intensivere Koordination der Arbeit von multilateralen Gremien und regionalen Organisationen verbessert werden soll. Auch der inländische Finanzsektor soll durch die Entwicklung von Kapitalmärkten und die Förderung des Banksystems gestärkt werden. Die Bedeutung von Mikrofinanzsystemen und ihre Wirkung für die Armen wird ausdrücklich hervorgehoben.

### Bewertung:

Insgesamt ist dieser Themenbereich von eher langfristigen Prozessen bestimmt, so dass Fortschritte in vielen Bereichen noch nicht auszumachen sind oder nur auf sehr allgemeiner Basis beurteilt werden können, wie es beispielsweise im diesjährigen UN-Bericht zum Follow-up der Monterrey Konferenz

(UN 2003) vielfach der Fall ist. Dort wird keine detaillierte Bilanz der Umsetzung der Monterrey-Prinzipien auf Länderebene versucht, sondern zu Beginn lediglich konstatiert, dass in den meisten Entwicklungsländern Fortschritte in Richtung der in Monterrey vereinbarten Zielsetzungen zu verzeichnen seien, während in einer Reihe von Ländern die notwendigen Reformen nicht oder nur unzureichend angegangen würden.

Zusammengefasst gab es vor allem Fortschritte bei der Bekämpfung von eindeutig kriminellen Aktivitäten wie Korruption und Terrorismusfinanzierung, während bei der Steuerkooperation und der Verhinderung von Steuerflucht kaum Fortschritte auszumachen sind. Allerdings gab es für diese Bereiche im Monterrey Konsensus auch nur sehr schwache Vereinbarungen. Daneben sind gegenläufige Tendenzen zu beobachten. Den Bemühungen zur Stärkung der inländischen Finanzsektoren könnten z.B. die Verhandlungen über das GATS-Abkommen im Rahmen der WTO zuwider laufen, die darauf abzielen, den Sektor der Finanzdienstleistungen in Entwicklungsländern für die übermächtige Konkurrenz aus Industriestaaten zu öffnen.

### **Korruption**

Im Rahmen der UN ist seit Dezember 2000 eine Konvention zur Korruptionsbekämpfung vorbereitet worden. Die Verhandlungen wurden Anfang Oktober 2003 in Wien abgeschlossen. Unterzeichnet werden soll die Konvention dann auf einer Konferenz vom 9.-11. Dezember 2003 in Merida/ Mexiko. Sie tritt in Kraft, wenn sie anschließend von 30 Staaten ratifiziert worden ist. Ziel dieser Konvention ist es, die Korruption auf allen Ebenen, weltweit zu ächten. Die Konvention wäre somit das erste Rahmenwerk, das auch Bestechung im privaten Sektor kriminalisiert. Die Rückführung von durch korrupte Machenschaften illegal erworbenem Kapital in die Heimatländer, die bisher noch nicht international geregelt ist, wird als „fundamentales Prinzip“ der Konvention bezeichnet. Ebenso sind Vorschriften über eine verbesserte internationale Kooperation gegen Geldwäsche enthalten.

Auf dem Gipfel der G-8 in Evian im Juni 2003 wurde ein „Aktionsplan zur Bekämpfung von Korruption und Verbesserung von Transparenz“ verabschiedet, in dem dringende Fortschritte bei der öffentlichen Finanzverwaltung gefordert werden. Auch die Vergabe von bilateraler Hilfe soll stärker

davon abhängig gemacht werden. Alle Entwicklungsländer sind deshalb aufgefordert, Aktionspläne zur öffentlichen Finanzverwaltung als Teil der nationalen Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP) zu entwerfen. Die Überwachung der OECD-Konvention zum Verbot der Bestechung ausländischer Amtsträger bei internationalen Wirtschaftsbeziehungen soll forciert werden.

Die OECD hat die Umsetzung der OECD-Konvention zum Verbot der Bestechung ausländischer Amtsträger überprüft. Anfang Juli 2003 wurde ein kritischer Prüfbericht zur Situation in Deutschland veröffentlicht, in dem beispielsweise das Fehlen eines Zentralregisters für „unzuverlässige Unternehmen“, die bereits durch Korruption aufgefallen sind, bemängelt wird. Ebenso habe die Regierung die Öffentlichkeit nicht ausreichend über die Kriminalisierung von Korruption im Ausland informiert (OECD 2003a). „Transparency International“ hat in seinem Anfang Juli veröffentlichten „Global Corruption Report 2003“ das mangelnde Engagement der OECD-Regierungen zur Umsetzung der 1997 vereinbarten Konvention kritisiert und davor gewarnt, dass die Konvention scheitern werde, wenn es der OECD nicht gelinge, die Regierungen zur Strafverfolgung von Korruption auch bei Fällen im Ausland zu bewegen.

Auch die EU-Kommission hat Anfang Juni 2003 eine Mitteilung (KOM(2003) 317 final) zu einer kohärenten und umfassenden EU-Politik gegen Korruption angenommen, die dazu aufruft, die Korruption nicht nur innerhalb der EU zu bekämpfen, sondern diesen Kampf auch zum integralen Bestandteil der Außen- und Handelspolitik zu machen.

In einigen Ländern des Südens hat es – Presseberichten zufolge – zum Teil beachtliche Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung gegeben, z.B. in Kenia im Zuge des Demokratisierungsprozesses. Eine Gesamtbilanz ist hier aufgrund der Nichtöffentlichkeit des Phänomens und der Datenlage nur schwer zu ziehen. Der erwähnte Bericht von Transparency International lässt den Eindruck entstehen, dass spektakuläre Erfolge zwar selten sind, das allgemeine Problembewusstsein aber deutlich gestiegen ist.

### **UN Konvention gegen organisiertes Verbrechen**

Die UN Konvention gegen transnationales organisiertes Verbrechen, die ebenfalls seit Dezember 2000 vorbereitet wurde, ist Ende September 2003 in Kraft getreten, nachdem mehr als ein Drittel der 147 Unterzeichnerstaaten ihre Ratifikationsurkunden hinterlegten. Neben vielem anderen enthält

auch diese Konvention neue Regelungen gegen Geldwäsche und Korruption.

### **Stärkere Kooperation gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung**

Die bei der OECD angesiedelte „Financial Action Task Force“ (FATF) setzt sich für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ein. FATF erarbeitet dazu Listen von Empfehlungen und gibt einen jährlichen Bericht über nicht-kooperationswillige Länder heraus. 2000 und 2001 standen noch 23 Länder als nicht kooperationsbereit auf der Liste, 2003 waren es nur noch 9 Länder. Allerdings bedeutet dies nur, dass die Länder entsprechende Gesetze erlassen haben, die Umsetzung wird nicht überprüft. Weiterhin ist seit dem 11. September 2001 auch die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ein Schwerpunkt der FATF geworden. Seit Oktober 2002 wurden die Richtlinien gegen Terrorismusfinanzierung überarbeitet und es gab gemeinsame Initiativen von FATF, UN und anderen internationalen Organisationen zur Implementierung dieser Empfehlungen.

So übernahm beispielsweise der IWF am 22. November 2002 in einem einjährigen Pilotprojekt die Empfehlungen der FATF über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in seine Liste von Standards and Codes, die in der operationalen Arbeit des IWF berücksichtigt werden. Weiterhin initiierte der IWF 2001 ein „Offshore Financial Center Program“, das mittlerweile weiter vorangeschritten ist. 41 von 44 kontaktierten Jurisdiktionen haben bis jetzt Erhebungen durchgeführt, in denen u. a. die Einhaltung der FATF-Standards über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung abgefragt wurden.

Die OECD veröffentlicht auch „schwarze Listen“ von Steueroasen, die sich nicht zu einer Kooperation mit der OECD bezüglich Transparenz und Austausch von Informationen verpflichtet haben. Dies waren im Jahr 2003 noch 6 der insgesamt 35 von der OECD aufgelisteten Steueroasen weltweit.

Bei der Rückführung von Diktatorengeldern haben sich noch keine entscheidenden Fortschritte ergeben. Beispielsweise scheiterte 2002 vorerst ein Vergleich, der die Rückführung eines Betrags von 1,2 Milliarden Dollar an Fluchtgeldern des verstorbenen nigerianischen Diktators Abacha ermöglicht hätte.

### **Management öffentlicher Ausgaben, Investitionen in Infrastruktur, soziale Dienste und soziale Sicherungssysteme**

Auffällig ist hier, dass die Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung (PRSP), die mittlerweile in

vielen Ländern zur Grundlage der nationalen Entwicklungsstrategien geworden sind, im Monterrey Konsensus (und auch im UN-Bericht vom August 2003 zur Implementierung von Monterrey) nur indirekt erwähnt werden. Auch wenn ein expliziter Bezug auf den PRS-Prozess fehlt, werden die ihm zugrunde liegenden Prinzipien, wie Konzentration der Staatsausgaben auf soziale Grunddienste und eine partizipatorische Planung unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft, allerdings an verschiedenen Stellen erwähnt.

In ihrer Entstehung war die PRSP-Strategie eng mit der erweiterten HIPC-Initiative des G8-Gipfels von 1999 in Köln verknüpft. Bezüglich dieser Verknüpfung von Entschuldung und Armutsbekämpfung gibt es erste Ergebnisse. Uganda, Bolivien, Mosambik und Tansania hatten als erste Länder im Rahmen der HIPC II-Initiative ihren „completion point“ erreicht. Bei allen vier Ländern ist die absolute Höhe der Sozialausgaben und bei drei der Länder auch der Anteil der Sozialausgaben an den Staatsausgaben im Jahr nach dem Erreichen des „completion point“ signifikant angestiegen. So stieg beispielsweise für Uganda der Anteil der Sozialausgaben an den Staatsausgaben von 40 % im Jahr 2000 auf 71 % im Jahr 2002, in Tansania von 58 % auf 81 % (Deutscher Bundestag 2003). Ob diese Entwicklung nachhaltig ist und ob sie sich für alle HIPC generalisieren lässt, darf allerdings bezweifelt werden, zumal die erweiterte HIPC-Initiative mittlerweile an ihre Grenzen gestoßen zu sein scheint.

Auch ist eine Bilanz der zivilgesellschaftlichen Beteiligung in den zurzeit 53 Ländern mit Full- oder Interim-PRSP schwierig. Die Prozesse scheinen bzgl. ihres Partizipationsgrads völlig uneinheitlich zu verlaufen. Neben wenigen Ländern mit einer vergleichsweise starken Partizipation (z.B. Uganda) steht eine große Gruppe von Ländern mit mittlerem Partizipationsgrad, in denen sich die Teilhabemöglichkeit für zivilgesellschaftliche Akteure gleichwohl deutlich verbessert hat. In einigen Ländern (z.B. Guinea, Niger, Ruanda) ist der Partizipationsgrad bislang sehr gering. Die von VENRO in Kooperation mit dem Duisburger Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) eingerichtete Website [www.prsp-watch.de](http://www.prsp-watch.de) versucht hier für zurzeit 48 PRSP-Länder einen ersten Überblick zu geben.

Allerdings ist es noch zu früh, um abschließend bewerten zu können, inwieweit die Armutsbekämpfungsstrategien ihren Zielen gerecht werden können. Von Seiten vieler NGOs kritisiert wird allerdings, dass die PRSPs keinen Durchbruch oder Neuanfang für die Konzipierung armutsorientierter Entwicklung darstellen, da sie die Grundelemente der herkömmlichen Struktur- und Sektoranpassungspolitik nicht wirklich in Frage stellen.

## **Internationale Steuerkooperation**

Im Monterrey Konsensus wird vereinbart, die Kooperation in Steuerfragen zu verbessern, die im Vorbereitungsprozess – im sog. Zedillo-Report vom Juni 2001 - erhobene Forderung nach Gründung einer „International Tax Organisation“ (ITO) taucht allerdings nicht mehr auf.

Im UN-Bericht vom August 2003 zur Implementierung von Monterrey wird allerdings gefordert, die „UN Ad Hoc Group of Experts on International Cooperation in Tax Matters“ in ein zwischenstaatliches Gremium umzuwandeln, um ihr mehr Bedeutung zu verleihen (UN 2003). Die Expertengruppe trifft sich alle zwei Jahre, das nächste Treffen wird Ende dieses Jahres in Genf stattfinden.

Eine Initiative von OECD, IWF und der Weltbank ist der Aufruf zu einem „International Tax Dialogue“ (ITD), der verstärkt Kooperation in Steuerangelegenheiten fördern soll. Allem Anschein nach blieb es hier allerdings beim Appell, der eher als PR-Aktion denn als ernstzunehmender Ansatz zur Problemlösung zu verstehen ist.

Auf dem Europäischen Sozialforum in Florenz im Herbst 2002 und auf dem Weltsozialforum in Porto Alegre im Januar 2003 wurde von NGOs das „Global Tax Justice Network“ gegründet, ein internationales NGO-Netzwerk gegen die Steuerflucht. Im März 2003 wurde eine „Erklärung der Steuergerechtigkeit“ verabschiedet, für die weltweit Unterstützung gesucht wird. In verschiedenen Ländern sind bereits nationale Netzwerke aktiv ([www.taxjustice.net](http://www.taxjustice.net)).

## **Inländischer Finanzsektor**

Als eine Strategie der internationalen Gemeinschaft zur Stärkung der Finanzsektoren in Entwicklungs- und Transformationsländern wurde im April 2002 die Initiative FIRST (Financial Sector Reform and Strengthening) von der Weltbank, dem IWF und fünf der Hauptgeberländer gegründet. Sie soll ein Forum für Kooperation und Dialog werden und beispielsweise Zuschüsse für technische Hilfe bereitstellen. Allerdings finden sich auf der Webpage [www.firstinitiative.org](http://www.firstinitiative.org) seit August 2002 keine neuen Meldungen mehr über Aktivitäten der Initiative.

Weiterhin haben Weltbank und IWF Entwicklungs- und Transformationsländer bestärkt, das Financial Sector Assessment Program (FSAP) in Anspruch zu nehmen und einen Kernsatz von internationalen Standards und Codes zu beachten, die allerdings

zum großen Teil auf Erfahrungen aus Industrieländern beruhen.

Der Stärkung der inländischen Finanzsektoren in Entwicklungsländern laufen die Verhandlungen über Finanzdienstleistungen im Rahmen von GATS möglicherweise entgegen. Die EU und andere Industriestaaten drängen darauf, dass sich Entwicklungsländer zu einer weitergehenden Liberalisierung ihrer Finanzsysteme verpflichten. So fordert die EU von mehreren Entwicklungsländern die Abschaffung von Kapitalsverkehrskontrollen, die sich als erfolgreiches Instrument zur Abwehr von destabilisierenden Kapitalflüssen und Finanzkrisen erwiesen haben. Von Malaysia wird beispielsweise verlangt, den Handel mit der inländischen Währung vollständig freizugeben, und von den Philippinen, den Offshore-Töchtern ausländischer Banken Geschäfte in einheimischer Währung zu ermöglichen. Dies birgt jedoch die Gefahr, die Krisenanfälligkeit nationaler Finanzsysteme und einzelner Institute zu erhöhen.

### **Mikrokredite**

Die Ausweitung von Mikrokreditprogrammen, deren Umfang im Vergleich zu der Anzahl potenti-

eller Nutzer noch immer relativ klein ist, und die Verbesserung des Zugangs für traditionellerweise als nicht kreditfähig betrachtete Gruppen, bleibt weiterhin eine Herausforderung. Im November 2002 fand ein Mikrokredit-Gipfel statt, welcher von der durch die Weltbank geförderten CGAP (Consultative Group to Assist the Poorest) organisiert wurde. Allerdings war dies die Nachfolgeveranstaltung einer Mikrokredit-Gipfelkonferenz im Jahre 1997, kam also nicht durch Anregung der Monterrey-Konferenz zustande. Auf dem Gipfel wurde diskutiert, wie sowohl die finanzielle Nachhaltigkeit von Mikrofinanzinstitutionen verbessert als auch die Anzahl der Klienten erhöht werden kann. Eine globale Kampagne mit dem Ziel, im Jahre 2005 100 Mio. arme Haushalte zu erreichen (fast doppelt so viele wie 2001), wurde gestartet. Das Thema Mikrokredite wird auch auf der Tagesordnung der diesjährigen UN-Vollversammlung stehen. Kofi Annan wird einen Bericht zur Vorbereitung des „International Year of Microcredit“ präsentieren, das für das Jahr 2005 ausgerufen wurde. Auch diese Entscheidung geht allerdings nicht auf die Monterrey-Konferenz zurück, sondern wurde von der UN-Vollversammlung bereits im Dezember 1998 beschlossen.



Der Gebäudekomplex der Vereinten Nationen in New York

## **Kapitel 2: Mobilisierung internationaler Ressourcen für Entwicklung: Ausländische Direktinvestitionen und andere private Kapitalzuflüsse**

### Vereinbarungen von Monterrey:

Im Monterrey Konsensus werden private Kapitalzuflüsse, insbesondere ausländische Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment, FDI), als essentielle Ergänzungen zu nationalen und internationalen Entwicklungsbemühungen gesehen. Langfristig würden FDI zur Finanzierung nachhaltigen Wirtschaftswachstums und damit auch zur Armutsbekämpfung beitragen. Die Staaten werden daher aufgefordert, für die entsprechenden nationalen Bedingungen wie ein transparentes und stabiles Investitionsklima, die Respektierung der Eigentumsrechte und steuerliche und rechtliche Rahmenwerke und Investitionsabkommen zu sorgen. Die Bemühungen in den Entwicklungsländern selbst sollen von den internationalen Institutionen und den Geberländern durch die Bereitstellung von Exportkrediten, Risikogarantien, Kofinanzierungsmechanismen, Investitionsinformationen etc. unterstützt werden. Neue Finanzierungsmechanismen öffentlich-privater Partnerschaften (Public Private Partnerships, PPP) sollen unterstützt werden. Unternehmen werden aufgefordert, auch auf entwicklungs-, sozial-, gender- und umweltrelevante Auswirkungen ihrer Investitionen zu achten. Empfehlungen zur sozial-ökologischen Regulierung von Investitionen enthält der Monterrey Konsensus aber nicht. Unter Ziffer 25 werden lediglich in gewundenen Formulierungen die Gefahren einer überstürzten Liberalisierung, Währungs- und Liquiditätsrisiken und die spezielle Gefährdung durch hoch volatile kurzfristige Kapitalströme angesprochen. Auch Verhaltenskodizes und internationale Standards für das Verhalten von Unternehmen werden erwähnt – allerdings nur auf freiwilliger Basis.

### Bewertung:

Die noch Mitte der 90er Jahre verbreiteten Erwartungen, FDI könnten zur Haupttriebkraft der Entwicklung auch der ärmsten Länder werden und die traditionellen Instrumente der Entwicklungsfinanzierung irrelevant werden lassen, haben sich nicht bestätigt. Obwohl Entwicklungsländer weiterhin versuchen, durch liberalere Investitionsregeln mehr FDI anzulocken, ist der Zufluss privater Investitionen in Entwicklungsländer seit der Asienkrise 1997 stark zurückgegangen.

In der Diskussion um die Verantwortung von Unternehmen gab es in Johannesburg und auf UN-Ebene Fortschritte, aber der Monterrey-Konsensus

lieferte durch seine nur sehr schwachen Formulierungen dabei keine erkennbaren Impulse.

Auch die entwicklungspolitischen Wirkungen von sog. „PPP“-Finanzierungsmechanismen, speziell ihr Beitrag zur Armutsbekämpfung, ist weiterhin umstritten.

Als Ausdruck der „neuen Partnerschaft“ zwischen UN und Privatwirtschaft wurde am 25. Juli 2003 eine neue „Commission on the Private Sector and Development“ eingerichtet. Die Initiative zur Gründung ging von UN-Generalsekretär Kofi Annan und dem UNDP aus. Zu Ko-Vorsitzenden der Kommission wurden der frühere Präsident Mexikos Ernesto Zedillo und Paul Martin, ehemals Finanzminister Kanadas, ernannt. Die Kommission hat die Aufgabe, das Engagement der Privatwirtschaft für die Bekämpfung der Armut und die Erreichung der MDGs zu erhöhen. Bis zum Jahresende 2003 soll sie hierzu einen ersten Bericht vorlegen.

### **Private Kapitalflüsse, insbesondere ausländische Direktinvestitionen**

Die Angaben in den Berichten internationaler Organisationen wie der UNCTAD oder der Weltbank zu privaten Kapitalflüssen in Entwicklungsländer differieren im Detail, stimmen aber in der Gesamttendenz überein. Demnach ist der Nettotransfer von Finanzressourcen in Entwicklungsländer nach einem starken Anstieg bis zur Mitte der 90er Jahre seit 1997 wieder rückläufig. Positive Entwicklungen sind seit Monterrey nicht zu verzeichnen – im Gegenteil.

Dem Bericht von UN-Generalsekretär Kofi Annan vom 16. September 2003 zur Vorbereitung der FfD Follow-up-Konferenz zufolge hat es im Jahr 2002 mit über 190 Mrd. Dollar den bislang höchsten negativen Ressourcentransfer aus Entwicklungsländern gegeben. Der weitaus größte Teil dieses Abflusses entfiel auf Ost- und Südasiens sowie auf Lateinamerika, Afrika war davon weniger betroffen (*UN 2003a*). Dieser gigantische Finanztransfer von Süd nach Nord sollte eigentlich die Notwendigkeit zu einer substantiellen Steigerung der Entwicklungsfinanzierung außer Frage stellen, gleichzeitig relativiert er aber durch seine Dimensionen die gegenwärtigen Versuche, durch eine leichte Erhöhung der ODA die weltweite extreme Armut zu

halbieren und die Lebensverhältnisse in Entwicklungsländern nachhaltig zu verbessern.

FDI blieben die einzige positive Nettoquelle von privater ausländischer Finanzierung in Entwicklungsländern, aber auch die FDI fielen von noch 145,3 Mrd. Dollar im Jahre 2001 auf 110 Mrd. Dollar im Jahre 2002 ab. Da die FDI-Ströme nur auf eine kleine Zahl von Entwicklungsländern konzentriert sind, ist auch ihr Beitrag zur Armutsbekämpfung gerade in den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) als eher gering anzusetzen. So erhielten 2001 nur fünf Länder (China, Mexiko, Hongkong, Brasilien und Singapur) allein 62% der getätigten Direktinvestitionen in Entwicklungsländer. Die 49 LDCs dagegen erhielten 2001 nur 2% der Direktinvestitionen an Entwicklungsländer bzw. 0,5 % der weltweiten FDI (UNCTAD 2002).

Wie die UNCTAD in ihrem „World Investment Report 2003“ feststellte, haben im Jahr 2002 weltweit 70 Länder (v. a. in Asien und Lateinamerika) insgesamt 236 Gesetzesänderungen eingeführt, um mehr FDI anzulocken (UNCTAD 2003). Dies hat – wie im Bericht Kofi Annans bedauernd festgestellt wird – jedoch nicht zu dem vorhergesagtem Anstieg von Investitionen geführt bzw. in einigen Ländern, die erfolgreich FDI angezogen haben, blieb der erwartete Entwicklungsnutzen aus (UN 2003).

Wie umstritten der Beitrag ausländischer Investitionen zur Entwicklung (bzw. zur Verhinderung von Entwicklung) ist, zeigt auch der massive Widerstand der Entwicklungs- und Schwellenländer gegen die Aufnahme von Verhandlungen über ein Investitionsabkommen auf der WTO-Ministerkonferenz in Cancún im September 2003. Besonders die EU hatte darauf gedrängt, im Rahmen der WTO über die weitere Liberalisierung von Auslandsinvestitionen zu verhandeln. Die Entwicklungsländer wehrten sich sowohl gegen eine Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs der WTO als auch gegen die damit verbundene Absicht, ihre regulativen Möglichkeiten zu beschränken und ihnen so die Leiter zu einer Entwicklung aus eigener Kraft wegzustoßen. Der Dissens in dieser Frage war zumindest eine der Ursachen für das Scheitern der Cancún-Konferenz.

### **Verantwortung von Unternehmen**

Monterrey liefert keinen neuen Schub hinsichtlich der Durchsetzung von internationalen Regelwerken zur Unternehmensverantwortung. In diesem Bereich gab es eher Impulse durch den UN-Gipfel zu Nachhaltiger Entwicklung im September 2002 in Johannesburg. Dort wurde in der Abschlusserklärung vereinbart, die Verantwortlichkeiten und Pflichten von Unternehmen („corporate responsi-

lity and accountability“) u. a. durch die Entwicklung zwischenstaatlicher Abkommen, internationaler Initiativen und „angemessener nationaler Regulierungen“ zu fördern. NROs hatten allerdings im Vorfeld eine verbindliche Konvention zur Verantwortung Transnationaler Unternehmen gefordert.

Ebenfalls auf dem Gipfel von Johannesburg wurde vom britischen Premier Tony Blair die „Extractive Industries Transparency Initiative“ (EITI) vorgestellt. Sie umfasst Regierungen, Industrievertreter, internationale Organisationen, Finanzinstitutionen, Investoren und NROs von der „Publish what you pay“ Initiative und zielt auf ein Rahmenwerk zur Erhöhung der Transparenz von Zahlungen und Einkünften in den Rohstoffsektoren von Ländern, die stark von diesen Ressourcen abhängen.

Die Initiative „Publish what you pay“ wurde im Juni 2002 gegründet und umfasst inzwischen 110 NROs. Sie hat das Ziel, transnationale Konzerne zu verpflichten, ihre Zahlungen in Form von Steuern, Abgaben etc. zu veröffentlichen, um Transparenz zu fördern und will dazu die Etablierung eines internationalen Regelwerkes voranbringen ([www.publiswhatyoupay.org](http://www.publiswhatyoupay.org)).

Bereits 1998 wurde von der UN Sub-Kommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in Genf eine Experten-Arbeitsgruppe eingerichtet, die einen Entwurf für Menschenrechtsstandards für Unternehmen erarbeitet hat („Draft Norms on Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights“). In der Sub-Kommission wurden diese Draft Norms am 13. August 2003 angenommen. In der Resolution wird u. a. dazu aufgefordert, Informationen über mögliche negative Auswirkungen der Aktivitäten von transnationalen Konzernen und anderer Unternehmen an eine Arbeitsgruppe der Subkommission darzulegen. (*Der Text der Draft Norms ist unter [www.business-humanrights.org](http://www.business-humanrights.org) zu finden.*) Der weitere Gang der Diskussion bzw. der Annahme der Draft Norms durch die UN-Institutionen kann allerdings noch Jahre dauern.

Weitgehend unbeeinflusst vom FfD-Prozess ging auch die Arbeit in schon vor Monterrey begründeten Foren weiter, so im Rahmen des Anfang 1999 von UN-Generalsekretär Kofi Annan angeregten und im Juli 2000 offiziell gegründeten „Global Compact“ (hier hatten sich nach Angaben der UN bis September 2003 mehr als 1.200 Unternehmen angeschlossen), bei der Umsetzung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen vom Juni 2000 oder im Rahmen der EU-Initiative zu „Corporate Social Responsibility (CSR)“. In allen diesen Fällen geht es allerdings um die freiwillige Beachtung von Kodizes und nicht um rechtlich verbindliche Regelwerke.

### **Public Private Partnerships**

Bezüglich des Entwicklungsbeitrages von öffentlich-privaten Partnerschaften (Public Private Partnerships, PPP) hat sich der Meinungsstreit im letzten Jahr eher verschärft. Während von Regierungsseite weiterhin der mögliche Entwicklungsnutzen betont wird, bezweifeln viele NRO, ob mit den für PPPs eingesetzten öffentlichen Mitteln tatsächlich ein signifikanter Beitrag zur Armutsbekämpfung geleistet wird. Besonders umstritten sind PPPs, die große Infrastrukturen betreffen oder von multina-

tionalen Konzernen durchgeführt werden. So führten beispielsweise verstärkte Privatsektorbeteiligungen an wichtigen Infrastrukturleistungen wie Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie sozialen Dienstleistungen im Gesundheitsbereich zu großen Protesten der Betroffenen, z.B. im Herbst 2002 in El Salvador gegen die Privatisierung des Gesundheitswesens. Bisher gibt es keine weltweiten Auswertungen der Wirkungen von PPPs, daher ist eine allgemeine Bewertung weiterhin schwierig. In Deutschland wurden 2002 die PPP-Aktivitäten des BMZ evaluiert. Als problematisch wurde hierbei vor allem angesehen, dass es viele kleinteilige, wenig strukturbildende Einzelprojekte gab und dass Mitnahmeneffekte eine erhebliche Rolle spielen und kaum auszuschließen sind.



VENRO-Fachtagung zur Zwischenbilanz der Umsetzung des „Monterrey Konsensus“ am 19. November 2003 in Berlin (eine Dokumentation kann im Berliner VENRO-Büro kostenlos bestellt werden).

## Kapitel 3: Internationaler Handel als Motor von Entwicklung

### Vereinbarungen von Monterrey:

Der Handel erscheint im Monterrey Konsensus als der eigentliche Motor von Entwicklung und soll in Verbindung mit Liberalisierung und erhöhten ausländischen Direktinvestitionen Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätze und Entwicklung für alle schaffen. Die Umsetzung der Vereinbarungen der WTO-Ministerkonferenz in Doha wird bekräftigt und es wird anerkannt, dass es dabei für Entwicklungsländer problematische Bereiche gibt, wie beispielsweise das TRIPS-Abkommen (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), der Agrarbereich und Anti-Dumping-Maßnahmen. Auch den LDCs soll die Mitgliedschaft in der WTO erleichtert werden. Die Bedeutung eines verbesserten und vorhersehbaren Marktzugangs für die Exporte aller Entwicklungsländer wird betont. Die Industrieländer werden aufgefordert, den Exporten der ärmsten Länder (LDCs) zoll- und quotenfreien Marktzugang zu gewähren. Für Entwicklungsländer soll mehr technische Hilfe bereitgestellt werden, um sich in das Welthandelssystem zu integrieren. Multilaterale Hilfe zur Abfederung der Auswirkungen der sinkenden Rohstoffpreise wird als notwendig angesehen und der Überprüfungsprozess der Compensatory Financing Facility (CFF) des IWF soll fortgesetzt werden.

### Bewertung:

Nach dem Scheitern der WTO-Ministerkonferenz von Cancún ist ein planmäßiger Abschluss der Doha-Runde bis Anfang 2005 unwahrscheinlich geworden. Auch haben sich die Zweifel verstärkt, ob das Thema Entwicklung wirklich im Zentrum der Doha-„Entwicklungsrunde“ stehen wird. Trotz einiger kleiner Initiativen, den Marktzugang zumindest für ärmste Entwicklungsländer zu verbessern und ihnen eine aktivere Teilnahme an WTO-Verhandlungen zu ermöglichen, hat sich an der strukturellen Benachteiligung der Entwicklungsländer im Welthandel seit Monterrey nichts geändert.

Da in den meisten LDCs der Wert der Importe weit über dem Wert ihrer Exporte liegt (das addierte Handelsbilanzdefizit der LDCs beträgt nach UNCTAD-Angaben rund 3 Mrd. Dollar), kann zumindest für diese Ländergruppe von einer positiven Wirkung des Welthandels auf die Entwicklungsfinanzierung (aktuell) nicht gesprochen werden.

Einen ausführlichen Überblick über den Zusammenhang zwischen Handel und Armut in Entwick-

lungsländern gibt die im Juni 2003 erschienene VENRO-Broschüre „Handel- Ein Motor für die Armutsbekämpfung? Entwicklungspolitische Perspektiven zur Doha-Runde der WTO“ (VENRO 2003). Auf eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit der auch im Monterrey-Konsensus enthaltenen Behauptung, dass eine weitere Liberalisierung des Welthandels die hauptsächliche Triebkraft von Entwicklung sei, wird deshalb an dieser Stelle verzichtet.

### **Umsetzung der Doha-Handelsrunde**

Viele Vereinbarungen und Absichtserklärungen zugunsten der Entwicklungsländer der im Herbst 2001 auf der WTO-Ministerkonferenz in Doha beschlossenen neuen Verhandlungsrunde wurden bislang nicht eingelöst. Verhandlungsfristen wurden fast regelmäßig verpasst. Auch bei der Frage der Sonder- und Vorzugsbehandlungen für Entwicklungsländer (Special and Differential Treatment) haben sich noch keine entscheidenden Fortschritte ergeben. Die Politiken der Industrieländer v. a. im Agrarbereich stehen weiterhin im Widerspruch zu den in Doha vereinbarten Zielen. Weltweit betragen die Agrarsubventionen der OECD-Länder immer noch ca. 318 Mrd. Dollar und die Agrarsubventionen der USA und der EU stiegen weiter an. Die USA beschlossen im Oktober 2002 mit der „Farm Bill“ eine drastische Steigerung ihrer Agrarsubventionen mit erwarteten Ausgabenerhöhungen von jährlich etwa 17 Mrd. Dollar. Alleine die Subventionen für den Baumwollanbau betragen 2002 3,9 Mrd. Dollar. Nach Oxfam verursachte dies 300 Mio. Dollar Verluste bei den Baumwollfarmern in Westafrika, der Wegfall der Subventionen würde den Preis der afrikanischen Baumwolle um 25% heben. Auch die EU zahlt hohe Subventionen für den Baumwollanbau in Griechenland und Spanien (716 Mio. Euro im Jahr).

Im Juni wurde eine Reform der EU-Agrarpolitik beschlossen, die jedoch die bisherigen Subventionszahlungen von 43 Mrd. Euro nicht nur bis zum Jahr 2013 fortschreibt, sondern zwischenzeitlich noch ansteigen lässt. Im Wesentlichen wird ein Teil der Subventionen in indirekte Einkommenshilfen an die Landwirte umgewandelt. Damit sinkt allerdings weder das Subventionsniveau noch der Dumping-Effekt.

### **Erleichterung der Mitgliedschaft von Entwicklungsländern in der WTO**

Die WTO hat im Dezember 2002 vereinfachte Zugangsmodalitäten für die ärmsten Länder beschlossen. Kambodscha und Nepal haben im Juli bzw. August 2003 die Verhandlungen über ihre Mitgliedschaft in der WTO abgeschlossen und wurden auf der Konferenz von Cancún als weitere Länder aus der Gruppe der LDCs in die WTO aufgenommen.

### **Verbesserter und vorhersehbarer Marktzugang für Exporte von Entwicklungsländern sowie zoll- und quotenfreier Zugang für Produkte aus LDCs**

Nach Monterrey (und Doha) sind seit Anfang 2003 Australien und Kanada dazu übergegangen, LDC-Exporten weitgehende Zollfreiheit einzuräumen. Bereits vor Monterrey gewährte die EU mit ihrer „Everything But Arms“-Initiative (EBA) vom Frühjahr 2001 fast allen Importen außer Waffen (und wichtigen Agrarprodukten wie Bananen, Zucker und Reis, für die Übergangsfristen bis zum Jahr 2009 gelten) aus den ärmsten Ländern zoll- und quotenfreien Zugang zu ihren Märkten. Auch der „Africa Growth and Opportunity Act“ (AGOA) der USA, mit dem für 38 Länder Subsahara-Afrikas ein zoll- und quotenfreier Marktzugang gewährt wird, besteht schon seit Mai 2000. Allerdings reduzieren immer noch komplexe Dokumentationsprozeduren, Herkunftsnachweise, Ausnahmeregelungen für bestimmte Produkte oder andere Praktiken den Umfang dieser Regelungen. Beispielsweise führten u. a. hohe Anforderungen an den Ursprungsnachweis und die heimische Wertschöpfung dazu, dass „EBA“ bislang nur für etwa 50 Produkte der in Frage kommenden Importe aus Nicht-AKP-Staaten genutzt wurde.

### **Handelsbezogene technische Hilfe sowie volle Partizipation der Entwicklungsländer an WTO-Verhandlungen**

Die G-8 Staaten verkündeten auf ihrem Gipfel in Evian im Juni 2003, dass sie für technische Hilfen zur besseren Beteiligung von Entwicklungsländern an den WTO-Verhandlungen, im Jahr 2002 insgesamt 1,7 Mrd. Dollar bereitgestellt hätten (16% mehr als im Jahr 2001). Das erweiterte „Integrated Framework Programme“ (IF) von UNCTAD, WTO, International Trade Centre, Weltbank, IWF und UNDP soll nun stärker auf die Integration von Handel in nationale Entwicklungspläne und PRSPs

konzentriert werden. Zur Bereitstellung von handelsbezogener technischer Hilfe für afrikanische Staaten wurde zudem das „Joint Integrated Technical Assistance Programme (JITAP)“ von ITC, UNCTAD und WTO eingerichtet und auch die WTO richtete eine „Global Trust Fund“ zur Begleitung der Doha-Runde ein.

Verglichen mit anderen Bereichen lässt sich in Bezug auf technische Hilfen zur Integration in das WTO-System besonders für ärmste Länder eine signifikante Zunahme erkennen. Bislang konnte aber auch mit diesen Maßnahmen eine stärkere Nutzung der Möglichkeiten des Handels und eine wirklich gleichberechtigte Teilnahme der Entwicklungsländer an der Arbeit der WTO nicht erreicht werden.

### **Ausgleich der Auswirkungen von sinkenden Rohstoffpreisen**

Die Schwankungen der Rohstoffpreise haben sich in den letzten Jahren nicht verringert, insgesamt bewegen sich aber die Preise der für Entwicklungsländerexporte wichtigen Rohstoffe weiterhin auf einem äußerst niedrigen Niveau. Auch die Abhängigkeit vielen Entwicklungsländer von diesen Rohstoffexporten hat sich nicht vermindert. Immer noch gibt es 38 Entwicklungsländer, die zu mehr als 50% ihrer Exporteinnahmen abhängig von nur einem Rohstoff sind (UN 2003). Zum Ausgleich des Preisverfalls konnten die von UN und IWF eingerichteten Instrumente aufgrund ihrer geringen Mittelausstattung nur einen marginalen Beitrag leisten.

Der gemeinsame Rohstoff-Fonds der UN (Common Fund for Commodities, CFC), der unter der Schirmherrschaft von UNCTAD im Jahre 1989 eingerichtet wurde, finanziert Projekte zur Förderung der sozio-ökonomischen Entwicklung von rohstoffproduzierenden Ländern und soll die strukturellen Marktbedingungen für Rohstoffe verbessern und nachhaltige Bewirtschaftung fördern. Bis zum Mai 2003 hat der Fonds 175 Projekte, meist im Bereich von landwirtschaftlichen Rohstoffen, angenommen und mit 178 Mio. Dollar jeweils zur Hälfte kofinanziert.

Der IWF hat weiterhin bekannt gegeben, seine Compensatory Financing Facility zu überprüfen, allerdings gibt es noch keine Informationen über konkrete Ergebnisse dieses Prozesses.

## **Kapitel 4: Erhöhung der internationalen finanziellen und technischen Entwicklungskooperation**

### Vereinbarungen von Monterrey:

Die Bedeutung von öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA) als essentielle Ergänzung zu anderen Finanzierungsquellen wird in der Monterrey Erklärung betont, insbesondere für die ärmsten Länder und für Bereiche wie Gesundheit, Bildung und öffentliche Infrastruktur. Eine wesentliche Anhebung der ODA wird als notwendig angesehen, um die Millenniumsziele (MDGs) zu erreichen. Das 0,7%-Ziel wird erneut bekräftigt und die Geberländer aufgefordert, konkrete Schritte zu unternehmen, um diesen Wert zu erreichen. Es wird aber kein Zeitplan für die Umsetzung vorgesehen.

Durch Harmonisierung der Geberpraktiken, Koordination und Monitoring soll eine stärkere Armutsorientierung der ODA erreicht und durch erhöhte Partizipation und mehr „Ownership“ die Qualität der öffentlichen Entwicklungsleistungen gesteigert werden. Weiterhin wird gefordert, die OECD-Empfehlungen vom Mai 2001 zur Aufhebung der Lieferbindung für die ärmsten Länder umzusetzen und ähnliche Initiativen weiter voranzubringen.

Bei dem Thema der Erschließung zusätzlicher, innovativer Finanzquellen wird in gewundenen Worten die Notwendigkeit weitere Diskussion beschworen, v. a. zu den Ergebnissen der vom UN-Generalsekretär in Auftrag gegebenen Studie über innovative Finanzierungsquellen. Besonders hervorgehoben wird lediglich der Vorschlag, die Sonderziehungsrechte des IWF für Entwicklungszwecke zu erhöhen.

### Bewertung:

Die im Vorfeld der Monterrey-Konferenz gegebenen Zusagen zur Erhöhung haben (vermutlich in Verbindung mit der Schockwirkung der Anschläge des 11. September 2001) tatsächlich dazu geführt, dass im Jahre 2002 der Trend zu einem kontinuierlichen Rückgang der ODA gestoppt wurde. Die Summe der ODA stieg im Jahre 2002 um rund 5% auf knapp 57 Milliarden Dollar. Gemessen am Anteil des BNE machte dies eine Steigerung der ODA/BNE-Quote von 0,22% auf 0,23% aus. Ob das Jahr 2002 tatsächlich eine Trendumkehr markiert, wird sich erst in den kommenden Jahren zeigen. Die Erreichung des 0,7%-Ziel ist allerdings auch mit der leichten ODA-Erhöhung immer noch in weiter Ferne. Auch die in den letzten Jahren zu beobachtende Tendenz zur Einrichtung neuer Glo-

baler Fonds konnte offenkundig keine zusätzlichen Mittel mobilisieren.

Die Diskussion über die Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente scheint seit Monterrey zu stagnieren. Der zurzeit konkreteste Vorschlag, die von Großbritannien angeregte Gründung einer „International Financing Facility/ IFF“ zur Erreichung der MDGs wurde auf der Sitzung der G7-Finanzminister und auf der darauf folgenden Sitzung des Development Committees von IWF und Weltbank am 22. September 2003 diskutiert. Für die Frühjahrstagung im April 2004 soll die Weltbank (in Zusammenarbeit mit dem IWF) einen Bericht verfassen, der die Stärken und Schwächen der verschiedenen Vorschläge zur Erreichung der MDGs (namentlich des IFF) untersucht.

Die Debatte um die Erhöhung der „Efficiency and Effectiveness of Aid“ hat hingegen seit Monterrey Fortschritte gemacht. Hier gab es konkrete Initiativen sowohl hinsichtlich einer besseren Geberkoordination als auch hinsichtlich einer weiteren Abkehr von der Praxis der Lieferbindung. Es ist allerdings noch zu früh, um die tatsächlichen Effekte dieser erst in den letzten Monaten getroffenen Vereinbarungen zu beurteilen.

### **Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA)**

Im Vorfeld der FfD-Konferenz gab es von einer Reihe von Ländern, vor allem der EU und der USA, konkrete Zusagen zur Anhebung ihrer öffentlichen Entwicklungshilfe, die ab dem Jahr 2006 zu einer gemessen an der Höhe der jetzigen Haushalte - relativ starken Erhöhung der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung führen könnten.

Auf EU-Ebene wurde im März 2002 beim Europäischen Rat in Barcelona eine Erhöhung des Anteils der Gesamt-Entwicklungsausgaben der EU-Mitgliedsstaaten bis 2006 auf 0,39% des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU beschlossen, wobei jeder Mitgliedsstaat im Jahr 2006 mindestens 0,33% des BNE erreichen soll. Dies würde einer Erhöhung der ODA um etwa ein Drittel im Vergleich zum Jahr 2000 entsprechen. Eine Reihe von Mitgliedsstaaten machte weitergehende Versprechungen. So wollen Schweden, Dänemark, die Niederlande und Luxemburg ihre zum Teil seit Jahren deutlich über 0,7% liegende Entwicklungshilfe weiterhin oberhalb dieser 0,7%-Marke halten.

Irland will bis 2007 und Belgien bis 2010 das 0,7%-Ziel erreichen. Finnland hat sich verpflichtet, bis 2007 eine Quote von 0,4% zu erreichen. Nach der Monterrey Konferenz versprachen Großbritannien und Frankreich, ihre ODA-Quote auf 0,5% zu erhöhen, Großbritannien bis 2005 und Frankreich bis 2007.

Insgesamt zeigt sich bisher ein positiver Trend in Richtung der Erfüllung dieser Zusagen. Im Jahre 2002 erreichten acht der Mitgliedsstaaten das 0,33%-Ziel, im Jahre 2003 werden es voraussichtlich zehn sein. Von denjenigen EU-Mitgliedsstaaten, welche das Ziel bisher noch nicht umgesetzt haben, wurde bestätigt, dass sie dies bis 2006 tun werden. Fünf Mitgliedsstaaten, Deutschland, Österreich, Griechenland, Portugal und Spanien, haben allerdings bisher noch keine konkreten Pläne zur Implementierung ihrer ODA-Zusagen vorgelegt. Im Jahr 2002 ging in Österreich und Spanien das ODA-Volumen stark zurück (um 16,5% bzw. 15,7%). Auch in Portugal kam es zu einer signifikanten Absenkung (um 4,6%), während Griechenland – allerdings ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau – sein ODA-Volumen um 34,2% steigern konnte.

Deutschland, das sich in Barcelona bis zuletzt gegen den EU-Ratsbeschluss gewehrt hatte, konnte bisher keine wesentlichen Fortschritte bei der Erhöhung seiner ODA erzielen. Die ODA-Nettoauszahlungen stiegen zwar leicht an, größtenteils als Folge neu eingestellter Anti-Terror-Mittel nach den Anschlägen vom 11. September 2001. Nach den (vorläufigen) Berechnungen des OECD-Entwicklungsausschuss vom April 2003 stieg die deutsche ODA zwischen 2001 und 2002 von knapp 5 Mrd. auf rund 5,3 Mrd. US-Dollar, was einer (unter Berücksichtigung von Inflation und Wechselkursschwankungen) realen Steigerungsrate von 0,4% entspricht. Die deutsche ODA-Quote liegt damit seit 2000 unverändert bei 0,27%. Auch in Zukunft wird es voraussichtlich keine hohen Steigerungsraten geben. In 2003 kam es nur zu einer leichten Erhöhung (um 2,3%) des BMZ-Etats, der bislang rund zwei Drittel der deutschen ODA ausmacht. Für 2004 ist - nach gegenwärtigem Stand - seine Erhöhung um lediglich 0,9% auf dann 3,8 Mrd. Euro geplant.

Der Anteil der Entschuldungsmaßnahmen an der gesamten ODA Deutschlands ist von 0,49% im Jahr 2001 stark angestiegen auf voraussichtlich 11,6% der ODA im Jahr 2002 (vorläufiger Wert, *Deutscher Bundestag 2003*) und steht damit im Widerspruch zur Vereinbarung von Monterrey, Schuldenerlass aus zusätzlichen Mitteln zu finanzieren (vgl. *Kapitel 5*).

Für die EU-Entwicklungskooperation bedeutet der Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten im Jahr 2004 eine große Herausforderung, da die meisten osteuropäischen Staaten vom EU-Ziel für seine Mitgliedsstaaten von 0,33% sehr weit entfernt sind, und von ihrem Pro-Kopf-Einkommen her nur Slowenien, Malta und Zypern als Geberstaaten klassifiziert werden können. Eine im September 2003 im Auftrag der EU-Kommission vorgelegte Studie geht davon aus, dass sich im Jahr 2006 durch die EU-Erweiterung eine Finanzierungslücke von mindestens 1,3 Milliarden Euro öffnen wird (gemessen am 0,39%-Ziel für die gesamte EU) (*Development Studies IDC 2003*).

Die USA hatten unmittelbar vor der Konferenz in Monterrey angekündigt, ihre Entwicklungshilfe in den nächsten drei Jahren schrittweise um 50% zu steigern, von 10 Mrd. Dollar im Jahre 2002 auf 15 Mrd. Dollar im Jahre 2006. Diese Mittel sollen in den neuen „Millennium Challenge Account“ (MCA) fließen. Nur solche Entwicklungsländer werden gefördert, die gemessen an 16 Kriterien - von guter Regierungsführung über angemessene Investitionen in Bildung und Gesundheit bis zu Liberalisierung der Wirtschaftspolitik - überdurchschnittliche Werte erreichen. Verteilt werden sollen die Mittel nicht von der bisherigen Entwicklungsgagentur USAID, sondern von der neu zu gründenden „Millennium Challenge Corporation“. Kritisiert wurden von NRO-Seite vor allem die Auswahlkriterien, die zur Bevorzugung von für die USA strategisch bedeutenden Staaten und als Druckmittel zur Durchsetzung von US-Handelsinteressen und des „Washington Consensus“ dienen könnten. Weiterhin wird kritisch gesehen, dass ab dem Jahr 2006 nicht nur die ärmsten und armen Länder (LDCs und LICs), sondern auch Länder mit mittlerem Einkommen vom Millennium Challenge Account profitieren sollen (*InterAction 2003*).

Gemessen am Anstieg der Militärausgaben in den USA nimmt sich die geplante Erhöhung ihrer Entwicklungshilfe allerdings mehr als bescheiden aus. Allein der Irakkrieg hat die USA im ersten Halbjahr 2003 mindestens 48 Mrd. Dollar gekostet – fast so viel wie die Summe der weltweiten Entwicklungshilfe aller OECD-Staaten.

Weitere Länder machten ebenfalls Zusagen, ihre ODA zu erhöhen. Norwegen will die ODA-Quote bis 2010 auf 1% steigern und Kanada seine Entwicklungshilfe um 8% pro Jahr anheben. Die übrigen DAC-Mitglieder haben ihre Verpflichtung auf das 0,7-Ziel bekräftigt, soweit es ihre finanziellen Ressourcen zulassen. Japan dagegen hat seine ODA 2002 um 10% gesenkt.

In der Schweiz hatte die Regierung vor Monterrey (durch Parlaments- und Kabinettsentscheid) ver-

sprochen, ihre ODA bis 2010 auf 0,4% zu erhöhen. Wegen der Haushaltsdefizite der Schweiz wird dieses Ziel aber de facto nicht weiter verfolgt. Im Jahr 2002 sank das ODA-Volumen sogar um mehr als 5% und die ODA-Quote fiel von 0,34% auf 0,32%. Für die nächsten zwei Jahre sollen sich die Zuwachsraten der ODA auf das nominelle Wachstum des BSP beschränken. Was danach geschieht, soll vor dem Hintergrund der neuen Haushaltszahlen entschieden werden. Eine Steigerung der ODA bis 2010 auf 0,4% ist damit aber faktisch nicht mehr möglich.

Fazit: Insgesamt hat sich 2002 nach den vorläufigen ODA-Statistiken des DAC bei den gesamten ODA-Nettoleistungen ein Anstieg von 5% auf knapp 57 Mrd. Dollar ergeben, welcher die bisher gemachten Versprechungen der Mitgliedsstaaten der OECD bestätigt (*OECD 2003c*). Der Durchschnitt für die OECD-Länder liegt somit bei 0,23% und würde bei Erfüllung der Versprechen von Monterrey 2006 auf 0,26% steigen, läge aber immer noch weit unter den Werten die bis zum Anfang der 90er Jahre erreicht wurden. 21 der 22 DAC Mitgliedsstaaten erhöhten die ODA, bei neun betrug die Erhöhung mehr als 10% (*OECD 2003d*). Jedoch wären laut Berechnungen der Weltbank für die Erreichung der MDGs mindestens eine Verdoppelung der offiziellen Entwicklungsleistungen um weitere 50 Mrd. Dollar auf etwa 100 Mrd. Dollar notwendig gewesen. Die Zusagen von Monterrey machen mit zusätzlichen rund 16 Mrd. Dollar jährlich ab 2006 jedoch nur etwa ein Drittel dieser Summe aus und werden bei weitem nicht für die Verwirklichung der Millenniumsziele ausreichen.

Stärker als die Erhöhung der Entwicklungsfinanzierung fiel die Erhöhung der weltweiten Rüstungsausgaben aus. Sie stiegen im Jahr 2002 (fast ausschließlich bedingt durch die immense Steigerung der US-Militärausgaben durch die Bush-Administration) um 6% auf 794 Mrd. Dollar und sind damit etwa vierzehn Mal so hoch wie die Ausgaben für öffentliche Entwicklungshilfe (*SIPRI 2003*). Dieser Trend wird sich in den Jahren 2003 und 2004 noch verstärken: Für das Haushaltsjahr 2004 hat der US-Kongress im Oktober 2003 weitere 87 Mrd. Dollar für den Militäreinsatz und den Wiederaufbau im Irak und in Afghanistan bewilligt. Auch die Kosten für die Agrarsubventionen der Industrieländer liegen mit rund 320 Mrd. Dollar mehr als sechs Mal so hoch wie die weltweite ODA.

### Globale Fonds

Im Rahmen der ODA-Bereitstellung macht sich in den letzten Jahren der Trend bemerkbar, gerade für spezielle Aufgaben im Rahmen der Armutsbekämpfung

globale Fonds zu gründen, die große Finanzmengen bündeln und dann gezielt und unbürokratisch für Grundgesundheitsdienste, Grundbildung oder Wasserversorgung zur Verfügung stellen können. Es zeigt sich allerdings, dass den plakativen Zusagen nationaler Regierungen auf internationalen Konferenzen in vielen Fällen nicht Zahlungen in der angekündigten Höhe folgen. Neu an diesen Fonds ist, dass sie zusätzlich zur ODA auch private Mittel mobilisieren sollen. In welcher Höhe dadurch zusätzliche private Mittel eingeworben wurden, ist jedoch nicht ohne weiteres ersichtlich.

Bereits vor der Monterrey-Konferenz, im Januar 2002, hat der Globale Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria (GFATM) seine Arbeit aufgenommen. In einer ersten Runde wurden rund 2,5 Mrd. Dollar für den Fonds bereitgestellt. Die USA hatten im Mai 2003 spektakulär angekündigt, dem Globalen Fonds jährlich 1 Milliarde Dollar zur Verfügung zu stellen, wenn auch die EU und andere Staaten insgesamt 2 Milliarden Dollar einzahlen. Die USA plant die Mittel offenkundig im Rahmen ihre Millennium Challenge Account bereitzustellen, der in seiner ursprünglich geplanten Form aber nicht vom US-Kongress bewilligt wurde (s.o.).

Auf der Frühjahrstagung 2002 von IWF und Weltbank wurde die sog. „Fast Track Initiative“ (FTI) „Bildung für alle“ (Education for All/EFA) verabschiedet, die das 2015-Ziel universeller Grundbildung befördern soll. Auf dem Treffen der G-8 in Kananaskis im Juni 2002 versprachen die Mitgliedsstaaten, 430 Mio. Dollar für diesen Bildungsfonds der Weltbank zur Verfügung zu stellen. Davon sind aber – wie ein im September 2003 veröffentlichter Report der Global Campaign for Education (GCE) konstatiert – weniger als die Hälfte (207 Mio. Dollar für drei Jahre) wirklich aufgebracht worden.

Der Wert von Initiativen zu „Globalen Fonds“ scheint eher in der Bündelung von ODA-Mitteln verschiedener Geber als in der Bereitstellung neuer Finanzmittel zu bestehen. Obwohl dies beabsichtigt ist, konnten private Mittel für diese Fonds bislang nicht in nennenswerten Umfang mobilisiert werden. Aus Sicht der Armutsbekämpfung sind solche Initiativen trotzdem begrüßenswert, da sie einen konkreten Beitrag zur Erreichung der MDGs darstellen und auch zur einer stärkeren Fokussierung der ODA von Einzelstaaten auf armutsrelevante Sektoren beitragen können (die deutsche Bundesregierung hat z.B. angekündigt, ihre Mittel für Grundbildung in den nächsten 5 Jahren zu verdoppeln).

Im Februar 2003 wurde von UNDP (United Nation Development Programme) der World Solidarity Fund eingerichtet, dessen Gründung auf der Konfe-

renz in Johannesburg beschlossen worden war. Dieser Fonds soll zur Armutsbekämpfung beitragen und die soziale Entwicklung in Entwicklungsländern fördern. Die Beiträge zum Fonds sind freiwillig und Beiträge vom Privatsektor und Privatpersonen sollen Teil des Fonds sein. Der Fonds hat bisher noch keine Finanzierungszusagen und wird Projekte ab frühestens 2004 finanzieren, wenn finanzielle Mittel bereitgestellt werden.

### **Erhöhung der Qualität der ODA und bessere Geberkoordination**

Auf internationaler Ebene gab es bei praktisch allen Institutionen Bemühungen zur Erhöhung der Qualität der ODA und besserer Geberkoordination. Eine konsequente Umsetzung könnte in der Zukunft nach Schätzungen ca. 7 Mrd. Dollar an ODA mobilisieren, die durch ineffektive Praktiken gebunden sind (UN 2003).

Zur Verbesserung der Geberkoordination wurde am 25. Februar 2003 auf einem von der Weltbank, OECD/ DAC und anderen Geberagenturen veranstalteten Konferenz die „Rom Deklaration zur Harmonisierung“ angenommen. Es wurde u. a. beschlossen, die Entwicklungshilfe stärker in Einklang mit den Prioritäten und Armutsbekämpfungsstrategien der Partnerländer bereit zu stellen. Die Praktiken der verschiedenen Geberländer sollen harmonisiert, die Prozeduren vereinfacht und die Referenzdokumente für empfehlenswerte Praktiken der OECD fortschreitend implementiert werden.

Auf der Tagung des Ausschusses für Entwicklung (DAC) der OECD am 22./23. April 2003 wurde die Rom-Deklaration gewürdigt und die Referenzdokumente für empfehlenswerte Praktiken der OECD begrüßt. Die neu eingerichtete „DAC Arbeitsgruppe zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und Geberpraktiken“ soll möglichst bald ein Arbeitsprogramm entwerfen.

Zur DAC-Tagung Ende April 2003 in Paris stellte auch Ministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul einen Aktionsplan zur Harmonisierung von Geberpraktiken in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit vor, der seitdem – speziell auch als Beitrag zur Umsetzung der MDGs und des Aktionsprogramms 2015 – in die BMZ-Praxis umgesetzt wird.

### **Aufhebung der Lieferbindung**

Bereits im April 2001 – im Vorfeld der UN LDC III-Konferenz in Brüssel - vereinbarten die Mitglieder der OECD, ihre Entwicklungshilfe für die ärmsten Länder bis auf wenige Ausnahmekategorien von der Lieferbindung zu befreien.

Der EU-Ministerrat hat sich unmittelbar vor Monterrey, am 14. März 2002 zur Umsetzung der OECD-Empfehlungen verpflichtet und weitere, darüber hinausgehende Initiativen von EU und Mitgliedstaaten angeregt. Einige Mitgliedsstaaten wie beispielsweise Irland, Luxemburg und Großbritannien haben angekündigt, die Lieferbindung für ihre Entwicklungsleistungen komplett aufzuheben (Europäische Kommission 2003). Auf einer weiteren Ministerratssitzung im Mai 2003 unterstützte der Rat die Mitteilung der Europäischen Kommission „Aufhebung der Lieferbindungen: für eine wirksamere Hilfe“ vom 18.11.2002. Darin wird u. a. der Vorschlag gemacht, auch Lebensmittelhilfe- und -transport von der Lieferbindung zu befreien, die bisher ebenso wie technische Hilfe von der DAC-Empfehlung ausgenommen ist.

### **Neue innovative Quellen der Entwicklungsfinanzierung**

Durch die Monterrey Konferenz, v. a. durch die sog. „Side Events“, erhielt die internationale Diskussion über innovative Instrumente zur Entwicklungsfinanzierung (z.B. Devisentransaktionssteuer und Nutzungsentgelte für globale öffentliche Güter) einen neuen Schub. Dieser wurde durch den Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg jedoch nur wenig weiter getragen, am ehesten noch durch die Gründung einer Task Force zu „Global Public Goods“ am Rande der Konferenz. Auf UN Ebene ist aber außer der Auftragvergabe für eine weitere Studie (s.u.) nichts Konkretes geschehen. Im Bericht Kofi Annans zum Follow-up der Monterrey Konferenz (UN 2003) wird auf eine mögliche Devisentransaktionssteuer gar nicht mehr eingegangen und öffentliche globale Güter und innovative Finanzierungsquellen werden nur sehr kurz erwähnt.

Auch auf nationaler Ebene ist die Debatte über innovative Finanzierungsinstrumente nicht sichtbar weitergekommen. Den interessantesten (und konkretesten) Vorschlag für eine neues Instrument zur Finanzierung der 2015-Ziele machte der britische Schatzkanzler Gordon Brown Ende 2002 mit seiner „International Financing Facility/ IFF“.

#### Devisentransaktionssteuer

In einem Side-Event der Konferenz stellte die Bundesregierung eine Studie über die Machbarkeit einer Devisentransaktionssteuer (Tobin Tax) vor. Im Juni 2002 forderte der Bundestag die Bundesregierung auf, die Einführung einer Devisenumsatzsteuer auf europäischer Ebene zu prüfen. Seitdem scheint die Debatte zum Erliegen gekommen zu sein.

### Globale öffentliche Güter/ Global Public Goods

Informell wurde auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg 2002 durch eine Initiative von Frankreich, Schweden und UNDP eine internationale Task Force für globale öffentliche Güter gegründet. Die Task Force soll ihre Arbeit in zweieinhalb Jahren abschließen. Ein erstes Treffen wurde im Februar 2003 abgehalten. Weitere EU-Mitgliedsstaaten, darunter auch Deutschland, haben ihr Interesse geäußert, Teil der Task Force oder der „Friends of the Task Force“ zu werden. Hier gab es auch eine Fortführung der Diskussion, z.B. im Rahmen eines Treffens mit der von der ILO eingerichteten „World Commission on the Social Dimension of Globalization“ Ende April 2003 in Bonn. Für den 4./5. November ist eine weitere Diskussionsveranstaltung in Berlin geplant.

### Weitere innovative Finanzquellen

Der britische Schatzkanzler Gordon Brown machte im November 2002 den Vorschlag, eine neue International Financing Facility (IFF) zu schaffen. Durch die IFF soll die Entwicklungsfinanzierung bis 2015 auf 100 Mrd. Dollar gebracht werden, also die Summe, mit der nach Berechnungen von Weltbank und Vereinten Nationen die Millenniumsziele zu erreichen sind. Finanziert werden soll die IFF durch Anleihen auf den internationalen Kapitalmärkten. Die Initiative soll nicht zur Erhöhung der Schuldenlast in Entwicklungsländern führen, da der Großteil der Mittel als Zuschüsse vergeben werden soll. Über die Initiative könnte eine Finanzierung der 2015-Ziele konkret angegangen werden. Stabile und vorhersehbare Finanzausgaben würden es armen

Ländern einfacher machen, Langzeitstrategien zu implementieren. Negativ wird im NRO-Kreis vor allem die mit der Initiative verbundene stärkere Konditionalität, speziell in Bezug auf Durchsetzung von Freihandelsinteressen, gesehen. Der Vorschlag wurde auf dem hochrangigen Treffen von ECOSOC mit den Bretton Woods Institutionen und der WTO im April 2003 und auf dem G-7/ G-8 Gipfel in Evian im Juni 2003 diskutiert und stand auch auf der Tagesordnung des G7-Finanzministertreffens am 19. 9. und des Development Committees von IWF und Weltbank am 22. 9. 2003. Auf Anforderung des Development Committees soll die Weltbank (zusammen mit dem IWF) bis zur Frühjahrstagung im April 2004 einen Bericht über die verschiedenen Optionen zur Erreichung der 2015-Ziele, namentlich über den IFF-Vorschlag, vorlegen.

Auf UN Ebene erarbeitet das World Institute for Development (WIDER) der Universität der Vereinten Nationen auf Anfrage von ECOSOC eine Studie, um innovative Finanzierungsquellen für Entwicklung zu erforschen. Vom 5.-7. September 2003 fand hierzu in Helsinki eine Konferenz statt, die alle Themen umfasste. Die Ergebnisse der Studie sollen 2004 vorgestellt werden.

Daneben gibt es weitere Vorschläge, wie den von Finnland verfolgten, ODA über eine globale Lotterie zu finanzieren, und den Vorschlag des brasilianischen Präsidenten Lula auf dem G-8 Gipfel in Evian, eine Steuer auf Waffenverkäufe einzuführen.



Eröffnungspodium zur VENRO-Fachtagung vom 19. November 2003 in Berlin.

Peter Mucke (VENRO / terre des hommes), Dr. Hans-Peter Schipulle (BMZ), Dr. Reinhard Hermle (VENRO / Misereor),

## Kapitel 5: Verschuldung

### Vereinbarungen von Monterrey:

Der Monterrey Konsensus geht davon aus, dass Auslandskredite weiterhin ein wichtiges Element zur Mobilisierung von öffentlichen und privaten Investitionen sind. Gläubiger und Schuldner sollen sich die Verantwortung bei der Prävention und Lösung untragbarer Verschuldungssituationen teilen.

Um die bestehenden Verschuldungsprobleme zu lösen, fordert der Monterrey Konsensus dazu auf, Maßnahmen zur Schuldenerleichterung auf allen Ebenen weiterzuentwickeln und voranzutreiben. Bezüglich der erweiterten HIPC-Initiative dringt der Konsensus auf eine schnelle, effektive und vollständige Umsetzung. Dabei sei es notwendig, die Kriterien der Initiative flexibler auslegen zu können. Die Geberstaaten sollten den Schuldenerlass aber nicht aus regulären ODA-Mitteln finanzieren, sondern zusätzlich bereitstellen. Bei künftigen Schuldentragfähigkeitsanalysen sollen die Auswirkungen auf das Erreichen der Millenniumsziele sowie die Auswirkungen des Preisverfalls bei Rohstoffen stärker berücksichtigt werden.

Für die Bewältigung von Finanzkrisen sollen klare Prinzipien aufgestellt werden, die eine gerechte Lastenverteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor sowie zwischen Schuldnern, Kreditgebern und Investoren gewährleisten. Im Kapitel 6 zu „Systemic Issues“ wird dann unter Ziffer 60 die Einrichtung eines „international debt workout mechanism“ zur Lösung von untragbarer Verschuldung begrüßt. Damit ist ein internationales Insolvenzverfahren gemeint, dass wie im Monterrey-Konsensus hervorgehoben, einer „fairen Lastenverteilung“ und der Minimierung von „moral hazard“ dienen soll.

### Bewertung:

Bezüglich der Entschuldung wurden die Regeln des Pariser Clubs flexibilisiert. Die HIPC-Initiative ist immer noch sehr weit von der in Monterrey geforderten zügigeren Umsetzung entfernt. Auch die Überarbeitung der Schuldentragfähigkeitskriterien sowie die Berücksichtigung der Millenniumsziele lassen noch auf sich warten. Viele HIPC Länder werden sich so auch nach dem Schuldenerlass in einer nicht tragfähigen Schuldensituation befinden. Vorschläge für ein internationales Insolvenzverfahren sind bislang gescheitert. Stattdessen wurden

lediglich kollektive Umschuldungsklauseln in Anleihe- und Kreditverträge eingeführt.

### **Entschuldung**

Im Vorfeld des G-8 Gipfels in Evian 2003 wurden die Regeln des Pariser Clubs flexibilisiert. So wurden u.a. neue Bedingungen für den Schuldenerlass für zahlungsunfähige Länder beschlossen, die nicht unter die HIPC-Initiative fallen, insbesondere Länder mit mittlerem Einkommen. Während es bisher vorher festgesetzte Obergrenzen beim Schuldenerlass gab, soll künftig von Fall zu Fall entschieden werden. Von NRO-Seite wurden die Reformen kritisch aufgenommen, da trotz einiger positiver Veränderungen befürchtet wird, dass es in Zukunft mehr Möglichkeiten geben wird, Schuldenerlass nach politischem Interesse zu gewähren. So hat Jugoslawien im Juni 2001 ein Fünftel seiner Schulden erlassen bekommen, während Ecuador im Juni 2003 bei einer gleich hohen Verschuldung gar keinen Schuldenerlass erhalten hat. Außerdem wird die engere Verknüpfung von Entschuldung mit den Konditionalitäten des IWF kritisch gesehen.

### **HIPC-Initiative, Schuldentragfähigkeit**

Von den 42 Ländern, die von Weltbank und IWF in die Gruppe der HIPCs (Heavily Indebted Poor Countries) aufgenommen worden sind, haben bisher 27 Länder die Zugangsberechtigung („decision point“), aber erst 8 Länder den so genannten „completion point“ erreicht, an dem der Schuldenstand abschließend reduziert wird. Der Schuldendienst dieser 8 Länder hat sich mit Hilfe von HIPC und anderen Schuldenerlassen von 1998 bis heute etwa halbiert. Bei Einbeziehung weiterer Schuldenerleichterungen durch bilaterale Erlassmaßnahmen und traditionelle Mechanismen beträgt die Entlastung der HIPC-Länder ca. 40 Mrd. Dollar, etwa zwei Drittel der Gesamtschulden dieser Länder. Aber schon nach den Kriterien für Schuldennachhaltigkeit der HIPC-Initiative (Schulden nicht höher als 150% der Exporteinnahmen des Landes) weisen mit Uganda und Bolivien zwei der Länder, die den completion point erreicht haben, erneut eine nicht tragfähige Verschuldung auf. Auch weitere Länder werden nach Durchlaufen der HIPC-Initiative Schulden in nicht tragfähiger Höhe haben.

Bezüglich der Tragfähigkeit von Schulden wurde von IWF und Weltbank die Möglichkeit geschaffen, die Hilfe am completion point nochmals zu erhöhen, wenn exogene Faktoren bedeutende Veränderungen in den Schuldentragfähigkeitsaussich-

ten eines Landes verursachen. Von dieser Regelung hat bis heute lediglich Burkina Faso profitieren können. Weiterhin hat der IWF im Juni 2002 ein neues analytisches Rahmenwerk für die Tragfähigkeit von Schulden in Ländern mit bedeutendem Zugang zu internationalen Finanzmärkten angenommen und implementiert. Ein analytisches Rahmenwerk für arme Länder, darunter auch die HIPC-Länder, wird gerade fertig gestellt. Eine Neudefinition der Schuldentragfähigkeit fand noch nicht statt. Allerdings wurde von Vertretern von IWF und Weltbank angekündigt, dass bis Ende 2003 eine neue, länderspezifischere und flexiblere Definition von Schuldentragfähigkeit vorgelegt werden soll. Das Erreichen der Millenniums-Ziele soll dabei neben anderen als ein wichtiger Indikator für die Schuldentragfähigkeit definiert werden. Auf der Sitzung des Development Committee von IWF und Weltbank wurden zur Neudefinition von Schuldentragfähigkeit aber keine weiterführenden Beschlüsse getroffen, sondern nur auf einen erwarteten Bericht von Weltbank und IWF verwiesen, der auf der Frühjahrstagung im April 2004 diskutiert werden soll.

Das Generalsekretariat der UN fordert in seinem Bericht zum Follow up der Konferenz von Monterrey, dass die internationale Gemeinschaft ihre Anstrengungen zum Erreichen einer tragfähigen Schuldensituation in den HIPCs verstärken soll. In einer Anzahl von Fällen seien weitergehende Schuldenerleichterungen und für deren Finanzierung weitergehende Beiträge von Geberländern und Kreditgebern notwendig.

### **Insolvenzverfahren**

Nach der Monterrey-Konferenz wurde die Frage eines internationalen Insolvenzverfahrens weiterdiskutiert, wobei im Zentrum dieser Diskussion ein Vorschlag des IWF stand. Bei der Jahrestagung von IWF und Weltbank im September 2002 hatte der

IWF den Auftrag erhalten, bis zur Frühjahrstagung im April 2003 einen beschlussfähigen Vorschlag für einen neuen Entschuldungsmechanismus (Sovereign Debt Restructuring Mechanism, SDRM) vorzulegen. Allerdings wurde der Vorschlag auf der Frühjahrstagung abgelehnt und im Abschlusskommuniqué nur festgestellt, dass es „nicht möglich sei, den SDRM-Vorschlag umzusetzen“. Bereits im Vorfeld war der Vorschlag von NRO Seite aus stark kritisiert worden, da u.a. die Einschaltung eines unabhängigen Schiedsgerichtes fehlte und am Ende zu viele Ausnahmeregelungen bestanden. Daher wurde die Ablehnung des Vorschlages sogar zum Teil begrüßt, aber auch die Gefahr gesehen, dass damit das Thema eines internationalen Insolvenzverfahrens im Rahmen des IWF auf absehbare Zeit nicht mehr verhandelt wird. Der IWF soll sich offiziell nur mit einzelnen Aspekten wie der Frage von Transparenz und der Gleichbehandlung von Gläubigern weiter beschäftigen.

Stattdessen soll nun verstärkt an der Integration von kollektiven Umschuldungsklauseln in Anleihen- und Kreditverträgen, so genannten „Collective Action Clauses“ (CACs), gearbeitet werden. Beispielsweise wurden in Uruguay dieses Jahr sämtliche ausstehenden Anleihen in eine neue Anleihe mit CAC umgetauscht. Eine Reihe von Ländern wie beispielsweise Mexiko haben Umschuldungsklauseln bereits in neue Anleiheverträge übernommen. Die EU-Länder haben bekundet, die Klauseln bei Fremdwährungsanleihen in die Emissionsverträge aufnehmen zu wollen. Außerdem haben Diskussionen um einen freiwilligen Verhaltenscodex für die Umschuldung nicht tragfähiger Schulden begonnen.

Möglicherweise wird die Diskussion um ein Insolvenzverfahren auf UN-Ebene weitergeführt. So wird von Seiten des Generalsekretariats der UN gefordert, weiter an Vorschlägen für ein internationales Insolvenzverfahren zu arbeiten und dafür eine Expertengruppe innerhalb des Rahmenwerkes des Financing for Development Prozesses einzurichten.

## **Kapitel 6: Systemische Fragen: Verbesserung der Kohärenz und Konsistenz der internationalen Währungs-, Finanz- und Handelssysteme**

### Vereinbarungen von Monterrey:

Zur Unterstützung nationaler Entwicklungsanstrengungen wird es als dringend notwendig angesehen, die Kohärenz und Konsistenz der internationalen Währungs-, Finanz- und Handelssysteme zu verbessern. Daher soll auch im wirtschaftlichen Bereich die „Global Governance“ verbessert werden. Die führende Rolle der UN soll gestärkt werden, insbesondere wird – unter Ziffer 67 - die Generalversammlung und der Economic and Social Council (ECOSOC) hervorgehoben. Auf die Notwendigkeit einer besseren Koordination auf allen Ebenen, um die MDGs zu erreichen, wird hingewiesen. Damit werden die Reformversprechen allerdings auf die Absicht einer verbesserten Zusammenarbeit der bestehenden internationalen Institutionen reduziert, denn neue Institutionen (z.B. ein „Sicherheitsrat“ für Wirtschaft und Soziales) sollen nicht gegründet werden.

Auch wird die Notwendigkeit zur weiteren Reform der internationalen Finanzarchitektur, v. a. die Erhöhung von Transparenz und effektiven Partizipationsmöglichkeiten für Entwicklungsländer, betont. Unter Ziffer 63 wird die bessere Partizipation von Entwicklungsländern in IWF, Weltbank, WTO und anderen internationalen Gremien sogar als „first priority“ bezeichnet. Die IFIs sollen bei ihren Reformvorschlägen und Strukturanpassungsprogrammen das „Ownership“ der Empfängerregierungen und die Bedürfnisse der Armen stärker beachten. Multilaterale Finanzinstitutionen, vor allem der IWF, sollen der Vorbeugung von Finanzkrisen höchste Priorität einräumen.

### Bewertung:

Die Rolle der UN und insbesondere von ECOSOC bezüglich der Fragen des internationalen Finanz- und Wirtschaftssystems scheint durch den Nachfolgeprozess der Monterrey Konferenz gestärkt worden zu sein. Welchen Einfluss die regelmäßigen Treffen zwischen ECOSOC und IWF und Weltbank bzw. der WTO im Vorfeld der IFI-Frühjahrstagungen allerdings tatsächlich auf die Politik der genannten Institutionen haben, bleibt abzuwarten.

Weitergehende Reformen (z.B. des Stimmrechtssystems und der Repräsentanz von Entwicklungsländern) bei Weltbank und IWF sind bislang am Wi-

derstand der Industriestaaten gescheitert, waren aber regelmäßig Thema bei den Frühjahrs- und Herbsttagungen der IFIs.

Bezüglich der Prävention und des Managements von Finanzkrisen durch den IWF gab es keine wesentlichen Fortschritte.

### **Stärkung der UN und ECOSOC**

Verglichen mit dem Vor-Monterrey-Status wurde die Rolle der UN bei der Global Governance im Bereich des Finanz- und Wirtschaftssystems durch die FfD-Konferenz zumindest ansatzweise gestärkt. Diese Stärkung besteht im Wesentlichen in der Zuständigkeit von ECOSOC und UN-Vollversammlung für die Implementierung des Monterrey-Konsensus (vgl. Kapitel 7 „Staying engaged“). Welche konkreten Auswirkungen diese neue Rolle der UN auf das Verhalten der traditionellen Akteure in diesem Bereich (v. a. IWF und Weltbank, aber auch G7/G8) hat, lässt sich zurzeit noch nicht absehen.

### **Reform von Weltbank und IWF**

Nach einem Beschluss auf der Jahrestagung im Herbst 2002 bezüglich einer stärkeren Partizipation der Entwicklungsländer an der Arbeit von IWF und Weltbank legten Mitarbeiter beider Organisationen zur Frühjahrstagung im April 2003 unter dem Titel „Enhancing the Voice and Partizipation of Developing and Transition Countries at the World Bank and IMF“ ein erstes Papier vor. Darin ging es fast ausschließlich um technische und finanzielle Unterstützung der Entwicklungs- und Transformationsländer sowie einen weiteren Sitz für Subsahara-Afrika im Exekutivdirektorium. Eine weitergehende Reform der beiden Institutionen wurde nicht empfohlen bzw. es wurde sogar gegen eine Reform der Stimmrechte und Erhöhung der Basisstimmrechte plädiert. Der einzig konkrete Beschluss wurde eine Woche vor der Frühjahrstagung getroffen und umfasst die Ausstattung der Büros der afrikanischen Exekutivdirektoren mit jeweils drei technischen Beratern.

Anfang Juni 2003 legte die Weltbank dann eine weitere „Issue Note“ zum Thema vor. Darin wurde neben einem weiteren Exekutivdirektor für die afrikanischen Staaten auch die Erhöhung des Stim-

menanteils der Entwicklungsländer gefordert. Die USA kündigten jedoch bereits im Juni an, diese Vorschläge zu blockieren. Das Thema „Stärkung der Stimme der Entwicklungsländer“ stand auch auf der Tagesordnung der Jahrestagung der IFIs im September in Dubai. Das Communiqué des Development Committees von Weltbank und IWF am 22. September 2003 lässt aber erkennen, dass es hier keine konkreten Fortschritte gab. Das Thema wird weiterhin verengt auf die Stärkung der (Büro-)Kapazitäten speziell der afrikanischen Exekutivdirektoren. Strukturreformen, v. a. Stimmrechtsreformen werden auf die lange Bank geschoben. Hierzu wurde die Diskussion auf die Jahrestagung von IWF und Weltbank im Herbst 2004 vertagt.

Das deutsche BMZ hatte sich bereits in einem Diskussionspapier vom Januar 2003 für eine Stärkung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Entwicklungsländer ausgesprochen, bei der auch die Frage der Anpassung der Stimmrechtsverteilung diskutiert wurde. Ein entsprechendes Konzept, das einen höheren Stimmenanteil für Entwicklungsländer und das Prinzip der sog. „doppelten Mehrheit“ im Exekutivdirektorium der Weltbank vorsieht, wurde von Ministerin Wieczorek-Zeul auch auf der Jahrestagung der Bretton-Woods-Organisationen in Dubai vorgestellt.

Reformen beim IWF seit der Monterrey Konferenz beschränken sich auf die Überarbeitung der Leitlinien zur Ausrichtung seiner Konditionalität, die im September 2002 angenommen wurde. Dies war die erste Überarbeitung seit 1979. Die neuen Leitlinien sollen die Kreditauflagen vereinfachen und die Konditionalität nur noch auf die dafür wesentlichen Politikbereiche beschränken. Die durchschnittliche Zahl der Konditionalitäten wurde verringert und eine klarere Aufgabenteilung mit der Weltbank vereinbart. In den Empfängerländern soll die Ownership von Reformen erhöht werden. Allerdings wird kritisiert, dass es sich nur um sehr begrenzte Änderungen handelt und zudem ein erheblicher Interpretationsspielraum bleibt. Die bestehende Konditionalität werde nicht in Frage gestellt und nicht nach Alternativen gesucht.

Zukünftig will der IWF Krisenprävention und –management durch Verbesserung seines Früherkennungsinstrumentariums effektiver gestalten und die eigene Überwachungsfunktion stärken. Bezüglich des Managements von finanziellen Krisen machte der IWF den Vorschlag für ein Staatsinsolvenzverfahren, in dem der IWF eine führende Rolle gespielt hätte. Dies wurde jedoch auf der Frühjahrstagung 2003 von IWF und Weltbank abgelehnt (vgl. Kapitel 5).



Eröffnung der 58. Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York (16. September 2003). Der „High Level Dialogue on Financing for Development“ fand im Rahmen der 58. Generalversammlung am 29./30. Oktober 2003 statt.

## Kapitel 7: „Staying engaged“ – Der Nachfolgeprozess

### Vereinbarungen von Monterrey:

Mit dem Schlusskapitel von Monterrey wird versucht, eine „globale Allianz für Entwicklung“ zu begründen. Alle Beteiligten verpflichteten sich zum Engagement für die Implementierung der Vereinbarungen und Verpflichtungen von Monterrey. Im Follow-up Prozess sollen die UN-Vollversammlung und insbesondere ECOSOC eine führende Rolle übernehmen. Zwischen ECOSOC und IWF, Weltbank und auch der WTO soll es gemeinsame Sitzungen im Rahmen der Frühjahrstreffen von IWF und Weltbank geben, bei denen Fragen der Kohärenz, Koordination und Kooperation im Nachfolgeprozess der Konferenz angesprochen werden sollen. Diese Sitzungen sollen auch ein Segment des Dialogs mit Vertretern von Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft beinhalten.

Ein alle zwei Jahre im Rahmen der UN-Vollversammlung abgehaltener „hochrangiger Dialog“ (high-level dialogue) soll zum Kern des Nachfolgeprozess und der Implementierung der Konferenzergebnisse werden. Zur Überprüfung der Implementierung des Monterrey-Konsensus soll der UN-Generalsekretär jedes Jahr einen Umsetzungsbericht veröffentlichen. Auch wird eine internationale Follow-up Konferenz vereinbart, über deren Modalitäten spätestens 2005 entschieden werden soll.

### Bewertung:

Der für den 29./30. Oktober 2003 angesetzte „High Level Dialogue on Financing for Development“ im Rahmen der UN-Vollversammlung in New York stellt die erste Gelegenheit für eine systematische Überprüfung der Umsetzung der Monterrey-Vereinbarungen sowie für eine Weiterentwicklung des Monterrey-Konsensus dar. Dem werden am 28. Oktober Anhörungen mit Vertretern der Zivilgesellschaft und des Privatsektors vorausgehen.

Die vom UN-Generalsekretär herausgegebenen Umsetzungsberichte vom 8. August 2002 und 5.

August 2003 und der Bericht der EU-Kommission vom 15. Mai 2003 erwecken den Eindruck, dass der Monterrey-Konsensus länger anhaltende Wirkungen auf die Entwicklungsfinanzierung mit sich gebracht haben könnte. Ob die Vertiefung der Diskussion und die Vielzahl der durch Monterrey angestoßenen oder weiter getragenen Einzelaktionen allerdings zu einer substantiellen Verbesserung von Quantität und Qualität der Entwicklungszusammenarbeit insgesamt führt, wird erst die Rückschau aus größerem zeitlichen Abstand zeigen.

Die bisherigen Treffen auf UN-Ebene scheinen zwar eine Zunahme allseitigen Dialogs, aber keine greifbaren Veränderungen bzgl. der „Governance“-Aspekte des internationalen Finanz- und Wirtschaftssystems mit sich gebracht zu haben.

Sowohl 2002 als auch 2003 fanden im Rahmen der Frühjahrstagungen von IWF und Weltbank Treffen zwischen ECOSOC, IWF und Weltbank statt, auf denen u. a. Fragen der Kohärenz, Koordination und Kooperation im Nachfolgeprozess angesprochen wurden. An dem Treffen im Jahre 2003 nahmen weiterhin auch die WTO, der Generalsekretär der UN sowie eine größere Anzahl von Exekutivdirektoren von Weltbank und IWF teil. Auf den Treffen gab es einen Dialog mit Vertretern des Privatsektors und der Zivilgesellschaft. In Zukunft sollen auch Vertreter von UNCTAD teilnehmen. Das Generalsekretariat der UN schlägt vor, die nächsten Treffen jeweils auf ein bis zwei ausgewählte Themen aus dem Monterrey Konsensus zu fokussieren und dafür innerhalb von ECOSOC ein Steuerungskomitee zu schaffen (UN 2003).

Auf einem gemeinsamen Treffen der Executive Boards von UNDP/UNFPA, UNICEF und WFP in New York am 9. Juni 2003 mit Fokus auf dem Nachfolgeprozess der Monterrey Konferenz, wurde auch die Bedeutung einer engeren Verbindung zwischen PRSPs und anderen nationalen Entwicklungsrahmenwerken und international vereinbarten Entwicklungszielen wie den Millenniumszielen betont.

## Literatur

*Bretton Woods project (2003)*: Update on World Bank Governance Discussions  
(<http://www.brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd%5B126%5D=x-126-16500>)

*Deutscher Bundestag (2003)*: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Weiß (Emmendingen), Dr. Christian Ruck, Dr. Ralf Brauksiepe, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU, Wirkung der deutschen und internationalen Entschuldungsmaßnahmen für Entwicklungsländer, Drucksache 15/1455

*Development Strategies IDC (2003)*: The Consequences of Enlargement for Development Policy, Final Report (Studie im Auftrag der EU-Kommission), Brüssel, September 2003  
([http://europa.eu.int/comm/development/body/organisation/assess\\_enlarg\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/body/organisation/assess_enlarg_en.htm))

*Europäische Kommission (2003)*: European Commission Staff Working Document, Follow-up to the International Conference on Financing for Development (Monterrey – 2002), Monitoring the Barcelona Commitments, Summary, Brussels  
([http://europa.eu.int/comm/development/body/tmp\\_docs/SEC\(2003\)569.pdf#zoom=100](http://europa.eu.int/comm/development/body/tmp_docs/SEC(2003)569.pdf#zoom=100))

*InterAction (2003)*: Development Outlook, zum MCA vgl. S. 1-3  
([http://www.interaction.org/files.cgi/813\\_Development\\_Outlook.pdf](http://www.interaction.org/files.cgi/813_Development_Outlook.pdf))

*IDA (2003)*: Heavily Indebted poor Countries (HIPC) Initiative – Statistical Update, IDA/R2003-0042/2

*Martens, Jens (2002)*: Globale Entwicklungszusammenarbeit nach der Monterrey-Konferenz, in: Social Watch Report Deutschland Nr. 2, 2002

*OECD (2003a)*: Germany: Phase 2, Report on the Application of the Convention on combating bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions

*OECD (2003b)*: Investment Policy Reviews, China: Progress and Reform Challenges

*OECD (2003c)*: Hochrangige Tagung des DAC; 22.-23. April 2003, Presseerklärung des Vorsitzenden

*OECD (2003d)*: OECD DAC Countries Begin Recovery in Development Aid: 5% Increase in 2002.  
([http://www.oecd.org/document/42/0,2340,en\\_2649\\_33935\\_2507754\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/42/0,2340,en_2649_33935_2507754_1_1_1_1,00.html))

*SIPRI (2003)*: SIPRI Yearbook 2003, Armaments, Disarmament and International Security, Oxford University Press

*UN (2002)*: Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey/ Mexico, 18-22 March 2002  
(<http://www.un.org/esa/ffd/>)

*UN (2003)*: Implementation of and follow-up to commitments and agreements made at the International Conference on Financing for Development, Report of the Secretary-General (A/58/216), vom 5. August 2003  
(<http://www.un.org/esa/ffd/03-SGreport-A-58-Rev050803.pdf>)

*UN (2003a)*: International financial system and development, Report of the Secretary-General (A/58/369), vom 16. September 2003

*UNCTAD (2002)*: World Investment Report 2002 und  
*UNCTAD (2003)*: World Investment Report 2003

*VENRO (2002)*: Entwicklung braucht Finanzierung, Ein Positionspapier deutscher, österreichischer und schweizer NRO zur UN-Konferenz für Entwicklungsfinanzierung (FfD),  
(<http://www.2015.venro.org> unter Dokumente/Publicationen; Reihe „2015 im Gespräch“ Nr. 2)

*VENRO (2003)*: Handel - Ein Motor für die Armutsbekämpfung? Entwicklungspolitische Perspektiven zur Doha-Runde der WTO,  
(<http://www.2015.venro.org> unter Dokumente/Publicationen; „2015 im Gespräch“ Nr. 5)

*Weltbank/ IWF DC (2003)*, Development Committee: Recent Trends in Financial Flows to Developing Countries, vom 27.08.2003 (DC2003-0010)

## VENRO-Selbstdarstellung und Mitgliederliste

VENRO ist ein freiwilliger Zusammenschluss von rund 100 deutschen Nichtregierungsorganisationen (NRO), von denen die meisten bundesweit tätig sind. Lokale Initiativen werden in dem Verband durch die NRO-Landesnetzwerke repräsentiert, die ebenfalls VENRO-Mitglieder sind und etwa 2000

große, mittlere und kleine NRO vertreten. Die VENRO-Mitglieder sind private und kirchliche Träger der Entwicklungszusammenarbeit, der Not- hilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit.

### Mitglieder (Stand: Dezember 2003)

action medeor – Deutsches Medikamenten Hilfswerk; ADRA – Adventistische Entwicklungs- und Katastrophenhilfe; Ärzte der Welt; Ärzte für die Dritte Welt; Ärzte ohne Grenzen\*; AeJ – Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend; Akademie Klausenhof; Aktion Canchanabury Leprahilfe Hans Reinhardt; Andheri-Hilfe Bonn; Arbeiter Samariter Bund Deutschland; Arbeiterwohlfahrt Bundesverband; agl – Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt Landesnetzwerke; Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsethnologie\*; AGEH – Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe; AT-Verband\*;

Brot für die Welt; BEI – Bündnis Entwicklungspolitischer Initiativen; BDKJ – Bund der Deutschen Katholischen Jugend;

CARE Deutschland; Casa Alianza Kinderhilfe Guatemala; CCF Kinderhilfswerk; Christliche Initiative Romero; Christoffel-Blindenmission\*;

DÄZ – Deutsche Ärztegemeinschaft für humanitäre Zusammenarbeit; DEAB – Dachverband entwicklungspolitischer Aktionsgruppen in Baden-Württemberg; DESWOS – Deutsche Entwicklungshilfe für soziales Wohnungs- und Siedlungswesen; Deutsch-Nepalische Hilfsgemeinschaft; Deutsche Kommission Justitia et Pax; Deutsche Stiftung Weltbevölkerung; Deutsche Welthungerhilfe; Deutscher Caritasverband – Caritas International; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband AK „Parität International“; Deutsche Lepra- und Tuberkulosehilfe; Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge\*; Deutsches Rotes Kreuz - Generalsekretariat\*; DGB-Bildungswerk – Nord-Süd-Netz; Die Lichtbrücke; Dritte Welt JournalistInnen Netz ;

Eine Welt Netzwerk Hamburg; Eine Welt Netz NRW; EIRENE – Internationaler Christlicher Friedensdienst; Evangelische Akademien in Deutschland; EED – Evangelischer Entwicklungsdienst;

FIAN Deutschland;

Germanwatch Nord-Süd-Initiative; GSE – Gesellschaft für solidarische Entwicklungszusammenarbeit;

Handicap International; Hilfswerk der deutschen Lions;

Indienhilfe; INKOTA – Ökumenisches Netzwerk; Internationaler Hilfsfonds; ILD – Internationaler Landvolkdienst der KLB; Internationaler Verband Westfälischer Kinderdörfer e.V.;

Johanniter-Unfall-Hilfe – Johanniter International; Jugend Dritte Welt;

Kairos Europa Unterwegs zu einem Europa für Gerechtigkeit; Karl Kübel Stiftung für Kind und Familie; KATE – Kontaktstelle für Umwelt und Entwicklung – Berlin; KATE – Kontaktstelle für Umwelt und Entwicklung – Stuttgart; Kindernothilfe;

Lateinamerika-Zentrum;

Malteser Hilfsdienst Generalsekretariat – Abteilung Auslandsdienst; Marie-Schlei-Verein; materra – Stiftung Frau und Gesundheit; Medica mondiale; medico international; Misereor Bischöfliches Hilfswerk; Missionszentrale der Franziskaner\*;

Nationaler Geistiger Rat der Bahà'i in Deutschland; Naturland – Verband für naturgemäßen Landbau; NETZ – Partnerschaft für Entwicklung und Gerechtigkeit;

ÖEIW – Ökumenische Initiative Eine Welt; OIKOS Eine Welt; ORT Deutschland;

Peter-Hesse-Stiftung Solidarität in Partnerschaft für eine Welt; Plan international Deutschland;

Rotary Deutschland Gemeindienst;

Senegalhilfe-Verein; SES – Senior Experten Service; SID – Society for International Development; SODI – Solidaritätsdienst International; Sozial- und Entwicklungshilfe des Kolpingwerkes Stiftung Entwicklung und Frieden; Stiftung Nord-Süd-Brücken; Susila Dharma – Soziale Dienste;

Terra Tech – Förderprojekte Dritte Welt; terre des hommes Bundesrepublik Deutschland; TransFair Verein zur Förderung des Fairen Handels mit der Dritten Welt;

VEN – Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen; VENROB – Verbund entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen Brandenburgs;

Weltfriedensdienst; Welthaus Bielefeld; Weltladen-Dachverband; Weltnotwerk e.V. der KAB Westdeutschlands; Weltweite Partnerschaft in Hamburg; Werkhof Darmstadt; Werkstatt Ökonomie; WUS – World University Service - Deutsches Komitee World Vision Deutschland; W. P. Schmitz Stiftung;

Zukunftsstiftung Entwicklungshilfe der Gemeinnützigen Treuhandstelle;

\*) Gastmitglied

## Das VENRO - Projekt »Perspektive 2015«

Um zur Umsetzung der auf dem Millenniums-Gipfel der UN im Herbst 2000 vereinbarten und durch das »Aktionsprogramm 2015« der Bundesregierung vom April 2001 unterstützen »Millennium Development Goals« (MDGs bzw. 2015-Ziele) beizutragen, hat VENRO im Herbst 2001 das Projekt »Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung« gestartet.

Hauptsächlich zielt das Projekt darauf ab, die Informationslage der deutschen Öffentlichkeit über die mit dem Jahr 2015 verbundenen Zielsetzungen zur Halbierung der Armut und zu einer sozialen und ökologisch nachhaltigen Entwicklung zu verbessern. Dabei wird ein besonderes Gewicht auf die Berichterstattung über aktuelle Entwicklungen auf internationaler Ebene (v. a. UN, Weltbank, EU) sowie über Initiativen aus dem NRO-Kreis gelegt.

Außerdem hat sich das Projekt zum Ziel gesetzt, die Konkretisierung der im »Aktionsprogramm 2015« der Bundesregierung – meist nur in allgemeiner und vager Form – beschriebenen Zielsetzungen einzufordern und zur konzeptionellen Weiterentwicklung des Programms beizutragen.

Das Projekt besteht aus vier Komponenten:

1) Der **Projektwebsite** »[www.2015.venro.org](http://www.2015.venro.org)«, auf der neben Grundinformationen zu den 2015-Zielen laufend neue Texte und aktuelle Informationen eingestellt werden.

2) Der in Zusammenarbeit mit dem Duisburger Institut Entwicklung und Frieden (INEF) erstellten **Website** »[www.prsp-watch.de](http://www.prsp-watch.de)«, auf der grundlegende Informationen über die Erarbeitung und Umsetzung von sog. »Strategiepapieren zur Armutsbekämpfung« (Poverty Reduction Strategy Papers/PRSP) zu finden sind. Ursprünglich war der PRSP-Ansatz direkt an die Entschuldungsinitiative des Kölner G7/G8-Gipfels von 1999 für die ärmsten hochverschuldeten Länder (HIPC II) geknüpft. Mittlerweile ist auch für alle anderen armen Länder die Erarbeitung eines PRSP die Voraussetzung, günstige Kredite der Weltbank in Anspruch nehmen zu können. Zurzeit existieren 47 Länderprofile (von »Äthiopien« bis »Zentralafrikanische Republik«) mit kurzen Darstellungen zum aktuellen Schuldenstand, den Inhalten des (vorläufigen oder endgültigen) PRSP sowie der Beteiligung der Zivilgesellschaft am PRS-Prozess.

3) Dem per E-Mail verschickten **Newsletter** »2015 aktuell«, der ein- bis zweimal im Monat erscheint und auf jeweils drei bis vier Seiten Neues aus der internationalen Debatte und über NRO-Aktivitäten

zu den 2015-Zielen vorstellt. Der Newsletter kann »online« über die beiden Projekt-Websites abonniert werden.

4) Die **Publikationsreihe** »2015 im Gespräch«, die Grundsatz- und Lobby-papiere zu den verschiedenen Bereichen der Armutsbekämpfung versammelt. Bisher sind 6 Broschüren zu folgenden Themen erschienen:

Nr. 1: »Armut bekämpfen – Gerechtigkeit schaffen. Folgerungen aus der internationalen und nationalen Debatte über Armutsbekämpfung für die deutsche Entwicklungspolitik«

Nr. 2: »Entwicklung braucht Finanzierung. Der Beitrag der Entwicklungsfinanzierung zur Erreichung der 2015-Ziele«

Nr. 3: »Globale Armut – Europas Verantwortung. Ein Vorschlag zur Reform der EU-Entwicklungszusammenarbeit«

Nr. 4: »PRSP - Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung«

Nr. 5: »Handel - Ein Motor für die Armutsbekämpfung?«

Nr. 6: »Armutsbekämpfung und Krisenprävention. Wie lässt sich Armutsbekämpfung konflikt-sensitiv gestalten?«

Die Papiere befinden sich auch auf der Website »[www.2015.venro.org](http://www.2015.venro.org)« (unter Dokumente/ Publikationen) und können in gedruckter Form über die Website oder direkt beim Projektbüro in Berlin bestellt werden.

Das Projekt wird aus Mitteln des BMZ finanziert.

Seit Januar 2002 ist das Projekt-Büro in Berlin angesiedelt und durch Klaus Wardenbach (Koordinator) und Jens Ramlow besetzt. Die Adresse lautet:

VENRO  
Projekt »Perspektive 2015«  
Ziegelstr. 30  
10117 Berlin

Tel.: 030/2804 66-70/-71  
Fax: 030/2804 66-72

E-Mail: [berlin@venro.org](mailto:berlin@venro.org)