

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

## Wirtschaft und Entwicklung

### *Konsens vor Monterrey*

JENS MARTENS

**Entwicklungsfinanzierung: Konferenz auf hoher Ebene zu ›harten‹ Themen – Unterschiedliche Bewertungen – Zusätzliche Zusagen von EU und USA – Tobin-Steuer noch aktuell – G-77 erhofft Aufwertung von Generalversammlung und ECOSOC**

(Vgl. auch Jens Martens, Globale Entwicklungspartnerschaft: Zielvorgabe für 2001. Der lange Weg zur UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, VN 3/2000 S. 99ff.)

Ins Stocken geraten zu sein schien seit einigen Jahren die Debatte über die Zukunft der Nord-Süd-Zusammenarbeit; wiederbelebt wurde sie nunmehr in der nordmexikanischen Provinzhauptstadt Monterrey. Die *Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung* (International Conference on Financing for Development, ICFfD) trat dort vom 18. bis 22. März 2002 zusammen. Sie hätte eigentlich schon im Vorjahr stattfinden sollen; lange war auch umstritten gewesen, auf welcher Ebene und in welcher Form eine Zusammenkunft zu dem Thema stattfinden solle. Tatsächlich waren die UN-Mitgliedstaaten teils auf höchster Rangstufe vertreten; mehr als 200 Minister und 50 Staats- und Regierungschefs nahmen teil, darunter US-Präsident George W. Bush und der kubanische Staatschef Fidel Castro.

Die erste Konferenz der Vereinten Nationen über Entwicklungsfinanzierung endete mit der Annahme des ›Konsenses von Monterrey‹ (Text des – dann unverändert übernommenen – Entwurfs des Ergebnisdokuments in: UN Doc. A/CONF.198/3 v. 1.3.2002; die deutsche Fassung findet sich im Internet unter: [www.un.org/Depts/german/conf/a-ac257-113.pdf](http://www.un.org/Depts/german/conf/a-ac257-113.pdf); umfassende Informationen zum FfD-Prozeß unter: [www.un.org/esa/ffd](http://www.un.org/esa/ffd)).

### *Ergebnisse und Perspektiven*

Trotz der öffentlich zur Schau gestellten Übereinstimmung der Staatenvertreter fallen die Bewertungen der FfD-Konferenz überaus unterschiedlich aus. Die einen sehen in ihr ein weiteres Beispiel erfolgloser UN-Diplomatie und symbolischer Weltpolitik ohne Wirkung. Andere betonen den innovativen Ansatz des FfD-Prozesses, die verschiedenen Beteiligten und Interessengruppen (stakeholders) zusammenzubringen; erstmals versuchten UN, IMF, Weltbank und WTO sowie Wirtschaftsvertreter und nichtstaatliche Organisationen (NGOs) gemeinsam Lösungen für die Probleme der Entwicklungsfinanzierung zu finden. So standen im Mittelpunkt der Monterrey-Konferenz auch nicht die Reden der Regierungsvertreter, sondern 12

thematisch eingegrenzte Gespräche am Runden Tisch, an denen über 800 Vertreter der verschiedenen ›stakeholders‹ teilnahmen.

Leitmotiv der gesamten Konferenz war ihr erklärtermaßen »ganzheitlicher Ansatz«, der weit über die traditionelle Entwicklungszusammenarbeit hinausreichte. Auf der Agenda der Konferenz standen neben der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) unter anderem die Themen Handel und Investitionen, der Aufbau heimischer Finanzmärkte, die Auslandsverschuldung sowie Reformen im internationalen Finanzsystem – allesamt Themen, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten von IMF, Weltbank und WTO sowie ihren nationalen Pendanten, den Finanz- und Wirtschaftsministerien, dominiert wurden. Die Tatsache, daß sich die Staaten nun erstmals unter dem Dach der Vereinten Nationen umfassend mit diesen ›harten‹ ökonomischen Problemen befaßten, wurde von den in der ›Gruppe der 77‹ (G-77) zusammengeschlossenen Entwicklungsländern bereits als Erfolg an sich gewertet.

Der Erfolg oder Mißerfolg der Monterrey-Konferenz läßt sich jedenfalls nicht allein an ihrem Schlußdokument messen. Zusätzliche Ergebnisse des FfD-Prozesses sind die unilateralen Zusagen der EU und der Vereinigten Staaten zur Erhöhung ihrer ODA sowie eine Vielzahl neuer Ideen und Initiativen, die im Laufe des Vorbereitungsprozesses diskutiert wurden, aber kontrovers blieben und daher im Ergebnisdokument von Monterrey nicht berücksichtigt wurden. Prominente Beispiele sind das Konzept der Globalen Öffentlichen Güter, die Forderung nach einer Devisenumsatzsteuer und der Vorschlag für einen globalen Wirtschaftsrat parallel zum Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Entscheidend für die endgültige Beurteilung der FfD-Konferenz wird sein, ob gerade diese neuen Impulse, die von Monterrey ausgingen, weiterentwickelt und politisch realisiert werden können.

### *Der Vorbereitungsprozeß*

Der offizielle Vorbereitungsprozeß zur Monterrey-Konferenz hatte im Mai 2000 mit der ersten Tagung des Vorbereitungsausschusses (Preparatory Committee, PrepCom) begonnen (PrepCom 1, 31.5.-2.6.2000). Ihr waren bereits mehrjährige Verhandlungen in der Generalversammlung vorausgegangen, in denen der inhaltliche Rahmen der Konferenz abgesteckt wurde. Weitere Vorbereitungsstagen folgten im Februar (PrepCom 2, 12.-23.2.), Mai (PrepCom 3, 1. Teil, 2.-8.5.) und Oktober 2001 (PrepCom 3, 2. Teil, 15.-19.10.) sowie im Januar 2002 (PrepCom 4, 14.-25.1.).

Daneben fand in der ersten Phase der Vorbereitungen im Jahre 2000 eine Reihe regionaler Konsultationen sowie Anhörungen von Vertretern der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft statt. Auf die Beteiligung von Wirtschaftsvertretern wurde dabei besonderer Wert gelegt. Erstmals in der Geschichte der Vereinten Nationen erhielten im FfD-Prozess nicht nur

Wirtschaftsverbände, sondern auch einzelne Unternehmen die gleichen Akkreditierungsrechte wie NGOs. Mit dieser Entscheidung wurde ein Präzedenzfall geschaffen, der die bisherigen Beteiligungsregeln für nichtstaatliche Akteure, wie sie zuletzt 1996 in der Resolution 1996/31 des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) vom 25. Juli 1996 definiert wurden, faktisch unterläuft. Welche rechtlichen und politischen Konsequenzen sich daraus ergeben, ist noch nicht abzusehen. Die Regierungen vollzogen damit jedenfalls einen weiteren Schritt der Integration privater Wirtschaftsinteressen in die Arbeit der Weltorganisation.

Grundlage der Verhandlungen war ein umfangreicher Bericht des UN-Generalsekretärs (A/AC.257/12), der im Januar 2001 erschien. Zeitgleich berief Kofi Annan einen hochrangig besetzten Beirat zur Entwicklungsfinanzierung (High-level Panel on Financing for Development), der außerhalb der zwischenstaatlichen Verhandlungsroutine Vorschläge für das Abschlußdokument der FfD-Konferenz entwickeln sollte. Der Gruppe unter Vorsitz des ehemaligen mexikanischen Präsidenten Ernesto Zedillo gehörte unter anderem eine Reihe ehemaliger Finanzminister, darunter der Amerikaner Robert Rubin und der Franzose Jacques Delors, an. Der Bericht, der im Juni 2001 veröffentlicht wurde, konstatiert ein erhebliches Steuerungsdefizit auf internationaler Ebene und formuliert weitreichende Empfehlungen zur Stärkung respektive Neugründung multilateraler Institutionen im Entwicklungs- und Finanzbereich (A/55/1000). Er plädiert für die Schaffung eines Globalen Rates (Global Council) unter dem Dach der Vereinten Nationen, um kontinuierlich auf höchster politischer Ebene Wirtschafts- und Sozialfragen zu erörtern, fordert die Schaffung einer Globalen Umweltorganisation und empfiehlt, die Idee einer Internationalen Steuerorganisation (International Tax Organisation) zu prüfen. Außerdem spricht sich der Zedillo-Bericht für die Einführung einer weltweiten Steuer auf Kohlendioxidemissionen aus.

Einige dieser Empfehlungen wurden im ersten Entwurf des Abschlußdokuments aufgegriffen, den der mexikanische Vermittler (facilitator) Mauricio Escanero im September 2001 vorlegte. Im Verlauf der Verhandlungen wurden die ambitionierten Vorschläge jedoch immer weiter verwässert. Am Ende der letzten Vorbereitungsstagen einigten sich die Regierungen auf einen Kompromißtext, der nicht mehr als einen Minimalkonsens darstellt.

### *Der Konsens von Monterrey*

Das offizielle Ergebnis der FfD-Konferenz war – fast ein Novum in der Geschichte von Weltkonferenzen – bereits bei der letzten Vorbereitungsstagen im Januar 2002 zur Gänze fertiggestellt worden. Dies war nicht zuletzt auf den enormen Druck der USA hin geschehen, die eine Teilnahme ihres Präsidenten an der Konferenz davon abhängig gemacht hatten, daß diese

nicht von ungelösten Konflikten um das Schlußdokument überschattet würde.

Das Ergebnis war ein Dokument von 17 Seiten mit 73 Punkten, das den kleinsten gemeinsamen Nenner der Regierungen reflektiert, der in der internationalen Entwicklungspolitik derzeit offensichtlich möglich ist. Der Konsens von Monterrey umfaßt folgende sechs »Haupthandlungsfelder«, die im Zentrum der FfD-Verhandlungen standen:

- Mobilisierung der heimischen Ressourcen;
- ausländische Direktinvestitionen und andere private Kapitalflüsse;
- Handel;
- internationale finanzielle und technische Zusammenarbeit;
- Auslandsverschuldung;
- »Auseinandersetzung mit Systemfragen« – hier geht es um die Verbesserung der Kohärenz und Konsistenz der internationalen Geld-, Finanz- und Handelssysteme.

Weitgehend einig waren sich die Regierungen darüber, daß die einheimischen Ressourcen und die internen Rahmenbedingungen eine zentrale Rolle im Entwicklungsprozeß spielen. Das Schlußdokument der Monterrey-Konferenz betont daher die Bedeutung einer guten Regierungsführung (good governance), von Demokratie und Menschenrechten, eines effizienten Steuersystems und eines funktionsfähigen inländischen Finanzsektors.

Auch über die verstärkte Mobilisierung ausländischer Direktinvestitionen bestand zwischen Industrie- und Entwicklungsländern Einvernehmen. Forderungen aus der Wirtschaft, vor allem das Investitionsklima in den Entwicklungsländern zu verbessern, damit Unternehmen »effizient« und »rentabel« operieren können, haben im Text Niederschlag gefunden. Die von NGOs geforderte Verankerung von Pflichten und Standards für ausländische Investoren wurde von den Regierungen mehrheitlich abgelehnt. Die Unternehmen werden lediglich aufgefordert, neben wirtschaftlichen und finanziellen auch ökologische, soziale, geschlechtsspezifische und entwicklungsbezogene Folgen ihrer Aktivitäten zu berücksichtigen.

Die Passagen zum Thema Handel beschränken sich im Kern darauf, die Positionen und Ergebnisse der WTO-Ministerkonferenz von Doha im November 2001 zu bestätigen. Besonders hingewiesen wird darauf, daß die WTO »die Bedürfnisse und Interessen der Entwicklungsländer in den Mittelpunkt ihres Arbeitsprogramms zu stellen« beabsichtigt. Als notwendig wird es angesehen, »die in den Handelsübereinkommen enthaltenen Sonderregelungen für die Entwicklungsländer zu präzisieren, wirksamer zu machen und anzuwenden«. Um sinkende Exporteinnahmen zu kompensieren, sieht der Konsens von Monterrey multilaterale Hilfe als notwendig an. Verwiesen wird dabei vor allem auf die Fazilität zur kompensierenden Finanzierung des IMF.

Unmißverständlich klargestellt wird, daß ein substantieller Anstieg der ODA notwendig ist, um die international vereinbarten Entwicklungsziele zu erreichen. Zahlreiche Vorschläge aus dem Vorbereitungsprozeß fielen jedoch dem selbstauferlegten Konsenszwang und dem Druck aus Washington zum Opfer. Dies betraf auch die Initiative zur umgehenden Verdoppe-

lung der ODA, die sich derzeit auf etwa 50 Mrd US-Dollar jährlich beläuft. Statt sich, wie ursprünglich diskutiert, auf einen verbindlichen Stufenplan zur Erhöhung der ODA zu einigen, unterstreicht man lediglich, »wie wichtig es ist, die Mittel und die Fristen zur Erreichung der Zielwerte und Ziele zu überprüfen«.

Ersatzlos gestrichen wurden alle Passagen zum Thema Globale Öffentliche Güter, obwohl sich die französische und die schwedische Regierung dieses Themas angenommen hatten. Sie kündigten daraufhin in Monterrey an, eine internationale Arbeitsgruppe einzurichten, die sich mit dem Konzept und der Finanzierung Globaler Öffentlicher Güter befassen soll. Neue Finanzierungsinstrumente, allen voran die Devisenumsatzsteuer – die sogenannte Tobin-Steuer –, wurden in vorausweisendem Gehorsam gegenüber den USA gar nicht erst in den Verhandlungstext aufgenommen. Man einigte sich lediglich darauf, die beim UN-Generalsekretär in Auftrag gegebene Studie »über mögliche innovative Finanzierungsquellen in den geeigneten Foren zu prüfen«.

### *Neue Impulse*

Jenseits der schwachen Aussagen im Ergebnisdokument wurden in Monterrey neue unilaterale Initiativen zur Erhöhung der ODA eingeleitet, die viele Beobachter bereits als Trendwende in der Entwicklungspolitik deuteten. Die EU kündigte an, in den nächsten vier Jahren den Anteil ihrer ODA am Bruttosozialprodukt auf mindestens 0,39 vH zu erhöhen. Kein Mitgliedsland solle im Jahre 2006 weniger als 0,33 vH für öffentliche Entwicklungshilfe ausgeben. Dies bedeutet eine Erhöhung von heute 25 auf dann 32 Mrd Dollar. US-Präsident Bush gab im Gegenzug bekannt, er werde die Entwicklungsausgaben der Vereinigten Staaten in den kommenden drei Jahren stufenweise von 10 auf 15 Mrd Dollar erhöhen. Die Vergabe der Mittel soll allerdings an strikte, von der US-Regierung einseitig festzulegende Konditionen geknüpft werden.

Auch die Auseinandersetzung über neue internationale Finanzierungsinstrumente gewann in Monterrey an Dynamik. Große Resonanz fand eine Veranstaltung der deutschen Delegation am Rande der Konferenz, bei der über die Machbarkeit einer Devisenumsatzsteuer diskutiert wurde. Vor dem Plenum der Konferenz betonte Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul ausdrücklich die Vorteile einer solchen Steuer. Unterstützt wurde sie neben anderen vom französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac, der forderte, stärker über die Möglichkeiten internationaler Besteuerung nachzudenken.

Zur Überwindung der internationalen Schuldenprobleme fordert der Konsens von Monterrey, die erweiterte Initiative zugunsten der hochverschuldeten armen Länder rasch, wirksam und vollständig umzusetzen. Bei der Beurteilung der Schuldentragfähigkeit seien auch verschlechterte Wachstumsaussichten und Austauschrelationen (Terms of Trade) zu beachten. Bei künftigen Schuldentragbarkeitsanalysen sollten zudem die Auswirkungen von Schuldenerleichterungen auf die Verwirklichung der Millenniumsziele – zu denen beispielsweise die Armutsminderung gehört – berücksichtigt werden. Be-

merkenswerte Fortschritte hatte es im Vorbereitungsprozeß zur FfD-Konferenz bei der Diskussion über die Einführung eines fairen und transparenten Schiedsverfahrens bei der Entschuldung – analog zum nationalen Insolvenzrecht – gegeben. Im Schlußdokument blieb davon lediglich die Empfehlung übrig, in den einschlägigen Foren, »namentlich im Pariser und Londoner Club« in geeigneten Fällen die Entschuldungsmaßnahmen »energisch und zügig« voranzutreiben.

Die sogenannten Systemfragen auf der Agenda der FfD-Konferenz blieben bis zum Schluß der Verhandlungen am heftigsten umstritten. USA und EU widersetzten sich bis zuletzt Forderungen nach konkreten institutionellen Reformen im internationalen Finanzsystem. Übrig geblieben sind Appelle, die Entwicklungsländer stärker in die Entscheidungsprozesse der internationalen Finanzinstitutionen einzubeziehen und die Vereinten Nationen, insbesondere die Generalversammlung und den ECOSOC, zu stärken. Im Monterrey-Folgeprozeß sollen vor allem die gemeinsamen Frühjahrestreffen zwischen ECOSOC und Bretton-Woods-Institutionen sowie der alle zwei Jahre stattfindende Hochrangige Entwicklungsdialoq der Generalversammlung eine zentrale Rolle spielen. Letzterer wird dabei ausdrücklich die Kompetenz zugewiesen, sich auch mit der entwicklungspolitischen Kohärenz und Konsistenz des internationalen Währungs-, Finanz- und Handelssystems zu befassen. Dies wird vor allem von Vertretern der G-77 als substantielle Aufwertung der Vereinten Nationen gegenüber IMF, Weltbank und WTO interpretiert.

Chirac ging in seiner Rede in Monterrey noch einen Schritt weiter und forderte die Einrichtung eines für wirtschaftliche und soziale Fragen zuständigen Sicherheitsrats (Economic and Social Security Council) unter dem Dach der Vereinten Nationen. Auch die deutsche Ministerin Wieczorek-Zeul sprach sich erneut für die Gründung eines solchen Rates aus: »Aus meiner Sicht ist die Einrichtung eines hochrangigen »Global Council« ein lohnender Vorschlag, um die gegenwärtig ungenügende Vertretung der Entwicklungsländer in internationalen Foren zu überwinden«, sagte sie in ihrer Rede. »Solch ein »Global Council« könnte wichtige Wirtschafts- und Finanzfragen diskutieren und kohärente politische Strategien entwerfen.« Es wird nun erwartet, daß Frankreich im Herbst auf der 57. Ordentlichen Tagung der UN-Generalversammlung einen Resolutionsentwurf zu diesem Thema einbringen wird.

Als diplomatischen Erfolg wertete die G-77 – die mit ihrer aktiven Rolle im Verhandlungsprozeß alle Mutmaßungen über ihr baldiges Ende Lügen strafte – schließlich die Entscheidung im Schlußdokument von Monterrey, eine FfD-Folgekonferenz zu veranstalten. Über die Modalitäten der Konferenz soll spätestens 2005 entschieden werden. Trotz der Widerstände und Blockaden im bisherigen FfD-Prozeß haben die Entwicklungsländer offensichtlich die Hoffnung, auf diese Weise die harten wirtschafts- und finanzpolitischen Themen dauerhaft auf der Agenda der Vereinten Nationen zu verankern. Wenn dies gelingt, wird die FfD-Konferenz in der Tat mehr erreicht haben, als es der Konsens von Monterrey zunächst erwarten ließ. □