

Globale Entwicklungspartnerschaft: Zielvorgabe für 2001

Der lange Weg zur UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung

JENS MARTENS

»In letzter Zeit ist jedoch ein Nachlassen der internationalen Entwicklungsanstrengungen zu beobachten. In einigen Industriestaaten hat man ihre Erfolgsaussichten, ja sogar ihren Sinn selbst in Frage gestellt. Auslandshilfeprogramme sind heute von einer Atmosphäre der Enttäuschung und des Mißtrauens umgeben. Wenn das auch nicht für alle Länder gilt – in manchen trifft sogar das Gegenteil zu –, so ist die Entwicklungshilfe doch in eine akute Krise geraten.«

Aus dem Pearson-Bericht¹

Nach einer zehnjährigen Vorlaufphase werden die Vereinten Nationen im Jahre 2001 eine internationale Konferenz veranstalten, die sich ausschließlich mit Fragen der Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development, FfD) befaßt. Der offizielle Vorbereitungsprozeß hat mit einer ersten, organisatorischen Fragen gewidmeten Zusammenkunft des Vorbereitungsausschusses im Februar und März sowie der ersten inhaltlichen Tagung im Juni 2000 begonnen. Ziel der Konferenz ist es, Wege zur Überwindung des chronischen Ressourcenmangels der Länder des Südens zu finden. Das Spektrum der Themen, die auf der Agenda stehen, reicht von der künftigen Rolle öffentlicher und privater Kapitalflüsse bis zu institutionellen Reformen im Weltfinanzsystem. Die Vereinten Nationen begeben sich damit auf ein Terrain, das in den vergangenen zwei Jahrzehnten hauptsächlich von Weltbank und IMF dominiert wurde.

Drei Trends förderten offensichtlich die Bereitschaft der Regierungen, die Zukunft der Entwicklungsfinanzierung im Rahmen einer eigenen Konferenz zu erörtern:

- die herkömmliche öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) der westlichen Industrieländer steckt in der Krise und entfernt sich immer mehr vom anvisierten »0,7-Prozent-Ziel«;
- die grenzüberschreitenden privaten Kapitalströme (einschließlich Direkt- und Portfolioinvestitionen) sind in den neunziger Jahren rasch angewachsen, ohne daß die Mehrheit der Entwicklungsländer bislang davon profitierte;
- die Finanzkrisen der vergangenen Jahre in Asien, Rußland und Lateinamerika machten den gewachsenen Regelungs- und Abstimmungsbedarf innerhalb des globalen Geld- und Finanzsystems deutlich.

Ob die Konferenz aus der Sackgasse führen wird, in die der Nord-Süd-Dialog der vergangenen Jahre immer dann geriet, wenn es um Finanzierungsfragen ging, ist ungewiß. Die Vereinten Nationen messen dem Ereignis jedenfalls bereits im voraus große Bedeutung bei. Im Bericht der Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Generalversammlung, die mit den ersten Vorbereitungen für die Konferenz beauftragt worden war, heißt es:

»Wir haben die Gelegenheit, das neue Jahrtausend zu beginnen mit einer historischen und zielgerichteten gemeinsamen politischen Geste globaler Solidarität für Entwicklung und der praktischen Verpflichtung, sie zu erreichen.«²

I. Entwicklungsfinanzierung als Thema der Vereinten Nationen

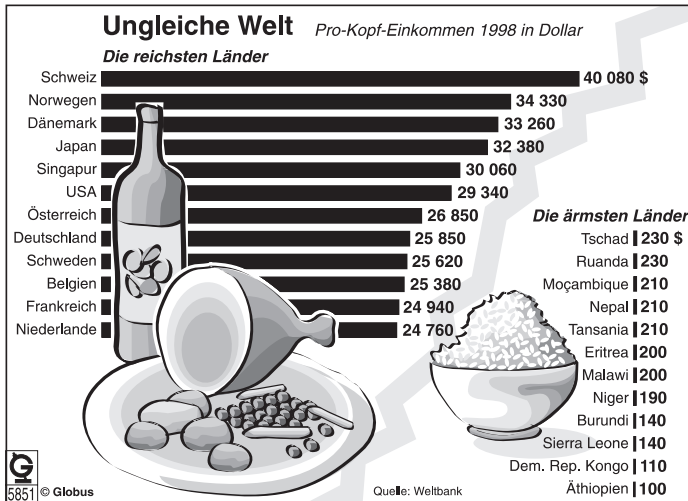
Die Frage, wie die Entwicklungsprozesse in den Ländern des Südens finanziert werden können, prägte die Nord-Süd-Debatte innerhalb der Vereinten Nationen seit dem Beginn der Entkolonialisierung. Bereits die Resolution der Generalversammlung, mit der 1961 die Erste Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen ausgerufen wur-

de, forderte die Mitgliedstaaten auf, »eine Politik zu verfolgen, die den Fluß von öffentlichen und privaten Entwicklungsmitteln nach den Entwicklungsländern zu beiderseits annehmbaren Bedingungen verstärkt«³. An Gewicht gewann das Thema 1970, als anlässlich des 25-jährigen Jubiläums der Weltorganisation der Internationale Entwicklungsstrategie für die Zweite Entwicklungsdekade verabschiedet wurde. Darin wurde erstmals von den Regierungen das Ziel formuliert, mindestens 0,7 vH des Bruttosozialprodukts der Geberländer für die ODA bereitzustellen⁴. Dieser Entschluß war auch eine Reaktion auf die Ende der sechziger Jahre zu beobachtende wachsende »Gebermüdigkeit«. Diese war Anlaß für die »Kommission für Internationale Entwicklung« unter Vorsitz des kanadischen Friedensnobelpreisträgers Lester B. Pearson, bereits damals von einer »akuten Krise« der Entwicklungshilfe zu sprechen⁵. In den folgenden Jahren bildete die Auseinandersetzung über den Ressourcentransfer von Nord nach Süd ein zentrales Element in den Debatten über eine »Neue internationale Wirtschaftsordnung«.

Im Zuge der internationalen Schuldenkrise verloren die Vereinten Nationen seit Anfang der achtziger Jahre als Forum der entwicklungspolitischen Auseinandersetzung zunehmend an Bedeutung. Dominiert wurde der Nord-Süd-Dialog seitdem von der Weltbank und dem IMF und ihren neoliberalen Konzepten von Schuldenmanagement und Strukturanpassung. Doch mit den Weltkonferenzen der neunziger Jahre eroberten sich die Vereinten Nationen ihre Rolle als globales Gremium zur Formulierung entwicklungspolitischer Strategien wieder zurück. Dabei wurde in den Deklarationen und Aktionsprogrammen dieser Konferenzen stets auch auf den erheblichen Ressourcenbedarf der Länder des Südens eingegangen, und es wurden Mittel und Wege benannt, um diesen Bedarf zu decken. Vor allem die »Agenda 21«, das Aktionsprogramm der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992, räumt Fragen der Finanzierung nachhaltiger Entwicklung breiten Raum ein⁶. Im UNCED-Folgeprozeß befaßt sich die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD), eine Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC), seit 1993 kontinuierlich mit diesen Fragen⁷. Zusätzlich wurden internationale Expertentagungen durchgeführt, auf denen vor allem über die Mobilisierung heimischer Ressourcen, die Rolle des Privatkapitals und innovative Formen der Entwicklungsfinanzierung (beispielsweise globale Steuern oder Gegenwertfonds) diskutiert wurde.

Parallel dazu forcierte vor allem das UNDP in den neunziger Jahren die konzeptionelle Auseinandersetzung über die finanziellen Aspekte von Entwicklung. Mit seinem jährlichen »Bericht über die menschliche Entwicklung« liefert dieses UN-Spezialorgan Analysen, die oft als Gegenentwürfe zu den Ansätzen der Bretton-Woods-Institutionen interpretiert werden konnten. Vor allem die Berichte der Jahre 1991 und 1994 befassen sich ausführlich mit Finanzierungsfragen. Mit dem Bericht von 1994 wurde nicht zuletzt die internationale Debatte über die Besteuerung von spekulativen Devisentransaktionen (die sogenannte Tobin-Steuer) in Gang gesetzt. Daneben publizierte das Büro für Entwicklungsstudien des UNDP in den letzten Jahren eine Reihe von Diskussionspapieren und Büchern, in denen über den engen Bereich der Entwicklungsfinanzierung hinaus auch grundsätzlichere Tendenzen im internationalen Finanzsystem analysiert werden⁸.

Nach der asiatischen Finanzkrise 1997 mit ihren gravierenden öko-



nomischen und sozialen Folgen begannen auch andere UN-Gremien, sich verstärkt mit den Entwicklungseffekten, den Steuerungsdefiziten und dem Reformbedarf im internationalen Finanzsystem zu befassen. So veröffentlichte der Exekutivausschuß der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Soziales im Januar 1999 einen Bericht mit Gedanken zu einer neuen internationalen Finanzarchitektur⁹ und wagte sich damit auf ein Gebiet vor, das bis dahin fast ausschließlich vom IMF besetzt gewesen war. Auch das Sekretariat der Vereinten Nationen legte Untersuchungen über die Auswirkungen der Finanzkrisen und der globalen Kapitalflüsse auf die Entwicklungsländer vor¹⁰. Die UNCTAD befaßte sich in mehreren Publikationen, darunter ihrem Handels- und Entwicklungsbericht 1999, ausführlich mit den negativen Folgen unregulierter Finanzmärkte und spekulativer Kapitalflüsse.

All diese Berichte machen deutlich, daß die Finanzierung von Entwicklungsprozessen nicht allein abhängig ist von den heimischen Ressourcen sowie den ODA-Zuflüssen und ausländischen Direktinvestitionen, sondern in zunehmendem Maße auch von der Funktionsweise der internationalen Finanzmärkte und einer exzessiven Unbeständigkeit – der Volatilität – der Finanzströme. Diese Erkenntnis führte letztlich zu der Entscheidung der Generalversammlung, in einer eigenständigen UN-Konferenz alle Aspekte, die mit der Entwicklungsfinanzierung zusammenhängen, in umfassender Form zu thematisieren.

II. Der Vorbereitungsprozeß: ein Durchbruch auf Raten

Der Vorschlag, im Rahmen der Vereinten Nationen eine internationale Konferenz durchzuführen, die sich ausschließlich mit Fragen der Entwicklungsfinanzierung befaßt, wurde bereits 1991 vom damaligen Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar vorgebracht¹¹. Noch im selben Jahr griffen der ECOSOC¹² und später die Generalversammlung diese Idee auf. Die dort verabschiedete Entschließung¹³ vermied jedoch, vor allem auf Betreiben der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union (EU), jede klare Festlegung. Man beschränkte sich darauf, das Thema auf die Agenda der im Jahr darauf stattfindenden Tagung zu setzen und den Generalsekretär mit einem Bericht dazu zu beauftragen. Auch in den folgenden Jahren wurde das Thema auf der Tagesordnung der Generalversammlung belassen, ohne daß es zu konkreten Fortschritten kam¹⁴. Nachdem die Entscheidung für eine Konferenz 1995 erneut um zwei Jahre vertagt worden war¹⁵, waren die Pläne der in der ›Gruppe der 77‹ (G-77) organisierten Entwicklungsländer, im Rahmen der damaligen Kette von Weltkonferenzen eine eigenständige Finanzierungskonferenz durchzuführen, endgültig vom Tisch.

Der Durchbruch kam Ende 1997, wenngleich auch dann nur in Raten. Unter dem sperrigen Titel ›Globale Entwicklungspartnerschaft: internationale zwischenstaatliche Prüfung auf hoher Ebene der Frage der Entwicklungsfinanzierung‹ verabschiedete die Generalversammlung eine Resolution¹⁶, in der sie unter anderem beschloß, sich auf der 54. Tagung der Generalversammlung

›zur Förderung der globalen Entwicklungspartnerschaft unter anderem mit der Frage der spätestens im Jahr 2001 erfolgenden Abhaltung eines Gipfeltreffens, einer internationalen Konferenz, einer Sondertagung der Generalversammlung oder eines anderen geeigneten internationalen zwischenstaatlichen Forums auf hoher Ebene über die Frage der Entwicklungsfinanzierung zu befassen.«

Durch die Jahresangabe 2001 wurde nun erstmals ein zeitlicher Rahmen für den Prozeß festgelegt, der eine weitere Vertagung des Themas auf unbestimmte Zeit verhinderte. Warum die USA und die EU dem Drängen der G-77 anders als in den Vorjahren nun nachgaben, kann nur vermutet werden. Eine wichtige Rolle spielten sicher die wachsende Diskrepanz zwischen den immer wieder angekündigten ODA-Steigerungen und dem realen Sinken der öffentlichen Entwicklungshilfe, der rapide Anstieg privater Kapitalströme, von dem jedoch die Mehrzahl der Länder des Südens nicht profitierte, und nicht zuletzt die Finanzkrise in Südostasien 1997, die einen gewachsenen Regelungsbedarf im internationalen Finanzsystem offensichtlich machte. Die westliche Industrieländer waren auf Grund dieser Entwicklungen immer mehr in die diplomatische Defensive geraten und konnten es sich anscheinend nicht länger leisten, eine systematische Auseinandersetzung mit diesen Problemen innerhalb der Weltorganisation vollständig zu blockieren. Zudem traf auch die Resolution von 1997 noch keine formalen oder inhaltlichen Vorentscheidungen, sondern setzte lediglich einen Beratungsprozeß in Gang.

Dieser Prozeß konzentrierte sich das Jahr 1998 hindurch darauf, das mögliche Themenspektrum zu identifizieren, das von der anvisierten Konferenz behandelt werden sollte. Neben den Regierungen wurde zu diesem Zweck mittels einer bis dahin einmaligen Fragebogenaktion ein breiter Kreis von Beteiligten (›stakeholders‹ im UN-Jargon) konsultiert, der von internationalen Organisationen wie der Weltbank, dem IMF und dem Industrieländer-Verband OECD über Zentralbanken und Finanzbehörden, private Banken und Unternehmen bis hin zu Forschungseinrichtungen, nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und kirchlichen Gruppen reichte. Aus Deutschland beteiligten sich drei Einrichtungen, die die Bandbreite der Interessenten deutlich machen: die Landeszentralbank Nordrhein-Westfalen, die Deutsche Bank Research und die NGO ›Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung‹ (WEED).

Die 185 Rückmeldungen wurden in einem vierseitigen sogenannten Index-Report zusammengefaßt¹⁷ und in ausführlicher Form auf der speziell für den Prozeß eingerichteten Internet-Seite dokumentiert¹⁸. Als Ergebnis der Konsultationen werden darin acht Themenbereiche benannt, die den inhaltlichen Rahmen für den weiteren Prozeß markieren sollten:

1. Mobilisierung heimischer Ressourcen für die Entwicklung;
2. Mobilisierung internationaler privater Finanzströme für die Entwicklung;
3. internationale finanzielle Zusammenarbeit für die Entwicklung;
4. Auslandsverschuldung (bilaterale, multilaterale und privatwirtschaftliche);
5. Entwicklungsfinanzierung und Handel;
6. innovative Finanzierungsquellen;
7. Steuerung (governance) des internationalen Geld-, Finanz- und Handelssystems;
8. Wechselbeziehungen zwischen den Hauptelementen und spezielle Fragen.

Nachdem der Bericht im Herbst 1998 der Generalversammlung vorgelegt worden war, ging diese einen Schritt weiter und setzte eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe ein, die konkrete Vorschläge für die Form, die Themen und die Tagesordnung der geplanten Veranstaltung im Jahr 2001 formulieren sollte¹⁹.

Bei den Tagungen der Arbeitsgruppe im ersten Halbjahr 1999 wurden rasch die Interessendivergenzen zwischen der G-77 auf der einen und der EU sowie den USA auf der anderen Seite deutlich. Die EU plädierte in den Verhandlungen der Arbeitsgruppe dafür, daß auf der Konferenz hauptsächlich darüber beraten werden sollte, wie die fehlenden Mittel zur Umsetzung der Beschlüsse der Weltkonferenzen mobilisiert werden können. Dabei betonte sie die besondere Bedeutung heimischer Ressourcen, privater Kapitalströme und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Dagegen lehnte sie gemeinsam mit den USA ab, daß sich die UN-Veranstaltung mit Fragen der Steuerung (governance) des internationalen Finanzsystems befaßt. EU und USA strebten eher eine Fachkonferenz mit begrenzter Agenda auf Ministerebene an, die in Form einer Sondertagung der Generalversammlung stattfinden sollte. Die G-77 betonte dagegen die historische Bedeutung der geplanten Ereignisses und sprach sich für ein Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs aus, das nicht nur Finanzierungsfragen im engeren Sinne, sondern auch die Stabilität der internationalen Finanzmärkte und die Regulierung der Kapitalströme thematisieren sollte.

Trotz der Interessengegensätze einigte sich die Arbeitsgruppe unerwartet rasch auf einen Satz von Empfehlungen, den sie der Generalversammlung im Sommer 1999 in einem Bericht präsentierte²⁰. Das Themenspektrum der geplanten Konferenz soll demnach folgende fünf Bereiche umfassen:

- die Mobilisierung heimischer Ressourcen;
- die internationalen Ressourcen: Handel, Auslandsinvestitionen und andere private Kapitalflüsse;
- die internationale Entwicklungszusammenarbeit, einschließlich ODA und Schuldenerlaß;
- die Verstärkung der Kohärenz und Konsistenz des internationalen Geld-, Finanz- und Handelssystems zur Unterstützung der Entwicklung und zur Vermeidung von Finanzkrisen und der Volatilität der Finanzströme;
- die besonderen Bedürfnisse bestimmter Ländergruppen, so der afrikanischen Staaten und der ärmsten Entwicklungsländer (LDC).

Einigkeit bestand unter den Regierungen nun auch darüber, daß die Konferenz »mindestens auf Ministerebene« stattfinden soll. In den Vorbereitungsprozeß sollen über die Entwicklungs- und Außenministerien hinaus auch die Finanz- und Wirtschaftsministerien eingebunden werden. Um das politische Gewicht der Veranstaltung zu erhöhen, sollen neben den Vereinten Nationen auch die Weltbank, der IMF und die WTO an den Vorbereitungen aktiv beteiligt werden. Schließlich betonen die Regierungen die wichtige Rolle, die die Privatwirtschaft (der »private sector«, wie es bei den UN heißt) und die NGOs in dem Prozeß spielen sollen.

Die Generalversammlung hat auf ihrer 54. Ordentlichen Tagung im Herbst 1999 den Bericht der Ad-hoc-Arbeitsgruppe ausführlich debattiert, seine Empfehlungen schließlich angenommen und damit endgültig entschieden, im Jahr 2001 eine hochrangige zwischenstaatliche Veranstaltung (event)²¹ zum Thema der Entwicklungsfinanzierung durchzuführen²².

Wie immer bei internationalen Konferenzen der UN wurde ein Vorbereitungsausschuß eingesetzt, der allen UN-Mitgliedstaaten offen steht. Er traf sich zu ersten organisatorischen Sitzungen im Februar und März 2000. Zur organisatorischen Begleitung des Prozesses wurde eine eigenständige Arbeitseinheit (FfD-Sekretariat) innerhalb des UN-Sekretariats eingerichtet. Zum Hauptkoordinator des Prozesses ernannte Generalsekretär Kofi Annan den ehemaligen venezolanischen UN-Botschafter Oscar de Rojas.

Vorrangiges Thema in der ersten Phase der offiziellen Vorbereitungen war die Integration der Weltbank, des IMF und der WTO in den Prozeß²³. Die Weltbank hat ihr Interesse an einer weitgehenden Einbeziehung signalisiert und eine Zusammenarbeit auf drei Ebenen vorgeschlagen:

- offizielle Treffen zwischen dem Exekutivrat der Bank und dem Präsidium des Vorbereitungsausschusses;
- informelle Konsultationen zwischen einzelnen Mitgliedern und Gruppen von Exekutivrat und Vorbereitungsausschuß;
- Berufung eines Teams von Weltbankmitarbeitern zur inhaltlichen Begleitung des Prozesses und direkte Mitarbeit von Weltbankbediensteten im FfD-Sekretariat der UN.

Im Gegensatz zur Weltbank haben der IMF und die WTO auf die Initiative der Vereinten Nationen zunächst zurückhaltend reagiert.

Daneben wurden in dieser Phase der Vorbereitungen auch die Modalitäten für die Einbeziehung von NGOs und Wirtschaftsvertretern geklärt. Ihnen werden weitgehende Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt. Dies gilt auch für Organisationen, die bislang keinen Konsultativstatus bei den UN genießen. Neben der Teilnahme an den offiziellen Vorbereitungstreffen sollen die Privatwirtschaft und die NGOs durch zusätzliche Vorfeldaktivitäten stärker in den Prozeß einbezogen werden. Dazu zählen zwei Anhörungen, die von den UN im Herbst 2000 in New York veranstaltet werden, sowie eine Serie dezentraler Hearings, die die regionalen Wirtschaftskommissionen der UN im Verbund mit der UNCTAD durchführen sollen. Schließlich ist die verstärkte Nutzung des Internet vorgesehen, um »web-gestützte Konsultationen« durchzuführen.

Nachdem die organisatorischen Fragen damit weitgehend geklärt waren, konnte die substantielle Verhandlungsphase beginnen. Die erste inhaltlich bestimmte Tagung des Vorbereitungsausschusses fand vom 31. Mai bis zum 2. Juni 2000 in New York statt. Die zweite und die dritte Tagung des Gremiums sollen im ersten und zweiten Quartal 2001 durchgeführt werden. Damit rücken nun die eigentlichen Themen des FfD-Prozesses ins Zentrum der Auseinandersetzung.

III. Hauptthemen und potentielle Konfliktlinien

Der inhaltliche Verhandlungsrahmen für den FfD-Prozeß wurde mit dem Bericht der Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Generalversammlung abgesteckt. In allgemeiner Form umfaßt er die oben genannten fünf Themenbereiche. Worum sich innerhalb dieses Rahmens die eigentlichen Verhandlungen drehen werden, und welche Ergebnisse zu erwarten sind, ist die eigentlich interessante Frage. Ihre Beantwortung wird vor allem davon abhängen, welche Entwicklungsstrategie sich in den Verhandlungen durchsetzt. Wie bei den internationalen Debatten der vergangenen Jahre werden dabei zwei Denkschulen aufeinanderprallen.

Auf der einen Seite stehen die Verfechter eines fortgesetzten Kurses weltwirtschaftlicher Liberalisierung und Deregulierung. Sie heben vor allem die wachsende Bedeutung des Privatkapitals im Entwicklungsprozeß hervor und sehen die Aufgabe staatlicher Institutionen primär darin, förderliche Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene zu schaffen (Stichwort »good governance«). Vor allem die USA und teilweise auch die EU verfolgen diesen Kurs, der sich im »Washington Consensus« des IMF und der Weltbank von 1989 und seinen Ergänzungen von 1996 manifestiert²⁴.

Auf der anderen Seite stehen diejenigen, die die Abhängigkeit nationaler Entwicklungsprozesse von den internationalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen betonen und eine stärkere politische Unterstützung und Steuerung auf dieser Ebene fordern. Zu ihnen zählen die meisten Länder der G-77.

Da der Washingtoner Konsens der Bretton-Woods-Institutionen selbst aus den Kreisen von IMF und Weltbank in den vergangenen drei Jahren zunehmend in Frage gestellt wurde²⁵, könnte eine der strategischen Herausforderungen der FfD-Verhandlungen darin bestehen, einen bereits häufig geforderten »Nach-Washington-Konsens« zu formulieren und ihm klare politische Konturen zu geben. Die Leiterin des UNDP-Büros für Entwicklungsstudien Inge Kaul plädiert in diesem Zusammenhang für ein neues Entwicklungspara-

digma einer politisch eingebetteten Finanzliberalisierung, das praktisch eine Synthese der bisherigen staats- und marktzentrierten Ansätze bilden soll²⁶. Es bleibt abzuwarten, ob die Regierungen bereit sind, sich auf eine derart grundlegende konzeptionelle Auseinandersetzung einzulassen. In jedem Fall ist zu erwarten, daß sich die Kontroverse um diese Ansätze als unterschwelliges Leitmotiv durch alle Bereiche der FfD-Verhandlungen ziehen wird. Wo einzelne Konfliktlinien möglicherweise verlaufen, soll für vier Hauptthemenfelder im folgenden skizziert werden.

> **Mobilisierung heimischer Ressourcen**

Bei den Diskussionen über die wichtigsten Themen der FfD-Konferenz verweisen die westlichen Vertreter zuallererst auf die Eigenverantwortung der Entwicklungsländer und die Notwendigkeit, dort mehr Mittel zu mobilisieren. In einem Beitrag des US-Vertreters Peter Burleigh heißt es:

»Die internationale Gemeinschaft erkennt an, daß die Hauptquelle von Entwicklungskapital im Inland liegt. Dies ist einer der wichtigsten, noch am wenigsten behandelten Bereiche der Entwicklungsfinanzierung. Regierungen nutzen eine Vielfalt von Techniken, um heimische Ressourcen zu mobilisieren. Ob traditionelle Besteuerung oder innovative staatlich geförderte Sparkonten – ein starkes förderliches Umfeld ist eine Grundvoraussetzung für den Erfolg.«²⁷

Die EU argumentierte in ähnlicher Weise:

»Der Aufbau inländischer Institutionen und die inländische Stabilität sind wichtige Bestandteile, um ein förderliches Umfeld zu schaffen – nicht nur für menschliche Sicherheit und Wohlstand insgesamt, sondern auch für verschiedene Arten der Entwicklungsfinanzierung, für anhaltendes Wirtschaftswachstum, für gute Regierungsführung, Demokratie, Transparenz, Rechenschaftspflicht und so fort.«²⁸

Die Länder der G-77 erkennen zwar ihre Eigenverantwortung durchaus an, verweisen aber darauf, daß ihr Handlungsspielraum auf nationaler Ebene im Zuge der beschleunigten Globalisierung der vergangenen Jahre immer stärker reduziert wurde. Bestärkt werden sie in dieser Argumentation vom UNDP. Dessen Bericht über die menschliche Entwicklung stellte 1999 fest, daß die Kapazität der Staaten, (zusätzliche) Eigenmittel für Entwicklungszwecke bereit zu stellen, durch folgende Rahmenbedingungen erheblich eingeschränkt wird²⁹:

- *die Liberalisierung des Welthandels.* Sie führt zu einem Abbau der Zölle und zu einer Reduzierung der Zoll- und damit auch der Staatseinnahmen.
- *die Globalisierung der Unternehmensaktivitäten.* Sie erlaubt es gerade transnational agierenden Unternehmen, über interne Verrechnungspreise (transfer pricing) Gewinne in den Ländern entstehen zu lassen, in denen es steuerlich für sie am profitabelsten ist. In vielen Ländern führte dies zu einem Sinken der Unternehmenssteuereinnahmen.
- *den internationalen Steuerwettbewerb.* Um ausländisches Investitionskapital ins Land zu holen beziehungsweise einheimisches Kapital zu halten, hat in den vergangenen Jahren weltweit ein Steuerwettbewerb nach unten eingesetzt.
- *die Zunahme der Schattenwirtschaft.* Die ökonomische Globalisierung hatte als Begleiterscheinung auch ein Wachstum der unbesteuerten Wirtschaftsaktivitäten zur Folge (zum Beispiel Drogenhandel, illegale Beschäftigung oder Kapitalflucht).

Auch bei den Debatten über die Mobilisierung heimischer Ressourcen werden daher zwangsläufig die internationalen Rahmenbedingungen und die Verantwortung der Industrieländer zur Sprache kommen.

> **Internationale Ressourcen:**

Handel, Auslandsinvestitionen und andere private Kapitalflüsse

Daß private Kapitalflüsse erhebliche Bedeutung für die Entwicklung im Süden haben, ist unbestritten. In den neunziger Jahren erlebten sie einen bis dahin einmaligen Boom und überflügelten die öffentlichen Ressourcenflüsse in den Süden bei weitem. Die ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern erreichten 1999 eine historische Höhe von 198 Mrd US-Dollar³⁰ und waren damit mehr als

dreimal so groß wie die gesamte ODA der OECD-Länder. Darüber hinaus stiegen auch kurzfristige Kapitalflüsse in Form von Portfolioinvestitionen, Fremdwährungsanleihen und privaten Bankkrediten in den neunziger Jahren auf Rekordniveau. Privates Kapital wurde zum neuen Hoffnungsträger der Entwicklungsfinanzierung hochstilisiert. Dies spiegelt sich auch in den Positionen der Regierungen im bisherigen FfD-Prozeß wider, wobei ihre politischen Schlußfolgerungen sehr unterschiedlich ausfallen.

USA und EU betonen den positiven Entwicklungsbeitrag privater Investitionen und fordern die Länder des Südens auf, die geeigneten Rahmenbedingungen zu schaffen, um Investoren ins Land zu holen. Ähnlich wie bei den (1998 gescheiterten) Verhandlungen über ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) plädieren die Vereinigten Staaten dafür, Investitionsregime zu entwickeln, die den Marktzugang, die Bewegungsfreiheit und den Schutz ausländischer Investoren gewährleisten, ihre Diskriminierung gegenüber einheimischen Unternehmen verhindern und den freien Transfer von Kapital und Gewinnen garantieren.

Vertreter der G-77 stellen dagegen eher die Ungleichverteilung der privaten Ressourcenflüsse in den Vordergrund. Wie der indonesische UN-Botschafter 1998 als damaliger Sprecher der G-77 betonte, gingen 95 vH der privaten Finanzflüsse in Entwicklungsländer gerade einmal in 26 Länder, während sich die restlichen 140 Länder das übrige Zwanzigstel teilen mußten. Diese Länder seien weiterhin auf die ODA als primäre externe Finanzierungsquelle angewiesen. Bemühungen, ihre Volkswirtschaften zu reformieren, um privates Kapital anzuziehen, seien für die meisten Entwicklungsländer bislang nicht erfolgreich gewesen.

Allerdings erkennen selbst die USA an, daß privates Kapital nicht per se entwicklungsförderlich ist, sondern durchaus auch Risiken für die Länder des Südens birgt. Dies gilt angesichts ihrer Volatilität insbesondere für die kurzfristigen Kapitalflüsse. Die FfD-Verhandlungen werden sich daher nicht nur mit der Förderung und regionalen Verteilung von Auslandsinvestitionen befassen, sondern auch mit ihrer Kontrolle und Steuerung. EU und USA setzen dabei primär auf die Freiwilligkeit und sprechen sich für Richtlinien (guidelines) oder Verhaltenskodizes (codes of conduct) aus, die von der Privatwirtschaft selbst – oder zumindest in enger Absprache mit ihr – entwickelt werden. Die Aktivitäten der Vereinten Nationen im Rahmen des von Kofi Annan initiierten ›Globalen Paktes‹ mit der Privatwirtschaft³¹ sind in diesem Kontext zu sehen und werden bei den FfD-Verhandlungen sicherlich eine Rolle spielen.

Vielen NGOs, Gewerkschaften und einer Reihe von G-77-Regierungen gehen die reinen Appelle an die Freiwilligkeit der Unternehmen nicht weit genug. So stellt das ›South Centre‹ in Genf, das sich im Laufe der letzten Jahre immer mehr zum Vordenker der G-77 entwickelt hat, in einer ausführlichen Studie zur Vorbereitung auf die Konferenz über Entwicklungsfinanzierung fest:

»Es gibt triftige Gründe dafür, einen normativen und rechtlichen Rahmen sowie ein System von Anreizen und Sanktionen einzurichten, um sicherzustellen, daß ausländisches Kapital tatsächlich den Entwicklungsbedürfnissen der Empfängerländer dient.«³²

> **Internationale Entwicklungszusammenarbeit, einschließlich ODA und Schuldenerlaß**

Einer der Ausgangspunkte des FfD-Prozesses war die Krise der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, die sich im kontinuierlichen Abwärtstrend der ODA widerspiegelt. Die ODA-Leistungen aller OECD-Länder sanken vom bisherigen Höchststand von 59,6 Mrd US-Dollar 1994 auf 49,7 Mrd 1998, ihr Anteil am Bruttosozialprodukt fiel entsprechend von 0,30 auf 0,24 vH³³. Da die privaten Nettokapitalströme im gleichen Zeitraum erheblich stiegen, sank der ODA-Anteil an den gesamten Ressourcenflüssen vom Norden in den Süden von 41,4 vH im Jahr 1991 auf gerade noch 20,7 vH im Jahr

1998. Dieser Trend unterstreicht einmal mehr die Bedeutungsverlagerung von den öffentlichen zu den privaten Kapitalflüssen.

Die zwischenstaatlichen Verhandlungen zu diesem Thema sind im Laufe der Jahre zunehmend zum Ritual erstarrt. Die G-77 fordert die Verwirklichung des 0,7-Prozent-Ziels; die westlichen Industrieländer (mit Ausnahme der USA, die dieses Ziel nie akzeptiert haben) geloben, es »so bald wie möglich« zu erreichen – wohlwissend, daß der Trend in die entgegengesetzte Richtung geht. Auch bei den bisherigen Vorbereitungen auf die FfD-Konferenz wurden diese Verhandlungsmuster erneut sichtbar. Eine der zentralen Herausforderungen der Konferenz wird im Jahr 2001 daher darin bestehen, einen Ausweg aus dieser Sackgasse zu finden.

> **Verstärkte Kohärenz und Konsistenz des internationalen Geld-, Finanz- und Handelssystems zur Unterstützung von Entwicklung und zur Vermeidung von Finanzkrisen und exzessiver Volatilität der Finanzströme**

Die umständliche Formulierung dieses Titels im offiziellen Bericht der Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Generalversammlung deutet bereits darauf hin, wie umstritten das Thema selbst zwischen den Regierungen ist. Begriffe wie »Steuerung« oder »Kontrolle« des internationalen Finanzsystems sollten auf Betreiben der USA und der EU im Text nicht auftauchen. Sie argumentieren, daß Fragen der internationalen Finanz- und Währungspolitik nicht in den Aufgabenbereich der Vereinten Nationen fielen, sondern Sache des IMF, der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel oder des 1999 von den Industrieländern der G-7 geschaffenen Forums für Finanzstabilität (Financial Stability Forum, FSF) seien. Der US-Delegierte betonte bei der ersten Tagung des Vorbereitungsausschusses, daß die Autonomie der Bretton-Woods-Institutionen von der FfD-Konferenz nicht berührt werden dürfe. Der IMF-Vertreter warnte – diplomatisch verklausuliert – vor einer Einmischung in den Kompetenzbereich seiner Organisation, indem er darauf hinwies, daß einige Themen des FfD-Prozesses bereits auf der Agenda von IMF, Weltbank und anderen Institutionen stünden und Doppelarbeit vermieden werden sollte³⁴.

Die bisherige Rollenverteilung zwischen Vereinten Nationen und Bretton-Woods-Institutionen wird auch aus dem Kreis der UN selbst kaum in Frage gestellt. So plädiert der Exekutivausschuß der Vereinten Nationen für wirtschaftliche und soziale Fragen in seinem bereits erwähnten Report vom Januar 1999 zwar für eine umfassende »Reform der internationalen Finanzarchitektur«, die zentrale Stellung des IMF wird von ihm aber nicht angetastet. Die Vereinten Nationen kommen in dem Bericht nur am Rande vor.

Vertreter der G-77 sehen im FfD-Prozeß dagegen gerade die Chance, über eine Reform der als undemokratisch und intransparent angesehenen internationalen Handels- und Finanzinstitutionen sowie über institutionelle Konsequenzen aus den Finanzkrisen der letzten Jahre erstmals im Rahmen der Vereinten Nationen zu beraten. George Talbot aus Guyana stellte im April 1999 als Sprecher der G-77 fest:

»Als das universellste und demokratischste internationale Forum sollten die Vereinten Nationen zu den Bemühungen um eine Reform und Stärkung des internationalen Währungs-, Finanz- und Handelssystems beitragen. Die Vereinten Nationen können als Forum dienen, um Fragen der Koordination und Kohärenz im weiteren Kontext einer am Menschen ausgerichteten Entwicklung zu diskutieren. Ihre Einbeziehung kann auch dazu beitragen sicherzustellen, daß Reformen und Veränderungen im Handels- und Finanzsystem die universellen Werte und Ziele in bezug auf eine am Menschen ausgerichtete Entwicklung, insbesondere die sozialen, vollständig berücksichtigen.«

Immerhin werden diese Themen aus dem FfD-Prozeß nicht vollständig ausgeblendet.

Auch für viele NGOs sind Reformen und verbesserte Steuerungsinstrumente im internationalen Finanzsystem zentrale Themen des FfD-Prozesses. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Forderung

nach einer Steuer auf internationale Devisentransaktionen. Sie wird von einer wachsenden internationalen Kampagne getragen, die auf europäischer Ebene in der französischen ATTAC-Bewegung, die eine verbesserte Regulierung der internationalen Finanzmärkte fordert, ihre wichtigste Säule hat³⁵ und mittlerweile von Bündnissen und Netzwerken in zahlreichen Ländern, darunter auch in Deutschland, unterstützt wird. Die kanadische Regierung hat bei den Vorverhandlungen zur Sondergeneralversammlung über soziale Entwicklung (»Kopenhagen + 5«) im Juni 2000 in Genf den Vorschlag eingebracht, die Vereinten Nationen mit einer Studie über die Vor- und Nachteile einer Steuer auf Devisentransaktionen zu beauftragen. Der Vorschlag wurde auch von der G-77 und der EU unterstützt. Damit wurde zumindest das Thema auf UN-Ebene hoffähig gemacht, nachdem es jahrelang auf US-amerikanischen Druck hin tabu war. Angesichts dieser Entwicklung ist zu erwarten, daß die Auseinandersetzung darüber im FfD-Prozeß noch an Dynamik gewinnen wird.

IV. Ausblick auf 2001: Ausgangspunkt, nicht Höhepunkt

Ein Lackmuestest für die politische Unterstützung eines Vorhabens durch die Regierungen ist und bleibt ihre Zahlungsbereitschaft. Wieviel die Vereinten Nationen an regulären Beiträgen von ihren Mitgliedern erhalten, mit welchen finanziellen Ressourcen die Blauhelmeinsätze ausgestattet werden und in welcher Höhe Mittel zur Umsetzung der Beschlüsse der Weltkonferenzen der neunziger Jahre zur Verfügung gestellt werden, sagt mehr über die politische Unterstützung aus als die Rhetorik von Gipfelreden und die Absichtserklärungen internationaler Aktionsprogramme. In diesem Sinne wird gerade auch die Konferenz über die Entwicklungsfinanzierung zeigen, ob die (westlichen) Regierungen in ihr eine weitere lästige Pflichtübung sehen, wie es in der Vergangenheit schon viele zu bewältigen galt, oder eine neue Startposition für die verstärkte Unterstützung der Entwicklungsanstrengungen des Südens. Die bisherigen Signale von seiten der EU und der USA stimmen da nicht sehr zuversichtlich.

Es geht bei der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung aber um weit mehr als »nur« ums Geld. Zur Debatte steht auch die (Neu-)Verortung der Rolle und Verantwortung von Staaten und Privatwirtschaft bei der Entwicklungsfinanzierung. Letzten Endes muß die Frage beantwortet werden, wie angesichts des Scheiterns der staats- und marktfixierten Entwicklungsentwürfe der letzten Jahrzehnte das aussieht, was etwas hochtrabend als »neues Entwicklungsparadigma« eingefordert wird. Zu Recht wurde schon angemerkt, daß ein neues Paradigma nicht im Rahmen einer einzelnen Veranstaltung entwickelt werden könne. Von daher stelle die Konferenz im Jahr 2001 nicht den Höhepunkt, sondern eher den Ausgangspunkt eines Prozesses für die Entwicklungsfinanzierung dar³⁶.

Auch über eine neue institutionelle Aufgabenteilung innerhalb des internationalen Systems der Entwicklungsfinanzierung wird nicht innerhalb eines Jahres entschieden werden. Wenn die UN-Konferenz im Jahr 2001 die Reformziele benennt und klare Arbeitsaufträge erteilt, wäre schon viel erreicht. Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul hat im Februar 2000 dazu relativ weitreichende Gedanken geäußert:

»Langfristig muß es aus meiner Sicht darum gehen, die Vielzahl der Organisationen unter einem konsistenten Dach zusammenzuführen. Dieses könnte gemeinsam von der Weltbank und UNDP gebildet werden. ... Die bestehenden globalen Institutionen, insbesondere der IMF und die Welthandelsorganisation, aber auch die vielen Sonderorganisationen in diesem Bereich, müssen besser aufeinander abgestimmt und können langfristig vielleicht sogar zusammengeführt werden. Die Entscheidungskompetenzen dürfen sich dabei nicht alleine an der wirtschaftlichen Macht der einzelnen Mitgliedsländer orientieren. Auch die Interessen der wirtschaftlich Schwachen müssen angemessen repräsentiert werden.«³⁷

Wenn die Regierungen den FfD-Prozeß nutzen, um derart grundsätzliche Fragen zu erörtern, anstatt sich in alten Verhandlungsritualen

und dem Zusammenfügen früher vereinbarter Konsensformulierungen – der berüchtigten ›agreed language‹ – zu erschöpfen, könnte die Konferenz im Jahr 2001 aus der Sackgasse führen, in der die Finanzbeziehungen zwischen Nord und Süd gegenwärtig stecken.

- 1 Der Pearson-Bericht. Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik. Bericht der Kommission für Internationale Entwicklung, Wien-München-Zürich 1969, S. 22.
- 2 UN Doc. A/54/28 v. 10.8.1999 (Report of the Ad Hoc Open-ended Working Group of the General Assembly on Financing for Development), Ziff. 20.
- 3 Resolution 1710(XVI) v. 19.12.1961 (Text: VN 5/1962 S. 157f.), Ziff. 2c.
- 4 Resolution 2626(XXV) der Generalversammlung v. 24.10.1970, Ziff. 43. Dieses Ziel sollte bis 1975 erreicht werden.
- 5 Siehe Anm. 1.
- 6 In seinem Kapitel 33: Finanzielle Ressourcen und Mechanismen.
- 7 Bei der 8. Tagung der CSD v. 24.4.-5.5.2000 bildete das Thema ›Finanzielle Ressourcen und Mechanismen‹ einen der Schwerpunkte.
- 8 Vgl. z.B. John Eatwell, International Financial Liberalization: The Impact on World Development, New York 1997 (UNDP/ODS: ODS Discussion Paper 12); Isabelle Grunberg (ed.), Perspectives on International Financial Liberalization, New York 1998 (ODS Discussion Paper 15).
- 9 UN Executive Committee on Economic and Social Affairs, Towards a New International Financial Architecture, in: Cooperation South, No. 1/1999 (Rethinking the International Financial System), S. 8ff.
- 10 Vgl. A/53/398 v. 16.9.1998 (Global financial flows and their impact on developing countries: addressing the matter of volatility. Report of the Secretary-General); A/54/471 v. 27.10.1999 (The financial crisis and its impact on growth and development, especially in the developing countries. Report of the Secretary-General).
- 11 Vgl. Javier Pérez de Cuéllar, Zentrale Stellung der Weltorganisation im internationalen System wird anerkannt. Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen an die 46. Generalversammlung, VN 6/1991 S. 196ff. (201).
- 12 Beschluß 1991/274 des ECOSOC v. 26.7.1991.
- 13 Resolution 46/205 der Generalversammlung v. 20.12.1991.
- 14 Vgl. Beschluß 47/436 der Generalversammlung v. 18.12.1992 und Resolution 48/187 v. 21.12.1993.
- 15 Vgl. Resolution 50/93 der Generalversammlung v. 20.12.1995.
- 16 Resolution 52/179 der Generalversammlung v. 18.12.1997.
- 17 A/53/470 v. 8.10.1998 (High-level international intergovernmental consideration of financing for development: recurring themes and key elements. Note by the Secretary-General).

- 18 Kennung: <http://www.un.org/esa/analysis/ffd.htm>. Dort ist auch eine Vielzahl der hier zitierten Resolutionen, UN-Dokumente und Stellungnahmen der Regierungen dokumentiert.
- 19 Resolution 53/173 der Generalversammlung v. 15.12.1998.
- 20 A/54/28 (Anm. 2).
- 21 Die Regierungen konnten sich auch während der 54. Tagung der Generalversammlung nicht auf die Form der Veranstaltung im Jahr 2001 einigen, so daß offiziell weiterhin nicht von einer Konferenz die Rede war.
- 22 Vgl. Resolution 54/196 der Generalversammlung v. 22.12.1999.
- 23 Zu den im folgenden beschriebenen Modalitäten für die Einbeziehung aller relevanten ›stakeholder‹ in den FfD-Prozeß vgl. A/AC.257/6 v. 23.3.2000.
- 24 Die Elemente des ›Washington Consensus‹ sind z.B. aufgelistet bei Nancy Alexander, Finance for Development. A Dialogue with the Bretton Woods Institutions, New York (Friedrich-Ebert-Stiftung) 1999, S. 9.
- 25 Vgl. dazu etwa die Ausführungen des ehemaligen Weltbank-Chefökonom Joseph Stiglitz, Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes. Given as the 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva, October 19, 1998.
- 26 Vgl. Inge Kaul, Towards a Paradigm of Embedded Financial Liberalization. Interlocking the Wheels of Private and Public Finance. Bonn (Stiftung Entwicklung und Frieden, SEF Policy Paper 13) 1999.
- 27 Pressemitteilung der Ständigen Vertretung der USA bei den Vereinten Nationen (USUN Press Release 5-99).
- 28 So die finnische Botschafterin Marjatta Rasi am 1.11.1999.
- 29 Vgl. UNDP, Bericht über die menschliche Entwicklung 1999, Bonn 1999, S. 114f.
- 30 So Angaben der UNCTAD.
- 31 Dazu Georg Kell, Weltorganisation und Wirtschaftswelt. Globaler Pakt für das nächste Jahrhundert, VN 5/1999 S. 163ff.
- 32 Vgl. South Centre, Financing Development. Issues for a South Agenda, Geneva 1999, S. 96.
- 33 OECD/DAC, 1999 Development Co-operation Report, Table 1 und Chart IV-1 (Zahlen für 1998 vorläufig).
- 34 Ähnlich hatte sich bereits zuvor die EU geäußert. So sagte beispielsweise der deutsche Vertreter Martin Lutz in einer Stellungnahme namens der EU am 7. April 1999: »Bei den Überlegungen über die Finanzierung für Entwicklung sollten wir stets die Arbeit, die in anderen relevanten Foren im Gange ist, berücksichtigen und unsere Diskussion im Rahmen dieser Übung eher auf die Rolle als auf die Steuerung (governance) der internationalen Währungs-, Finanz- und Handelsorganisationen konzentrieren.«
- 35 Internet-Kennung: <http://www.attac.org>.
- 36 So der Ständige Vertreter Pakistans Ende Mai 2000.
- 37 Heidemarie Wiczorek-Zeul in einer Rede anlässlich der internationalen Konferenz der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung und der Stiftung Entwicklung und Frieden ›Gerechtigkeit wagen: ein unerfülltes Versprechen! Anforderungen an einen Brandt-Report für das 21. Jahrhundert‹ am 12.2.2000 in Bonn.

Sieben afrikanische Staatsoberhäupter ergriffen am 24. Januar im Sicherheitsrat das Wort zum Tagesordnungspunkt ›Die Situation betreffend die Demokratische Republik Kongo‹: die Präsidenten Frederick J. T. Chiluba (Sambia), Joaquim Alberto Chissano (Mosambik), Laurent-Désiré Kabila (Kongo (Demokratische Republik)), José Eduardo dos Santos (Angola), Robert Gabriel Mugabe (Simbabwe), Yoweri Kaguta Museveni (Uganda) und Pasteur Bizimungu (Rwanda). Ihre Staaten sind als Beteiligte oder Vermittler in den Regionalkonflikt im Kongo einbezogen. – Im Bild: Präsident Museveni bei seiner Ansprache vor dem Rat.

