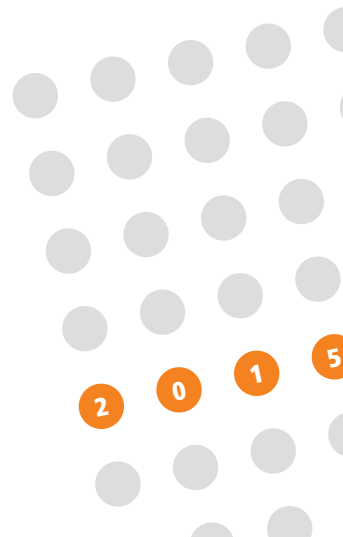


VENRO-Projekt »Perspektive **2015** –
Armutsbekämpfung braucht Beteiligung«

„Die Versprechen von Monterrey“

Umsetzung und Bilanz der UN-Konferenz
von Monterrey zur Entwicklungsfinanzierung

Dokumentation des VENRO-Fachgesprächs
vom 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.)

FOTOS

VENRO / Sonja Meister

SATZ & LAYOUT

Jens Ramlow; VENRO Berlin

UMSCHLAG

Just in Print, Bonn

Bonn und Berlin, Januar 2004

Inhaltsverzeichnis

Einführung Dr. Reinhard Hermle	3
Bericht über das VENRO - Fachgespräch "Umsetzung und Bilanz der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung (FfD)" Sonja Meister	5
<u>Beiträge der Referent/innen</u>	9
Zwischenbilanz der Umsetzung des "Monterrey Konsensus" Peter Mucke	9
Kurzinformation zum Stand der Umsetzung der "Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung" (FfD), 18. - 22. 3. 2002, Monterrey / Mexiko Dr. Hans-Peter Schipulle	14
Welchen Beitrag leistet Deutschland zur Umsetzung von Monterrey und zur Sicherung der 2015-Ziele? Peter Weiß	19
"Die Versprechen von Monterrey" - Vergessen und Gebrochen Prof. Dr. Franz Nuscheler	21
Transparenz der Staatshaushalte/ "participatory budgeting" Erfahrungen aus Projektbesuchen in Bolivien vom 29.09.03 bis 09.10.03 Marcelo Waschl	22
Gerechte Besteuerung und Verhinderung von Steuerflucht Pepo Hofstetter	27
"Good Governance" als Voraussetzung für erfolgreiche Entwicklung Ulrich Kalbitzer	30
Neue Instrumente zur Entwicklungsfinanzierung: Die "International Financing Facility" Klaus Wardenbach	32
Entgelte für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter Prof. Dr. Margareta E. Kulesa	35
Devisentransaktionssteuer: Tobin-Tax und Spahn-Variante Dr. Jürgen Zattler	36
Monterrey: Ausgangspunkt für ein neues System von "Global Governance"? Jens Martens	38
Programm des VENRO-Fachgesprächs vom 19.November 2003 in Berlin	41
VENRO-Selbstdarstellung und Mitgliederliste	42
Das VENRO - Projekt "Perspektive 2015"	43

Einführung

Dr. Reinhard Hermle*

Im März 2002 fand im mexikanischen Monterrey die UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development – FfD) statt. Als erste Follow-up Initiative auf Ministeriebene wurde am 29. und 30. Oktober 2003 im Rahmen der UN-Generalversammlung in New York der erste sog. High Level Dialogue zur Umsetzung der Vereinbarungen von Monterrey (Monterrey-Konsensus) durchgeführt. Das Treffen bestand aus Hearings und Dialogrunden unter Einbeziehung der Nichtregierungsorganisationen sowie Gesprächen zwischen den Staatenvertretern und den Spitzen von IWF, Weltbank, WTO und anderen internationalen Organisationen. Es ging um offene Diskussionsprozesse, nicht um Verhandlungen. . Deshalb wohl blieb die Beteiligung von Ministern aus Industriestaaten sowohl bei der eigentlichen Konferenz als auch bei den ihr vorgeschalteten halbtägigen Hearings von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft am 28. Oktober hinter den Erwartungen zurück.

Die Vertreter der Industrieländer hoben vor allem erreichte Fortschritte hervor, z.B. die Erarbeitung der UN-Konvention zur Korruptionsbekämpfung und eine Steigerung der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) um rund 5% im Jahr 2002. Demgegenüber beklagten die Entwicklungsländer das Ausbleiben weiter gehender Initiativen im ODA-, Schulden- oder Handelsbereich. Das Scheitern der WTO-Konferenz in Cancun lag bleiern über den Debatten. Auch hatte UN-Generalsekretär Kofi Annan in seiner Rede deutlich gemacht, dass die Gesamtbilanz der Kapitalflüsse in Entwicklungsländer 2002 im sechsten Jahr in Folge negativ war. Mit fast 200 Mrd. Dollar erreichte der Kapitalabfluss von Süd nach Nord im letzten Jahr einen neuen Höchststand. Dies nahm UNCTAD-Generalsekretär Rubens Ricupero zum Anlass, um in seiner Rede vor der Gefahr einer neuen „verlorenen Entwicklungsdekade“ zu warnen, ähnlich der „lost decade“ der 80er Jahre im Gefolge der Schuldenkrise in Lateinamerika. Auch Weltbank-Präsident Wolfensohn wies in seiner Rede auf das krasse Missverhältnis zwischen den Militärausgaben weltweit (800 Mrd. Dollar pro Jahr) und der ODA hin, deren Höhe (56 Mrd. Dollar) trotz der leichten Steigerung in 2002 sogar noch von den Rücküberweisungen von Arbeitsmigrant/Innen (80-100 Mrd. Dollar jährlich) weit übertroffen wird. In der Summe fiel die Zwischenbilanz der bisherigen Umsetzung von Monterrey enttäuschend aus.

Der Dialogcharakter der New Yorker Konferenz wurde auch dadurch demonstriert, dass sie ohne offizielle Abschlusserklärung zu Ende ging. Der Präsident der UN-Generalversammlung, Julian R. Hunte, Außenminister des kleinen karibischen Inselstaats Saint Lucia, veröffentlichte allerdings einen umfangreichen Schlussbericht, der sowohl eine Zusammenfassung der Diskussionen als auch Berichte aus allen acht Round Tables auf Ministeriebene enthielt.¹ In diesem Bericht wurden – trotz der gewohnt wolkigen UN-Sprache – zu allen sechs Bereichen des FfD-Prozesses weiter führende Vorschläge und Diskussionen benannt, darunter zum Beispiel mehr Kompetenzen der UN beim Monitoring der Umsetzung der Monterrey-Verpflichtungen. Roberto Bissio, der Koordinator des NGO-Netzwerks Social Watch fand dafür während der Konferenz das Bild, dass dem viel beschworenen Geist von Monterrey noch der Körper fehle, der die Absichtserklärungen auch realisieren könne, damit aus dem Geist kein Gespenst werde. Bis jetzt besteht der Follow-up Mechanismus in jährlichen Treffen mit Vertretern von IWF und Weltbank (und WTO) anlässlich deren Frühjahrstagen sowie einer Dialogveranstaltung im Rahmen der UN-Generalversammlung alle zwei Jahre. Die im Oktober 2003 in New York präsentierten Vorschläge zielten auf eine Aufwertung der Treffen mit den Bretton-Woods-Institutionen (durch eine breitere Beteiligung und verbindlichere Absprachen) sowie auf eine Stärkung der UN-Kompetenzen im Bereich Entwicklungsfinanzierung (vor allem durch Gründung eines „Committee on Financing for Development“, das an den Wirtschaft und Sozialrat der Vereinten Nationen/ECOSOC angeschlossen sein soll). Auf jeden Fall soll das nächste FfD-Dialogtreffen im Herbst 2005 durch umfangreichere Aktivitäten begleitet werden. Vorgeschlagen wurde auch, das Monitoring zur Umsetzung der Monterrey-Vereinbarungen direkt mit dem Monitoring zu den UN-Millenniumszielen (Millennium Development Goals – MDGs) zu verknüpfen (hier soll es ebenfalls im Herbst 2005 den ersten umfassenden Bericht der UN zur Umsetzung der Millennium Declaration geben).

Viele der im Bericht von Mr. Hunte enthaltenen Vorschläge wurden auch in den Resolutionsentwurf für die UN-Generalversammlung übernommen, den Saint Lucia am 11. November 2003 einbrachte. Am 13. November legten die USA einen Gegenantrag

* VENRO-Vorstandsvorsitzender

vor, der die Ergebnisse des New Yorker High Level Dialogue weitestgehend ignorierte und darauf abzielte, den unverbindlichen Status quo zu erhalten. Ein Kompromisstext, der am 23. Dezember 2003 schließlich von der UN-Vollversammlung angenommen wurde, folgte in den wesentlichen Punkten der Linie der USA. Immerhin wurde mit dieser Resolution auch das Jahr 2005 als Zeitpunkt einer UN-Überprüfungskonferenz auf Ministerebene festgeschrieben.

Die Agenda des FfD-Prozesses ist außerordentlich breit und umfasst nicht nur Fragen der ODA, sondern auch Themen wie die Nutzung einheimischer Finanzressourcen, Handel, Investitionen und systemische Fragen (vgl. *dazu den Beitrag von Peter Mucke in dieser Broschüre sowie das umfangreiche VENRO-Bilanzpapier*).² Ob Monterrey zu einer Trendumkehr bei der Entwicklungsfinanzierung beigetragen hat, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilt werden. Die New Yorker Konferenz hat dem FfD-Prozess wenig neue Schubkraft gegeben. Wenn er erfolgreich weitergeführt werden soll, müssen die Anliegen der Entwicklungsfinanzierung nicht nur in New York auf UN-Ebene diskutiert, sondern auch wieder viel stärker in die Politik zumindest der großen UN-

Mitgliedstaaten getragen werden. Das VENRO-Fachgespräch zum Thema „Die Versprechen von Monterrey“ vom 19. November 2003 in Berlin, dessen Beiträge in der vorliegenden Broschüre dokumentiert werden, will dazu beitragen. Entwicklungspolitische NGOs in Deutschland und weltweit setzen sich seit langem für eine substantielle Verbesserung der Entwicklungsfinanzierung ein. Sie müssen ihre Anstrengungen aber intensivieren, um noch stärker Gehör zu finden. Der Monterrey Konsensus ist dabei einer der Referenzpunkte, um die Umsetzung der feierlichen Versprechen unserer Regierungen – vor allem die Erreichung der UN-Millenniumsziele zur Halbierung der extremen Armut weltweit bis zum Jahr 2015 – einzufordern und einer der wichtigsten Maßstäbe, um Fortschritte in der Armutsbekämpfung bewerten zu können.

¹ vgl. dazu die FfD-Website der UN www.un.org/esa/ffd/

² Das VENRO-Bilanzpapier zur Umsetzung des Monterrey Konsensus findet sich auf der Website www.2015.venro.org und kann in gedruckter Form kostenlos im VENRO-Büro Berlin bestellt werden.



VENRO-Fachtagung zur Zwischenbilanz der Umsetzung des „Monterrey Konsensus“ am 19. November 2003 in Berlin

Bericht über das VENRO – Fachgespräch „Umsetzung und Bilanz der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung (FfD)“

Sonja Meister

Die UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im März 2002 in Monterrey weckte Hoffnungen darauf, dass mit den Bekenntnissen der Weltgemeinschaft zu den Millenniums-Entwicklungszielen auch ein Bekenntnis verbunden sein könnte, die zur Halbierung der Armut bis 2015 notwendigen Finanzmittel bereitzustellen. 18 Monate nach Monterrey sollte mit diesem Fachgespräch eine erste Zwischenbilanz gezogen werden, ob es zu einer Trendumkehr in der Entwicklungszusammenarbeit gekommen ist.

Die Veranstaltung wurde mit einem Grußwort des VENRO-Vorsitzenden Reinhard Hermle (Misereor) eröffnet, der seine Eindrücke vom FfD High Level Dialog in New York vom 28.-30. Oktober 2003 vorstellte. In dieser Veranstaltung wurde eine erste Bilanz der Umsetzung des Monterrey Konsensus gezogen und nach Perspektiven für ein weiteres Follow-up gesucht. Die Regierungsbeteiligung war insgesamt schwach, es waren nur wenige Minister anwesend, die Verhandlungen fanden eher auf der Ebene der UN-Diplomaten statt. Nach Hermle sieht die Bilanz ernüchternd aus, insgesamt sei man seit Monterrey nicht sehr weit gekommen. Positiv stellte er vor allem den Anstieg der offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) heraus.

Anschließend zog der stellvertretende VENRO-Vorsitzende Peter Mucke (terre des hommes) auf Basis des vorliegenden VENRO-Bilanzpapiers (VENRO: Zwischenbilanz der Umsetzung des „Monterrey Konsensus“, Diskussions- und Hintergrundpapier zum Fachgespräch am 19.11.2003, von Sonja Meister und Klaus Wardenbach, zu beziehen über das VENRO-Büro Berlin, www.2015.venro.org) eine Zwischenbilanz der Umsetzung des Monterrey Konsensus, wobei er insbesondere auf die Themen Mobilisierung einheimischer Finanzressourcen und Erhöhung der ODA einging. Als weitere positive Effekte von Monterrey nannte er die inzwischen hoffähig gewordene Diskussion um eine Demokratisierung von Weltbank und IWF, die Dialoge des UN-Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) mit Weltbank und IWF, die angestoßene Diskussion um neue Finanzierungsinstrumente sowie Fortschritte bei der UN-Konvention zu Korruption und zur Bekämpfung transnationaler Verbrechen. Negativ zu sehen sei dagegen, dass die Entwicklungsrunde im Welthandel gescheitert sei, dass im Rahmen der WTO wieder verstärkt Forderungen nach einem Investitionsabkommen aufkämen und die Einrich-

tung eines internationalen Insolvenzverfahrens abgelehnt wurde. Die Erhöhung der ODA um 5% in 2002 begrüßte er, warnte aber vor einer Ausweitung der ODA-Definition. In Zukunft müsse sehr genau hingeschaut werden, welche Anteile davon im Kontext von Militäreinsätzen und Kriegsfolgekosten eingesetzt werden.

In der darauf folgenden Podiumsdiskussion über die Frage „Welchen Beitrag leistet Deutschland zur Umsetzung von Monterrey und zur Sicherung der 2015-Ziele“ gab zuerst Dr. Hans-Peter Schipulle, Leiter der Unterabteilung für „Globale und sektorale Aufgaben“ im BMZ, eine Wertung des Prozesses aus Sicht der Bundesregierung ab. Der Monterrey Konsensus bilde zusammen mit der Millenniumserklärung und den Ergebnissen von Johannesburg eine der drei Säulen der Entwicklungspolitik der Bundesregierung, die durch das Aktionsprogramm 2015 ausgefüllt würden. Schipulle betonte die Wichtigkeit klarer Maßstäbe beim Monitoring der Umsetzung und einer Konkretisierung, „so dass man verpflichtet und festgenagelt werden kann.“ Eine neue und entscheidende Thematik von Monterrey sei der Partnerschaftsgedanke zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Die Bundesregierung engagiere sich verstärkt im Bereich „Good Governance“. Schipulle ging im Zusammenhang mit der Mobilisierung privaten Kapitals zur Entwicklungsfinanzierung insbesondere auf Public Private Partnerships (PPP) ein, die bei Übereinstimmung mit den Entwicklungszielen durchaus positive Wirkung hätten. Außerdem seien trotz eines immer niedrigeren Haushalts leichte Steigerungen für die öffentliche Entwicklungshilfe vorgehen.

Anschließend stellte Peter Weiß, Mitglied der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, die Frage, inwieweit Deutschland willens und in der Lage sei, seinen finanziellen Beitrag zur Entwicklungsfinanzierung zu leisten. Die marginalen Steigerungen der ODA von 2002 auf 2003 seien fast ausschließlich auf ein Ansteigen der Entschuldung zurückzuführen, die in der Bilanz sogar doppelt zählen würden, so dass fehlende Entwicklungsgelder durch Entschuldungsmaßnahmen ersetzt würden. Im Bereich Good Governance und erneuerbare Energien gäbe es zwar eine deutliche Steigerung der deutschen Entwicklungshilfe, aber dafür in den Bereichen Bildung, Gesundheit, soziale Grunddienste, Wasser sowie Umwelt- und Ressourcenschutz deutliche Rückgänge, wodurch das übergreifende Ziel der

Armutsbekämpfung untergraben würde. PPP können nach Weiß sinnvoll sein, wenn privates Kapital für Bereiche akquiriert werden kann, wo das sonst nicht möglich wäre. Insbesondere sei mehr Unterstützung für kleine Unternehmen im informellen Sektor und für Mikrofinanzierungsmechanismen wünschenswert. Zum Bereich „Handel“ von Monterrey betonte er, dass freier Handel und freier Zugang zum Weltmarkt wichtig seien, aber nicht automatisch mit sich bringen, dass die Armen tatsächlich davon profitieren.

Prof. Dr. Franz Nuscheler, der Leiter des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) in Duisburg, ging in seinem Beitrag von der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion in Deutschland und dem Aufkommen des Begriffs „Mogelpackung“ sowohl für die MDGs und das „Aktionsprogramm 2015“ als auch für die Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP) aus. Die Entwicklungspolitik drohe in starken Misskredit zu geraten, wenn die Entwicklungsziele nicht erreicht würden. Monterrey sollte einen neuen Schub für die Entwicklungsfinanzierung geben, dieser sei jedoch nicht eingetreten, daher sei Monterrey ein Teil der Mogelpackung. Besonders kritisch sah Nuscheler den Rückgang der deutschen Entwicklungshilfe im Bereich Grundbildung, der einen entscheidenden Beitrag zur Armutsbekämpfung leiste. Im Bereich der strukturellen Änderungen, auch bei IWF und Weltbank, sieht Nuscheler keine Fortschritte, noch nie sei die Frustration über die Ungleichheit der Macht in der sogenannten Dritten Welt so hoch gewesen wie jetzt. In Bezug auf FDI betonte er, dass die Gelder nicht in die Bereiche fließen würden, die für die Armutsbekämpfung entscheidend seien. Insgesamt verliere die Entwicklungspolitik ohne Armutsorientierung ihre Legitimation.

In der Diskussion ging zuerst Schipulle auf die Rückgänge im Bereich Soziale Grunddienste und Bildung ein, und betonte, dies sei ein Ergebnis eines partizipativen, partnerorientierten Entscheidungsprozesses durch die entsprechenden Länder gewesen. In Bezug auf die Höhe der ODA wies er darauf hin, dass entscheidende Defizite vor allem im Bereich der Harmonisierung und Koordinierung bestünden, durch Verbesserungen in diesem Bereich könne man „für das gleiche Geld das Doppelte an Ergebnissen haben“. Aus dem Publikum wurde noch einmal darauf hingewiesen, dass in Zukunft bei der ODA stark darauf geachtet werden müsste, inwieweit Friedensmissionen angerechnet werden, und dass der ODA-Anstieg vor allem auf Schuldenerlass und die Umrechnung von Euro auf Dollar zurückzuführen sei. Ein weiterer Kommentar bezog sich auf die Chance, dass aus der im kommenden Jahr folgenden Einrichtung eines Gremiums bei der UN für den Follow-up Prozess von Monterrey eine Vorstufe für einen Global Council entstehen könn-

te, der ein Diskussionsforum zu wichtigen globalen Fragen werden könnte, wie es in den Vorbereitungsdokumenten zu Monterrey gefordert wurde. Auf die Frage, warum sich die deutsche Entwicklungspolitik nicht wieder mehr auf konkrete Projekte konzentrieren würde, antworteten Nuscheler und Mucke, dass Entwicklungspolitik nur Sinn bei einer Einbindung in die globale Strukturpolitik mache. Schipulle betonte, dass es zwar bei den neuen Finanzierungsinstrumenten zu einem Stillstand gekommen sei, sich die Bundesregierung aber bei der neuen Task Force zu Global Public Goods engagiere. Weiterhin wurde noch einmal über den Nutzen von Globalen Funds und PPPs diskutiert.

Nach der Mittagspause ging es weiter mit dem Panel 1 zum Thema „Bessere Nutzung der Finanzressourcen in Entwicklungsländern“. Zuerst referierte Marcelo Waschl von Misereor über die Transparenz von Staatshaushalten / „participatory budgeting“ am Beispiel von Bolivien. Er stellte den Prozess sowie die Grundlagen und Instrumente der Bürgerbeteiligung und sozialer Kontrolle im Bereich Armutsbekämpfung in Bolivien auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene anhand von konkreten Beispielen vor. Auf allen Ebenen wird der Mangel an Transparenz angemerkt. So führte beispielsweise u.a. die undurchsichtige Informationspolitik der Regierung von Sanchez de Losada zum Sturz der Regierung. In Bolivien sind nach Waschl die Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung im Sinne der Monterrey-Vereinbarungen noch nicht geschaffen. Dies könnte aber durch die im Aufbau befindlichen Strukturen einer Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Haushalten geschehen, die jedoch noch der Unterstützung von internationalen Institutionen bedürfen.

Pepo Hofstetter von der Swiss Coalition of Development Organizations / Netzwerk Steuergerechtigkeit betonte die Notwendigkeit einer gerechten Besteuerung und der Verhinderung von Steuerflucht. Denn gerade in den Bereichen Steuerflucht und Steuerwettbewerb würden die Bemühungen der Entwicklungsländer zur Verbesserung ihrer Staatsfinanzen und der Kampf gegen Armut und soziale Entwicklung unterlaufen. Den Entwicklungsländern entgingen dadurch jährlich rund 50 Mrd. Dollar an potentiellen Einnahmen. Hofstetter berichtete von den teilweise in die richtige Richtung gehenden Bemühungen auf Ebene von EU, OECD und UN, Steuerflucht und Steuerwettbewerb einzudämmen. Anschließend stellte er das internationale Netzwerk Steuergerechtigkeit vor, das zum Ziel hat, Druck von unten zu entwickeln, um die Missstände im Steuerbereich zu bekämpfen. So sind Mitglieder des Netzwerks in verschiedenen Ländern dabei, Bündnisse und länderspezifische Kampagnen aufzubauen. Es sei dringend notwendig, internationale Rahmenbedingungen zum Aufbau von Steuersy-

stemmen zu schaffen. Die Schweiz hätte dort große Probleme, und er forderte, die Abmachung mit der EU über die Quellensteuer auch auf andere Länder, wie die Entwicklungsländer, anzuwenden.

Anschließend referierte Ulrich Kalbitzer, Leiter des Referats „Finanzfragen internationaler Organisationen“ im BMF über „Good Governance“ als Voraussetzung für erfolgreiche Entwicklung, wobei er gleich zu Anfang klar stellte, als Privatperson und nicht als Vertreter des Finanzministeriums bzw. der Bundesregierung zu sprechen. Nach seiner Ansicht sei man an den Grenzen des Wachstums auch hinsichtlich der staatlichen Finanzmittel angekommen, und daher würde die Frage immer aktueller, ob es andere Wege als eine Erhöhung der ODA gibt, um Erfolge in der Entwicklungspolitik zu erzielen. Statt mehr Geld sei Good Governance von größerer Bedeutung. Der Kapitalmangel in den Entwicklungsländern sei in erster Linie eine Folge von falscher Prioritätensetzung und der Unfähigkeit, das Kapital produktiv einzusetzen. Auch das Thema der Landreform sei sehr wichtig für die Entwicklungsländer. Den allgemeinen Mangel an Good Governance bezeichnete Kalbitzer als „Lebensgrundlage der ganzen NGO-Bewegung“, da NGOs dort antreten könnten, wo Staaten versagten oder aus anderen Gründen nicht tätig würden.

Im Panel 2 wurde die Frage „Neue Instrumente zur Entwicklungsfinanzierung – Neue Steuern oder neue Fonds?“ diskutiert. Der Vorschlag zur Einrichtung einer International Financing Facility (IFF) wurde von Klaus Wardenbach von VENRO vorgestellt. Diese erschließe keine neuen, eigenen und dauerhaften Finanzquellen, sei aber der einzige Vorschlag, der die Erreichung der Millennium Development Goals (MDGs) bis 2015 erst nehmen würde. Nach einer Vorstellung der Entstehung und näherer Einzelheiten des Vorschlages stellte Wardenbach heraus, dass die IFF für einen zusätzlichen, langfristigen Finanzierungsstrom für die MDGs sorgen könnte, die sonst nicht mehr erreicht werden könnten. Außerdem seien die IFF-Mittel nicht an Aufträge oder Wirtschaftslieferungen der Geber gebunden. Allerdings würden sich Fragen nach der Höhe der ODA nach 2015, der Auswirkungen auf die Verschuldung und die Finanzmärkte und nach der Konditionalität der IFF stellen. Eine Studie zur Durchführbarkeit der IFF ergab positive Ergebnisse, auch bei einer Beteiligung einer kleineren Gruppe von Ländern. Die IFF sei aber nur die zweitbeste Lösung, die beste Lösung bleibe eine Erhöhung der ODA ohne Umwege über die Finanzmärkte.

Prof. Dr. Margareta E. Kulessa (FH Mainz), die auch Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU) der Bundesregierung ist, plädierte für Entgelte für die Nutzung globaler Umweltgüter. Aufgrund einer „optimi-

stisch-konservativ-gewagten“ Schätzung kam sie beispielsweise im Bereich Umwelt auf eine Finanzierungslücke der „Entwicklungszusammenarbeit“ von mindestens 87 Mrd. Dollar. Durch Entgelte für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter könne man die Belastung reduzieren und gleichzeitig die Kosten der Instandhaltung bzw. Folgekosten und auftretende Schäden der globalen Umweltgüter kompensieren. Dabei sollte die Verwendung zweckgebunden erfolgen. Das Konzept könne aber auf andere Bereiche übertragen werden. Kulessa stellte drei Möglichkeiten vor: 1. Entgelte für die Nutzung des Luftraums durch den Flugverkehr, der wesentlich zu den klimaschädlichen Emissionen beitragen würde. Die könnte Einnahmen von etwa 100- 300 Mrd. Dollar pro Jahr bringen. 2. Nutzungsentgelte für die Nutzung der Meere durch den Schiffsverkehr und 3. Entgelte für den Nutzen aus der Biodiversität. Diesen Vorschlag bezeichnete Kulessa als die visionärste Idee, das Entgelt solle für den Verzicht auf die degradierende Vor-Ort-Nutzung geleistet werden.

Der Vorschlag zur Einführung von Devisentransaktionssteuern in Form einer Tobin Tax bzw. der Spahn-Variante wurde von Dr. Jürgen Zattler, Leiter des Weltbank-Referats im BMZ, vorgestellt. Die Instabilität der Finanzmärkte führe immer wieder zu Finanzkrisen, gleichzeitig würden weltweit Ressourcen für die Entwicklungszusammenarbeit fehlen. Während die Tobin Tax alleine der Aufbringung zusätzlicher Mittel diene, würde die Spahn Variante gleichzeitig ein wirkungsvolles Instrument zur Bekämpfung von Finanzkrisen darstellen. Diese beruhe auf zwei Stufen, einer sehr niedrigen Grundsteuer und einer relativ hohen Spekulationssteuer, die nur bei Schwankungen der Wechselkurse außerhalb einer festgelegten Bandbreite zum Einsatz käme. Seit Monterrey habe es bei diesem Thema aufgrund des mangelnden politischen Konsenses, v.a. der Ablehnung der USA, aber auch durch mangelnde Unterstützung in der EU, keine große Dynamik gegeben. Die Spahn-Variante einer Devisentransaktionssteuer wäre aber auch nur in Europa durchsetzbar. Daher sei es notwendig, das Verständnis dafür zu schärfen, welche möglichen Kosten bei einer Nicht-Einführung entstehen können und welcher geringer Preis für eine Krisenprävention zu leisten wäre.

Jens Martens von WEED referierte abschließend über die Frage „Monterrey: Ausgangspunkt für ein neues System von „Global Governance“? Monterrey habe im Kontext mit Johannesburg und der Millenniumskonferenz zu einer Stärkung des Multilateralismus beigetragen, aber auch die Defizite und Probleme multilateraler Zusammenarbeit aufgezeigt. Zunehmend wird in globalen Politiknetzwerken staatlicher und privater Akteure die Zukunft gesehen. Allerdings seien in diesen freiwilligen

Initiativen der Einfluss der Wirtschaft und Demokratieaspekte kritisch zu sehen. Positiver zu sehen seien nach Martens die Ad-hoc-Koalitionen gleichgesinnter Staaten, die sich in den letzten Jahren im Umfeld internationaler Konferenzen gebildet haben. Die Realisierbarkeit der notwendigen, umfangreichen Reformen im System der internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen bleibe jedoch weiter ungewiss. Denn für die Zukunft des Multilateralismus gäbe es zwei mögliche Zukunftsszenarien: Entweder bliebe der Multilateralismus weiter geschwächt, die UN würden weiter an Bedeutung verlieren und die Zivilgesellschaft würde sich auf globaler Ebene stärker von Politikprozessen abkoppeln. Das zweite Szenario umfasst einen gestärkten und partizipativen Multilateralismus, der zahlreiche Reformen beinhalten würde wie beispielsweise die politische Aufwertung der UN-Generalversammlung und einen Global Council. Ob es dazu kommen wird, hängt nach Martens nicht zuletzt vom politischen Druck ab, den zivilgesell-

schaftliche Gruppen und die globalisierungskritische Bewegung entfalten werden.

Abschließend betonte Reinhard Hermle noch einmal den großen thematischen Bogen, der in der Veranstaltung gespannt wurde und plädierte für einen stärkeren Brückenschlag zwischen Zivilgesellschaft und Politik. Auch andere Kräfte der Gesellschaft mit großem Mobilisierungspotential sollten einbezogen werden. Ohne kontinuierlichen Druck der Zivilgesellschaft, würde Politik Tendenzen zur Stagnation zeigen und sich zu leicht mit dem Status Quo zufrieden geben. Die deutsche Bundesregierung betreibe im Gebiet der Entwicklungspolitik in vielen Aspekten durchaus die richtige Politik, sie solle ihre Ziele aber mit mehr Entschiedenheit sowie konsequenter und nachhaltiger verfolgen. Er kündigte an, dass die deutschen entwicklungspolitischen NRO den Bereich der Entwicklungsfinanzierung (und speziell die Entwicklung der ODA-Quote) auch in Zukunft sehr genau beobachten und Einfluss auf die Politik nehmen würden.

Beiträge der ReferentInnen

Zwischenbilanz der Umsetzung des „Monterrey Konsensus“

Peter Mucke*

Trendwende in der Entwicklungspolitik ?

Bereits mit der UN-Millenniumskonferenz in New York im 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.

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, stieg der Druck auf die Industriestaaten, sich der Einberufung einer UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung nicht länger zu verweigern.

Die Monterrey-Konferenz im März 2002 war ebenso wie die im Herbst 2002 folgende UN-Konferenz für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg ein Versuch, auf der Grundlage der Millenniumsziele weitere Fortschritte zu erreichen und vor allem die notwendigen Voraussetzungen zur Umsetzung dieser Ziele zu schaffen.

Ausgelöst durch den Vorbereitungsprozess kam es schon in den Wochen vor Konferenzbeginn in einer Reihe von Industriestaaten (darunter auch die USA und im Rahmen der EU die Bundesrepublik Deutschland) zu konkreten Ankündigungen, die 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:

- Mobilisierung einheimischer Finanzressourcen

- Mobilisierung von ausländischen Direktinvestitionen und anderen privaten Kapitalzuflüssen
- Internationaler Handel als Motor für Entwicklung
- Erhöhung der internationalen finanziellen und technischen Entwicklungszusammenarbeit
- Entschuldung von Entwicklungsländern
- Systemische Fragen: Verbesserung der Kohärenz und Konsistenz des internationalen Finanz- und Handelssystems

Das Abschlussdokument der FfD-Konferenz, der am 22. März 2002 von den versammelten 50 Staats- und Regierungschefs und rund 200 Ministern angenommene sogenannte 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 NGO-Forderungen - viel zu vagen, unzureichenden und teilweise in die falsche Richtung weisenden Formulierungen des Abschlussdokuments.

Generelle Bewertung

Im Folgenden sind nicht die Forderungen aus dem Vorfeld der Konferenz (die weiterhin aktuell bleiben), sondern der von den in Monterrey versammelten Regierungsvertretern gebilligte offizielle UN-Text (UN 2002: Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey / Mexico, 18-22 March 2002) zum Maßstab genommen, um zu überprüfen, ob die darin enthaltenen Versprechungen und Absichtserklärungen in den anderthalb Jahren seit Monterrey umgesetzt wurden.

Ein genaues „Monitoring“ der Umsetzung des Monterrey Konsensus ist allerdings nur schwer möglich, zum einen wegen der im Text überwie-

* Geschäftsführer von terre des hommes Deutschland und stellvertretender VENRO-Vorsitzender; der Text basiert auf dem VENRO-Bilanzpapier von Sonja Meister und Klaus Wardenbach (s. Anmerkung 2)

gend enthaltenen schwammigen Formulierungen und vagen Umsetzungstermine, zum anderen weil 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 die Monterrey-Konferenz nicht unbedingt Neues gebracht, sondern – positiv interpretiert – einige bereits laufende Prozesse zusätzlich bekräftigt.



Peter Mucke

Positive Impulse der Monterrey-Konferenz

(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, der Anteil am BNE stagnierte in 2002 bei 0,27%. Auch für das laufende Jahr (2003) und für 2004 gibt es keine Anzeichen einer Trendwende (Welthungerhilfe / terre des hommes 2003: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe).

(2) Die Bemühungen um eine Erhöhung der Effektivität von Entwicklungszusammenarbeit (durch bessere Geber-Koordination etc.) wurden seit der Monterrey-Konferenz 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.

(3) Die Forderung nach Demokratisierung der Entscheidungsfindung von Weltbank und IWF durch mehr Transparenz und eine größere Partizipation der Entwicklungsländer ist seit der Monterrey-Konferenz nicht mehr von der internationalen Agenda wegzudenken. Zwar gab es hier noch keine tief greifenden Reformen, aber sowohl bei der Weltbank als auch beim IWF weist die Diskussion in Richtung strukturelle Veränderungen (hinsichtlich der Stimmrechtsverteilung).

Ob dabei auch der unmittelbar durch die Monterrey-Konferenz 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.

Positive Entwicklungen im Zusammenhang mit der Monterrey-Konferenz

(4) Neue UN-Konventionen, wie die zur Bekämpfung von Korruption und zur Bekämpfung von transnationalen organisierten Verbrechen stellen 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 Konvention 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 sogenannten Zedillo-Report zur FfD-Konferenz vorgeschlagen). Jedoch gab es hierzu leider keinerlei Fortschritte.

(5) Durch den Vorbereitungsprozess zur Monterrey-Konferenz hatten auch Diskussionen über neue Finanzierungsinstrumente, wie die „Tobin Tax“, neue Impulse bekommen. Im Text des Monterrey Konsensus fehlen aber, vor allem wegen des Widerstands der USA, konkrete Hinweise auf solche neuen Instrumente. 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.

(6) 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.

Keine Fortschritte / negative Tendenzen

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

Die Cancun-Konferenz 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. Dieses Scheitern schafft für die Entwicklungs- und Schwellenländer nicht die erwarteten neuen Marktchancen (und Exporteinnahmen), führt allerdings auch nicht zu neuen Risiken. Aus NGO-Sicht erscheinen viele der im Monterrey Konsens enthaltenen Hoffnungen hinsichtlich der positiven Effekte weiterer Handelsliberalisierung übertrieben. Welchen Nutzen hat z.B. die Erleichterung der WTO-Mitgliedschaft für 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.

(8) 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 NGO-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.

(9) 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 in Ausland oder die Bevorzugung lokaler Kleinunternehmer) unterhöhlen könnte. Die WTO-Konferenz in Cancun 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, die die Investitionstätigkeit in Entwicklungsländern erhöhen, ohne die Regelungskompetenz von Parlamenten und Regierungen einzuschränken, bleibt abzuwarten.

Beispiel 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 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. Im Kapitel „Systemische Fragen“ wird bekräftigt, dass die internationale Steuerkooperation durch einen verstärkten Dialog zwischen nationalen Steuerautoritäten und die intensivere Koordinierung 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) 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.

Beispiel 2: Erhöhung der internationalen finanziellen und technischen Entwicklungszusammenarbeit

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 weiterer 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 verstärkt durch die 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 der 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 Globaler Fonds konnte offenkundig keine zusätzlichen Mittel mobilisieren.

Die Diskussion über die Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente scheint seit der Monterrey-Konferenz 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 der Monterrey-Konferenz 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.

Die Weltbank hat vor der Monterrey-Konferenz 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 mal 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 Irak-Kriegs weitaus höher liegen dürften. Allein die USA gaben im ersten Halbjahr für den Irak-Krieg 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 einer Pervertierung bedroht.

„Staying engaged“ - Der Nachfolgeprozess

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.

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

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 die Monterrey-Konferenz 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.

Kurzinformation zum Stand der Umsetzung der „Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung“ (FfD), 18. - 22. 3. 2002, Monterrey / Mexiko

Dr. Hans-Peter Schipulle*

Die Monterrey-Konferenz stellte einen **Markstein auf dem Weg zur Erreichung der beim Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen im Jahr 2000 vereinbarten Entwicklungsziele** dar. Sie war ein wichtiger Schritt zur Vorbereitung des Nachhaltigkeitsgipfels im August/September 2002 in Johannesburg. Die Ergebnisse dieser Konferenzen, die „Millennium-Erklärung“, der „Monterrey-Konsens“ und der „Umsetzungsplan von Johannesburg“ gelten als Ausdruck einer neuen Partnerschaft zwischen Entwicklungs- und Industrieländern mit dem überwältigenden Ziel der nachhaltigen Entwicklung und der Armutsreduzierung. Die Bundesregierung hat zu Beginn der Legislaturperiode deutlich gemacht, dass sie darin den programmatischen Bezugsrahmen für ihre Entwicklungspolitik sieht.

Die Monterrey-Konferenz befasste sich mit dem **gesamten Themenspektrum der Mobilisierung von Finanzmitteln für Entwicklungszwecke**, d.h. der Mobilisierung von privaten ebenso wie öffentlichen und von nationalen ebenso wie externen Finanzmitteln. Daneben standen auch die internationale Finanzarchitektur und andere systemische Fragen auf der Agenda. Die Entwicklungsländer (EL) anerkennen im Monterrey-Konsens ausdrücklich ihre **Eigenverantwortung für die internen Rahmenbedingungen** für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und die Armutsreduzierung. Gute Regierungsführung einschließlich der Korruptionsbekämpfung, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte, eine marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftspolitik und makroökonomische Stabilität werden explizit als Kernelemente entwicklungsfördernder Rahmenbedingungen genannt. Der Konsens signalisiert in diesem Punkt ein beachtliches Umdenken bei vielen Entwicklungsländern.

Die Ergebnisse der Konferenz gliedern sich in folgende **Themengebiete**:

A Mobilisierung nationaler finanzieller Ressourcen

Der Monterrey-Konsensus geht in seinem ersten Teil auf die Notwendigkeit guter Regierungsführung und entwicklungsfördernder nationaler Rah-

menbedingungen sowie auf die umfassende Bedeutung des Finanzsektors für die Entwicklung ein.

Die Förderung von „**Good Governance**“ ist ein Schwerpunktbereich der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Allein die bilaterale EZ in diesem Bereich umfasst rd. 100 Mio Euro jährlich, mit Schwerpunktprogrammen in über dreißig Ländern. Hierbei werden vor allem Demokratisierungs- und Dezentralisierungsprozesse, Rechts- und Justizreformen sowie Verwaltungsreformen der Kooperationsländer unterstützt. Auch Reformen im Bereich der Haushalts- und Finanzpolitik (Steuerpolitik, Steuerverwaltungsreformen, Budgetmanagement, Rechnungskontrolle) und Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung werden gefördert. Auf multilateraler Ebene beteiligt sich das BMZ derzeit u.a. an den Verhandlungen über eine VN-Konvention zu Korruption.

Um die zahlreichen Programme zur **Förderung des Finanzsektors** in EL noch wirksamer zu gestalten, ist das BMZ derzeit dabei, sein Sektorkonzept "Finanzsystementwicklung" aus dem Jahre 1994 zu überarbeiten. Dies ist verbunden mit einer entsprechenden Auswertung und ggf. Anpassung der bilateralen Maßnahmen. Die umfassenden Erfahrungen im Bereich "Mikrofinanzen" sollen im internationalen Bereich verstärkt über CGAP (Consultative Group to Assist the Poor; Sekretariat bei der Weltbank) eingebracht werden (s. auch Punkt E).

B Mobilisierung internationaler Ressourcen: Ausländische Direktinvestitionen und andere private Zuflüsse

Die Stärkung und positive Entwicklung von **Auslandsinvestitionen** gelten als wesentlicher Faktor wirtschaftlicher Entwicklung in Entwicklungsländern.

Mit dem Programm der **Public Private Partnerships (PPP)** leistet das BMZ einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des Monterrey-Konsensus. Das PPP-Instrument dient dabei zwei zentralen Zielen. Erstens werden durch PPP private Mittel für entwicklungspolitische Zwecke in den Partnerländern mobilisiert. Zahlreiche Projekte privater Unterneh-

* Leiter der Unterabteilung 31 "Globale und Sektorale Aufgaben" im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

men wären ohne die flankierende Unterstützung der EZ nicht zustande gekommen. Zweitens werden Kapitalströme in die Partnerländer so gesteuert und gelenkt, dass die entwicklungspolitischen Wirkungen privater Investitionen in ihrer Breitenwirkung und Nachhaltigkeit entscheidend verstärkt werden.

PPP hat sich inzwischen als wirkungsvolles und flexibel einsetzbares Instrument der deutschen EZ bewährt. In mehr als 800 Projekten mit privaten Unternehmen – in rund 70 Ländern der Erde – hat sich gezeigt, dass sich betriebswirtschaftliche und entwicklungspolitische Zielsetzungen überschneiden. Dies zeigt sich u. a. in den ersten großen, strategischen Allianzen mit Verbänden und Initiativen der Privatwirtschaft (z.B. im Kaffeesektor), die kürzlich auf den Weg gebracht wurden. PPP soll deshalb auch in Zukunft stärker ausgebaut und zum integralen Bestandteil der EZ fortentwickelt werden.



Dr. Hans-Peter Schipulle (l.) & Dr. Reinhard Hermle (r.)

C Internationaler Handel als Motor für wirtschaftliche Entwicklung

Spätestens seit Monterrey werden **Handel und Entwicklung** nicht mehr als getrennte Politikziele verstanden, die lediglich über die Klammer kohärenter Politikansätze zu verbinden sind. Neben anderen Elementen ist auch der Handel integraler Bestandteil jeder auf die konkreten Bedürfnisse von EL zugeschnittenen Entwicklungsstrategie. Je besser dieser Prozess der Integration oder des „mainstreaming“ gelingt, desto wirkungsvoller werden diese Strategien für die Bekämpfung der Armut sein.

Die 4. WTO-Konferenz im November 2001 in Doha hat der neuen Runde **handelspolitischer Verhandlungen** eine eindeutige entwicklungspolitische Ausrichtung gegeben. Bedürfnisse und Interessen der EL stehen im Zentrum der Runde. Die Eröffnungserklärung weist auf die Verpflichtung zur nachhaltigen Entwicklung sowie auf den Zusammenhang zwischen Handel, Entwicklung und Armutsbekämpfung hin und

Armutsbekämpfung hin und betont die Notwendigkeit, den EL einen Anteil am Welthandel zu sichern, der den Bedürfnissen ihrer ökonomischen Entwicklung gerecht wird. Dies ist neu und hat es in früheren GATT-Handelsrunden nicht gegeben.

Handlungsbedarf, der seit Monterrey zunehmend dringlicher wird, sehen Deutschland und die EU insbesondere bei der Öffnung der Industrieländermärkte für Produkte sowie Dienstleistungen der EL. Dabei geht es vordringlich um die weitere Liberalisierung des Agrarmarktes (Abschaffung von Exportsubventionen und Rückführung der internen handelsverzerrenden Stützung). Die Abschaffung von Hochzöllen und Tarifeskalation soll den EL Chancen im Export von weiterverarbeiteten Gütern eröffnen und sie vom Export (agrarischer) Grundstoffe unabhängiger machen.

Die EL sehen sich bei der Gestaltung der internationalen Handelsregeln sowie bei ihrem Bemühen, sich in die arbeitsteilige Weltwirtschaft zu integrieren und an deren Chancen und Möglichkeiten teilzuhaben, im wesentlichen **drei Problembereichen** gegenüber: unzureichende Verhandlungskapazitäten, mangelnde institutionelle/staatliche Strukturen sowie schlechte Wettbewerbsposition im Export.

Die deutsche Entwicklungspolitik hat sich auf diese Situation eingestellt: Handelsaspekte werden in den Schwerpunktbereich bilateraler Programme zur Förderung marktwirtschaftlich organisierter Privatwirtschaft integriert. Entwicklungsländern wird dabei geholfen, ihre Bedürfnisse und entwicklungsbedingten Probleme in die Verhandlungen über die Festsetzung von Regeln und Standards besser zu Gehör zu bringen. Sie werden u.a. bei der **Verbesserung ihres Warenangebots** und bei der Einhaltung der Qualitätsstandards unterstützt, wozu heute insbesondere die Verbraucherstandards im weitesten Sinne gehören (Nahrungsmittelsicherheit, Schutz der Gesundheit, Schutz der Umwelt).

Im Rahmen der EU-Kooperation sind die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zu nennen, die mit den AKP-Staaten im Rahmen des Cotonou-Vertrages vorbereitet werden. Dabei wird die Liberalisierung des gegenseitigen Handels verbunden mit konkreten Schritten in Richtung Marktintegration der AKP und ihrer allgemeinen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung.

Kapazitätsaufbau und **handelsbezogene technische Hilfe** soll die Stellung der EL in den internationalen Verhandlungen stärken. Dem liegt die Erkenntnis zu Grunde, dass die Umsetzung von multilateral ausgehandelten Regeln zur notwendigen Steuerung des Globalisierungsprozesses den EL um so leichter fällt, je aktiver sie im Verhandlungsgeschehen selbst beteiligt waren und dort ihre Bedürfnisse und

Entwicklungshindernisse einbringen konnten und dann auch in den Verhandlungsergebnissen reflektiert sehen.

Im direkten Zusammenhang mit dem Monterrey-Prozess stehen **neue handelsbezogene Finanzierungszusagen** von 2 Mio. EURO (für den DOHA-Fonds 2002) sowie im Rahmen der bilateralen EZ von 8,5 Mio. EURO (2002 und 2003).

Die Bundesregierung bedauert, dass die **5. WTO-Ministerkonferenz in Cancún gescheitert** ist. Das Ziel der Doha-Entwicklungsrunde, die Entwicklungsländer vermehrt in das multilaterale Handelssystem einzubinden und damit einen wirksamen Beitrag zur Armutsreduzierung zu leisten, hat damit einen herben Rückschlag erlitten. An dem Ziel muss aber unvermindert festgehalten werden. Es ist deshalb wichtig, dass die Verhandlungen jetzt schnellstmöglich wieder aufgenommen und konstruktiv fortgesetzt werden. Dies wurde auch auf der Weltbank/IWF-Tagung in Dubai bekräftigt.

D Steigerung der internationalen finanziellen und technischen Zusammenarbeit

Die Bundesregierung teilt die im Monterrey-Konsensus festgehaltene Auffassung, dass die **Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA)** ein wesentlicher – wenn auch nicht der einzige – Baustein zur Finanzierung und Erreichung der gemeinsamen Entwicklungsziele ist. Sie steht daher unverändert zu dem VN-Ziel, 0,7% des Bruttonationaleinkommens (BNE) für ODA zur Verfügung zu stellen. Gemeinsam mit den EU-Staaten hat sie deshalb Schritte zur international vereinbarten Erhöhung der ODA eingeleitet. Die EU hatte in Monterrey zugesagt, ihre ODA bis 2006 im EU-Durchschnitt insgesamt auf 0,39% zu erhöhen (jedes einzelne EU-Mitglied auf mindestens 0,33%). Bundeskanzler Gerhard Schröder hat dazu in seiner Regierungserklärung vom 29.10.2002 gesagt: „Die Finanzierungsbasis für Entwicklung haben wir festgeschrieben und werden bis zum Jahr 2006 das Ziel einer Quote von 0,33% für Entwicklungszusammenarbeit umsetzen“. Damit wurde erstmals ein konkretes Zwischenziel auf dem Weg zur Erreichung des 0,7%-Ziels gesetzt, wie dies im Monterrey-Konsensus empfohlen wird.

Nachdem es der Bundesregierung gelungen war, die ODA / BNE - Quote, die im Jahr 1998 auf 0,26% gesunken war, auf 0,27% im Jahr 2001 zu erhöhen, ist mittelfristig eine weitere Steigerung zu erwarten. Der Haushalt des Entwicklungsministeriums soll nach dem Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2004 - gegen den Trend sinkender Bundesausgaben - um knapp 1% höher liegen als in 2003.

Mit dem Ziel der **Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe** unterstützt das BMZ aktiv die Bemühungen der Gemeinschaft der bilateralen und multilateralen Geber zur **Harmonisierung und Verschlankeung ihrer Verfahren**. Ein Aktionsplan zur Umsetzung entsprechender OECD / DAC - Empfehlungen und der darauf gründenden Erklärung von Rom liegt vor und ist in der Umsetzung. Den DAC-Beschluss von 2001 zur **Lieferaufbindung** gegenüber den LDC setzt Deutschland in allen verpflichtenden und nahezu allen freiwilligen Teilen seit Anfang 2002 um.

Die von den Empfängerländern eigenverantwortlich erarbeiteten Entwicklungsstrategien, insbesondere zur Armutsbekämpfung (PRSP), bilden regelmäßig den Ausgangspunkt für die **Schwerpunktstrategien**, die das BMZ derzeit für alle Kooperationspartner entwickelt. Wo immer möglich und sinnvoll sollen die Kooperationsprogramme mit anderen Gebern gemeinsam geplant und durchgeführt werden.

Bezüglich **innovativer Finanzierungsquellen für Entwicklung** steht für das BMZ insbesondere die Prüfung von Entgelten auf die Nutzung globaler Umweltgüter im Bereich des Flug- und internationalen Seeverkehrs sowie die Devisentransaktionssteuer im Vordergrund. Im Sinne der Koalitionsvereinbarung, welche die Einführung dieser Finanzierungsinstrumente international nahe legt, wird die Diskussion vor allem auf EU-Ebene verfolgt. Auch begleitet das BMZ die Arbeiten der „Task Force on Global Public Goods“, die u.a. Optionen für die Finanzierung von Globalen Öffentlichen Gütern diskutieren soll.

E Entschuldung von Entwicklungsländern

Im Vordergrund der internationalen Aktivitäten steht derzeit die Entschuldung der armen Länder im Rahmen der HIPC-Initiative sowie die Schaffung eines internationalen Insolvenzverfahrens.

Die auf Initiative der Bundesregierung auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Köln 1999 erheblich erweiterte und verbesserte **Entschuldungsinitiative** für hochverschuldete arme Länder (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC), die weitreichende Schuldenerlasse für derzeit voraussichtlich 37 Länder vorsieht, ist bisher wie folgt umgesetzt worden: 27 HIPC-Länder haben die Zugangsberechtigung (sog. „decision point“) erlangt, an dem das Volumen der Entschuldung beschlossen und mit der Umsetzung begonnen wird. Acht Länder davon (Uganda, Bolivien, Mosambik, Tansania, Burkina Faso, Mauretanien, Mali und Benin) haben bereits den sog. „completion point“ erreicht, an dem der Schuldenstand abschließend reduziert wird.

Für die zugangsberechtigten Länder konnten konkrete Schuldenerleichterungen von ca. 40 Mrd. US \$ beschlossen werden. Bei Einbeziehung zusätzlicher bilateraler Erlassmaßnahmen – zu denen sich auch Deutschland verpflichtet hat – sowie Schuldenerleichterungen aufgrund traditioneller Mechanismen beträgt die Entlastung insgesamt mehr als 60 Mrd. US \$. Der Barwert des Schuldenstandes der 27 zugangsberechtigten HIPC-Länder wird unter Berücksichtigung traditioneller Umschuldungsmechanismen und zusätzlicher bilateraler Erlassmaßnahmen von ursprünglich etwa 62 Mrd. US \$ auf ca. 22 Mrd. US \$, d.h. um etwa 2/3, reduziert werden.

Die Bundesregierung wird auf Basis der Kölner Gipfelbeschlüsse rd. 5 Mrd. € erlassen (davon 3 Mrd. € Handelsforderungen, 2 Mrd. € FZ-Forderungen). Davon konnten bereits rd. 2 Mrd. € umgesetzt werden.

Durch die Schuldenerlasse im Rahmen der HIPC-Initiative wird die Verschuldung der HIPC-Länder am „completion point“ auf ein tragfähiges Maß reduziert. Soweit exogene Schocks zu einer fundamentalen Änderung der wirtschaftlichen Lage und daher zu einer Verschlechterung der Schuldentragfähigkeit geführt haben, kann der zunächst berechnete Schuldenerlassbedarf am „completion point“ aufgestockt werden. Dies wurde im Falle Burkina Faso zum ersten Mal praktiziert.

Die Wahrung der langfristigen Schuldentragfähigkeit liegt dagegen nicht mehr im engeren Einflussbereich der HIPC-Initiative. Hier sind aus Sicht der Bundesregierung Maßnahmen „jenseits des Schuldenerlasses“ erforderlich, wie sie z.T. schon im Monterrey-Konsensus angesprochen sind. Hierzu gehören:

Förderung des Wirtschaftswachstums (Pro-Poor Growth);

Ausweitung und Diversifizierung der Exporte, um weniger anfällig für einzelne Schocks zu sein;

Öffnung der Märkte der Industriestaaten für Exportgüter aus den betroffenen Ländern;

Schaffung eines günstigen Investitionsklimas;

Good Governance sowohl im politischen, wie auch im wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich;

Verbesserung des Schuldenmanagements auf Seiten der Schuldnerländer, insbesondere durch eine vorsichtigere Schuldenaufnahmepolitik;

Erhöhung der internen Ersparnis, um im Land funktionsfähige Kreditmärkte zur Investitionsfinanzierung zu schaffen, wobei funktionsfähigen Finanzsystemen eine besondere Bedeutung zukommt;

vermehrte Zuschussvergabe der Gläubiger (Weltbank/IDA, Afrikanischer Entwicklungsfonds, bilaterale EZ), um den Aufbau von Neuverschuldung zu verhindern.

Im IWF wurde die Schaffung eines **internationalen Insolvenzverfahrens** (Sovereign Debt Restructu-

ring Mechanism, SDRM) diskutiert. Die damit angestrebte konsequente Einbeziehung des Privatsektors in Schuldenrestrukturierungen hätte es erleichtert, Finanzkrisen vorzubeugen und sie zu bewältigen. Die Bundesregierung hat den Ansatz mit Nachdruck unterstützt. Er konnte sich aber bei der IWF-Frühjahrstagung 2003 im April international nicht durchsetzen (Ablehnung v.a. durch USA, aber auch einzelne Schwellenländer, Privatsektorvertreter). Trotzdem verfolgt die Bundesregierung diesen Ansatz thematisch weiter. Es gelang, eine Fortsetzung der Arbeiten an den SDRM-Themen zu erwirken. Sie konzentrieren sich auf die Stärkung der Finanzarchitektur zur Finanzkrisenprävention und –bewältigung, konkret derzeit auf Mehrheitsumschuldungsklauseln („Collective Action Clauses“ CACs) und einen „Code of Good Conduct“ (COC). Diese Vorschläge haben in der letzten Zeit deutlich an Zuspruch, auch bei den Schwellenländern, gewonnen.

F Systemische Fragen: Verbesserung der Kohärenz und Konsistenz des internationalen Finanz- und Handelssystems

IWF und Weltbank haben seit der Asienkrise 1999 bedeutende Schritte hinsichtlich einer Stärkung der internationalen Finanzarchitektur bzw. der Krisenprävention unternommen. Die Einrichtung der „**Financial Sector Assessment Programs (FSAP)**“ hat zu einer wesentlichen Stärkung und Verbesserung der Finanzsysteme vieler Schwellen- und EL beigetragen. Das BMZ unterstützt die Weiterentwicklung der FSAPs hinsichtlich des Aspekts der Finanzsystementwicklung in Ländern, die keine ausgebildeten Finanzsysteme besitzen.

Die IWF Politik zu Krisenprävention konnte in 2002 deutliche Erfolge verzeichnen. Die verbesserte Transparenz des IWF hinsichtlich der Kriterien der Kreditvergabe sowie der Bereitstellung wirtschaftlicher Informationen sind ein wesentlicher Bestandteil dafür, dass die Auswirkungen der Argentinienkrise regional begrenzt blieben. Dabei wurde besonders denjenigen Ländern die Unterstützung des IWF zuteil, die gute Wirtschaftspolitik und Good Governance vorweisen konnten und erheblich von der Wirtschaftskrise Argentinien betroffen wurden (insbesondere Uruguay, Brasilien). Das BMZ hat diese Maßnahmen nachdrücklich unterstützt.

Die Stärkung und Weiterentwicklung international anerkannter „Codes and Standards“ bildet das Kernstück einer stabilen Weltwirtschaftsordnung. Die gemeinsam von IWF und Weltbank durchgeführten „**Reviews of Standards and Codes (ROSC)**“ wurden im vergangenen Jahr konsequent weitergeführt (in 40 Ländern). Dabei geht es vor allem um Standards in der Fiskal- und Geldpolitik, sowie um die Regulierung des Finanz- und Versi-

cherungssektors. Die freiwilligen ROSCs haben seit ihrer Einführung 1999 einen großen Zuspruch gefunden und haben nicht zuletzt in sog. Offshore-Finanzplätzen zu einer stärkeren Transparenz geführt. Das BMZ unterstützt die Arbeit von IWF und Weltbank und tritt für eine stärkere Prioritätensetzung und ein verstärktes Follow-up durch technische Unterstützung ein. Dabei ist es insbesondere von Bedeutung, dass die EL hier eine verstärkte Mitsprache bekommen, um die „ownership“ für internationale Standards zu stärken.

Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bilden eine Gefahr für das internationale Finanzsystem. Die „Financial Action Task Force (FATF)“ hat ihre 40 Empfehlungen zur Geldwäschebekämpfung in 2002 überarbeitet und durch 8 Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung erweitert. Diese 48 Kriterien werden seit Oktober 2002 sowohl von der FATF als auch von der Weltbank in einer Pilotphase angewandt.

Das BMZ nimmt aktiv an der Diskussion zu Möglichkeiten einer **verstärkten Mitsprache der EL in den internationalen Finanzinstitutionen** teil. Dazu hat Bundesentwicklungsministerin Wierzycka bei der Weltbank-Jahreskonferenz im September 2003 in Dubai ein vielbeachtetes Diskussionspapier vorgestellt. Ziel sind substanzielle Reformen und qualitative Verbesserungen für EL, da nur eine stärkere Mitsprache auch zu einer verbesserten „ownership“ führen kann. Eine stärkere Dezentralisierung der Weltbank-Aktivitäten sowie eine Stärkung vorhandener regionaler Zusammen-

schlüsse und Strukturen können diesem Ziel dienen. In welchem Umfang diese Stärkung notwendig ist, soll anhand in Auftrag gegebener Studien in IWF und Weltbank in den nächsten Monaten eruiert werden. Mit konkreten Beschlüssen ist anlässlich der Frühjahrstagung 2004 von IWF und Weltbank zu rechnen.

Das BMZ setzt sich in verschiedenen internationalen Foren für eine Harmonisierung und Kohärenzbildung von Politikbereichen ein, die für die Zusammenarbeit mit EL von Bedeutung sind. Dabei steht das Ziel der Armutsbekämpfung stets im Mittelpunkt der Diskussion. Der vom BMZ erstellte **Aktionsplan zur Harmonisierung von Geberpraktiken** ist ein geeignetes Mittel, die Effizienz und Effektivität der deutschen EZ zu erhöhen. Darin werden konkrete Handlungsfelder benannt, die für eine Differenzierung der Intensität der Zusammenarbeit mit Partnerländern geeignet sind, was maßgeschneiderte Lösungen von der Projektebene bis zur programmorientierten Finanzierung möglich macht.

Zusammen mit der Weltbank arbeitet das BMZ an der Umsetzung von Pilotprogrammen zur Harmonisierung von bi- und multilateralen Gebern, u.a. in Äthiopien, Mosambik und Vietnam. Erste Erfahrungen haben gezeigt, dass eine erfolgreiche Harmonisierung nur dann möglich ist, wenn ausreichende „ownership“ vorliegt und sich die Geber nachdrücklich zu einer Harmonisierung verpflichten.

Welchen Beitrag leistet Deutschland zur Umsetzung von Monterrey und zur Sicherung der 2015-Ziele?

Peter Weiß*

In Zusammenhang mit den Diskussions- und Umsetzungsprozessen bei der Internationalen Staatengemeinschaft und nationalen Konzepten zur Entwicklungsfinanzierung müssen folgende Komponenten im Mittelpunkt unserer Betrachtung stehen:

(1) Konvergenz der Ziele

Die verschiedenen UN-Sonderkonferenzen zu Fragen der internationalen Zusammenarbeit, v.a. die UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey und der Gipfel von Johannesburg haben Erfolge erzielt, in dem die Ziele der internationalen Zusammenarbeit und einer entwicklungsorientierten Politik heute auf eine breitere Basis gestellt sind. Insbesondere gibt es heute mehr Annäherung und Konvergenz aus der Fragestellung, wie nachhaltige Entwicklung definiert und durch eine entsprechende Politik unterstützt wird. Offen bleibt, ob auch das konkrete Handeln der einzelnen Staaten und der internationalen Staatengemeinschaft insgesamt diesen gemeinsam definierten Zielsetzungen entspricht. Bei manchen Akteuren muss man zudem Zweifel haben, ob sie vielleicht die internationale Entwicklungsterminologie nur verbal übernommen haben, sie letztlich inhaltlich aber doch nicht entschieden genug unterstützen und teilen.

(2) Entwicklungsfinanzierung braucht mehr Geld

Unstrittig ist, dass alle Bemühungen um mehr Konvergenz und mehr Effizienz umsonst bleiben, wenn es nicht auch mehr finanzielle Mittel für die Entwicklungsfinanzierung gibt. Deshalb muss der erste Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung der Ergebnisse von Monterrey sein, den Entwicklungshaushalt entsprechend zu steigern. Leider wird der Bundeshaushalt 2004, den das Parlament soeben beschlossen hat, diesen Erwartungen nicht gerecht. Der Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) muss erneut finanzielle Einbußen hinnehmen. Durch die vom Haushaltsausschuss beschlossenen Kürzungen und eine globale Minderausgabe sinkt der BMZ-Etat 2004 gegenüber dem Etat 2003 ab. Da das BMZ gemäß Kabinettsbeschluss aus seinem gekürzten Etat nochmals 80 Mio. € zur Bewirtschaftung an das Auswärtige Amt abtreten muss, wird der Entwicklungsministerin im Jahr

Jahr 2004 zur eigenen Bewirtschaftung nur noch eine Summe von 3.664,536 Mio. € zur Verfügung stehen. Dies bedeutet, dass dem BMZ - mit Ausnahme des Sparhaushaltes 2000 - im Jahr 2004 so wenig Mittel zur Eigenbewirtschaftung zur Verfügung stehen, wie noch nie zuvor in der Regierungszeit von Rot-Grün. Der Anteil des BMZ-Haushaltes am Gesamtetat des Bundes sinkt auf 1,42% und hat damit den geringsten Stand der Regierungszeit von Rot-Grün erreicht. Dies zeigt, die angekündigte Trendwende zu einer Verstärkung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bleibt nicht nur aus, sie wird sogar eher in ihr Gegenteil verkehrt.



Peter Weiß

(3) Entwicklung der deutschen ODA-Quote

Zentraler Ansatz für die Verbesserung der Entwicklungsfinanzierung ist die Festlegung von Monterrey, dass alle Industriestaaten eine Verpflichtung eingegangen sind, ihre „Official Development Assistance“(ODA)-Quote in den nächsten Jahren zu steigern. Die Bundesrepublik Deutschland hat angekündigt, dass sie bis zum Jahr 2006 ihre ODA-Quote auf 0,33% des Bruttonationaleinkommens steigern werde. Mit der derzeitigen Haushaltspolitik erscheint es relativ unwahrscheinlich, dass dieses Ziel noch erreicht werden kann. Die ODA-Quote in den Jahren 2001 und 2002 lag gleichbleibend bei nur 0,27%. Allerdings konnte die ODA-Quote auf dieser Höhe nur gehalten werden, weil die fehlende direkte Bereitstellung von Entwicklungsgeldern

* Mitglied des Deutschen Bundestags (seit 1998), Fraktion der CDU/CSU

durch den Bundeshaushalt oder den deutschen Anteil am EU-Entwicklungshaushalt durch Entschuldungsmaßnahmen kompensiert wurde. Der Vorteil von Entschuldungsmaßnahmen ist, dass diese bei der Berechnung der ODA-Quote doppelt zählen. So betrug der prozentuale Anteil des Einzelplans 23 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) an der gesamten deutschen ODA 2001 59,7% und 2002 nur noch 48,9%. ODA-steigernd wirkte sich der Erlass von Handelskrediten aus, der von 23 Mio. € im Jahr 2001 auf 630 Mio. € im Jahr 2002 gesteigert wurde. Ebenso wurde der Erlass von Krediten der finanziellen Zusammenarbeit von 171 Mio. € im Jahr 2001 auf 455 Mio. € im Jahr 2002 gesteigert. So erfreulich die zusätzlichen Entschuldungsmaßnahmen für die Entwicklungsländer sind, die finanziellen Auswirkungen der Entschuldungsmaßnahmen sind jedoch weit geringer als der Zufluss frischer neuer Entwicklungsgelder. Beim G8-Gipfel, dem sog. „Schuldengipfel“, im Juni 1999 in Köln war seitens der Industriestaaten zugesagt worden, die neue Entschuldungsinitiative zu starten und gleichzeitig die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen. Mittlerweile muss man zumindest für den Beitrag Deutschlands feststellen, dass fehlende Entwicklungsgelder durch Entschuldungsmaßnahmen ersetzt werden. Eine solche Politik zur Steigerung der ODA-Quote ist jedoch das Gegenteil dessen, was die Entwicklungsländer zu Recht von den Industrienationen erwarten.

(4) Ziel Armutsbekämpfung

Als „überwölbendes“ Ziel wird im Aktionsprogramm 2015 die Armutsbekämpfung zur zentralen Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit erklärt. Die Bundesrepublik Deutschland wird einen maßgeblichen Beitrag dazu leisten, dass das international vereinbarte Ziel, bis zum Jahr 2015 die Zahl der in extremer Armut lebenden Menschen in der Welt um die Hälfte zu reduzieren, erreicht werden kann. Armutsbekämpfung bedarf, dazu verpflichtet auch das Aktionsprogramm 2015, besondere Investitionen in den Bereichen Bildung, vor allem der Grundbildung für junge Frauen und Männer, der Gesundheit, der sozialen Grunddienste, für den Zugang zu sauberem Wasser und für den Umwelt- und Ressourcenschutz. Wird die deutsche Entwicklungszusammenarbeit dieser Verpflichtung auf die Armutsbekämpfung tatsächlich gerecht? Leider sind im Bundeshaushalt 2004 gerade in den Sektorprogrammen Bildung, Gesundheit, Wasser und Umwelt- und Ressourcenschutz zum Teil deutliche Rückgänge des deutschen finanziellen Beitrags zu verzeichnen. Mit dem Bundeshaushalt für 2004 werden nicht nur finanziell, sondern auch inhaltlich Akzente gesetzt, die im Sinne einer erfolgspre-

chenden Armutsbekämpfungspolitik nicht zu verantworten sind.

(5) Entschuldung

Mit der Entschuldung der hochverschuldeten armen Länder, der sogenannten *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC), wird grundsätzlich viel für deren Entwicklungschancen getan. Allerdings sind manche dieser ärmsten Länder innerhalb weniger Jahre wieder so hoch verschuldet wie vor den Entschuldungsmaßnahmen. Wir benötigen angesichts dieser Tatsache dringend effektivere Kontrollmechanismen für Entschuldungsmaßnahmen. Die Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung für die jeweiligen Länder, die *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), müssen verlässliche Zielvorgaben für eine entwicklungsorientierte Politik sein, auf die die jeweiligen Länder fest verpflichtet bleiben. Zu den Mindeststandards, die für die folgenden Entschuldungsrunden festgelegt werden müssen, ist u.a. die Beteiligung der Zivilgesellschaft in dem jeweiligen Land zu rechnen, die kontinuierlich erfolgen muss.

(6) Public Private Partnership (PPP)

PPP ist in Bereichen zu begrüßen, in denen die Privatwirtschaft sonst nicht tätig würde. Hier stehen alle Akteure noch vor großen Herausforderungen, gerade in Hinsicht auf die Rahmenbedingungen für ein erfolgreiches PPP, u.a. bei Steuern, Rechtssicherheit und Korruptionsproblematik. Wir sollten uns stärker dem Problem zuwenden, was mit kleinen Unternehmen im informellen Sektor geschieht. Hier sollte dem Instrument der Mikrofinanzierung wesentlich mehr Bedeutung zukommen als dies bisher geschehen ist. Bezeichnenderweise haben die Vereinten Nationen 2005 zum Jahr der Mikrofinanzierung ausgerufen. Das ist ein guter Ansatzpunkt, um diese Themen weiter voranzubringen und um Hemmnisse für Mikrofinanzierungsprogramme abzubauen.

(7) Welthandel

Im Zuge der unterschiedlichen Debatten um den Welthandel scheint mir besonders ein Aspekt bedenkenswert: der freie Zugang aller Entwicklungsländer zu den Weltmärkten bedeutet nicht gleich, dass die Armen der Welt davon profitieren. Handelsbarrieren müssen abgebaut werden, aber die Konsequenzen dieses Abbaus müssen genau bedacht und analysiert werden. Die Strukturen und Rahmenbedingungen in den Ländern und ihre Volkswirtschaften selbst müssen so verändert werden, dass die Armen tatsächlich von einem wachsenden Wohlstand aus vermehrtem Handel profitieren können.

„Die Versprechen von Monterrey“ – Vergessen und Gebrochen

Prof. Dr. Franz Nuscheler*

Es zeichnet sich bereits ab, dass die vom rot-grünen Koalitionsvertrag anvisierte Steigerung der ODA auf 0,33 % bis 2006 nicht erreicht wird – und noch weniger, wenn die Aufwendungen von UN-Friedensmissionen in die ODA-Quote eingerechnet werden. Es geht aber nicht so sehr um diese Quantitäten, sondern um die Gretchenfrage, wie weit die verfügbaren Mittel zur Verwirklichung der MDGs und des „Aktionsprogramms 2015“ eingesetzt werden.



Prof. Dr. Franz Nuscheler

Obwohl die Bundesregierung die „Fast Track Initiative“ für „Bildung für alle“ unterschrieb, sanken die Aufwendungen für die Grundbildung und sollen in der Planung für 2004 sogar unter 2 % fallen. Dies grenzt an einen entwicklungspolitischen Skandal. Lt. dem DAC-Bericht 2003 sieht Deutschland auch bei den Investitionen in die Basisgesundheitsdienste im internationalen Vergleich sehr schlecht aus. So können die MDGs zur Kinder- und Müttersterblichkeit sowie zur reproduktiven Gesundheit nicht erreicht werden.

Dies sind Gründe, warum inzwischen immer häufiger der Vorwurf zu hören ist, dass die MDGs und der „Monterrey-Konsensus“ einer Mogelpackung gleichkämen, die der Armutsbekämpfung nur einen legitimationsheischenden Lippendienst erweisen soll. Die Legitimation von Entwicklungspolitik hängt aber von einer glaubwürdigen und durch Taten nachweisbaren Armutsorientierung ab.

Jeder pickt sich aus dem Monterrey-Konsensus und seinem follow up-Prozess heraus, was ihm besonders wichtig erscheint. Für mich besonders enttäuschend war und ist, dass die vom Human Development Report 2002 angemahnte und von der Enquete-kommission zur „Globalisierung der Weltwirtschaft“ geforderte Reform der Bretton Woods-

Institutionen durch eine Umverteilung der Stimmengewichte auf die lange Bank geschoben wurde; die technische Hilfe für die afrikanischen WTO-Mitglieder zwar hilfreich war, aber keineswegs die interne und externe Transparenz der WTO erhöhte und nach wie vor ungelöst blieb, wie die Umwelt- und Sozialstandards am besten geschützt werden können; die in Monterrey angestoßene Diskussion zur Reform und Aufwertung des ECOSOC und zur Einbindung der Bretton Woods-Institutionen in das UN-System in kosmetischen Operationen stecken blieb.

Es stellt sich immer deutlicher heraus, dass auch der PRSP-Prozess zu einer Mogelpackung verkommt, in der die positiven Ansätze von Partizipation und ownership zunehmend verkümmern. Die ernüchternde Zwischenbilanz von Walter Eberlei lautet: Zu wenig Zivilgesellschaft, zu viel Weltbank. Damit hängt zusammen, dass auch die HIPC II-Initiative ein gutes Stück ihrer Verheißungen verloren hat, nachdem erst acht HIPC den „completion point“ erreicht und das Fegefeuer der SAP überstanden haben.

Fazit: Das negative Ergebnis von Monterrey ist, dass der erhoffte Schub in der Entwicklungsfinanzierung wenig zur Verwirklichung der MDGs beitragen kann. Auch die bis Ende der 90er Jahre explodierenden und seitdem wieder sinkenden ausländischen Direktinvestitionen (FDI) gehen nicht dorthin, wo die Armut am größten ist. Die Hoffnungen auf PPP (Public-Private Partnership) und Globale Fonds sind trügerisch: Sie können – einmal abgesehen von Bedenken gegenüber Interessen von sich beteiligenden Privatunternehmen – die Finanzierungslücke nicht schließen, vielmehr von der Verantwortung der öffentlichen Geldgeber ablenken. Andererseits sollte in dieser Not die römische Maxime gelten: pecunia not olet.

Die deutsche und internationale Entwicklungspolitik riskieren mit den nicht eingelösten „Versprechen von Monterrey“, noch mehr an Glaubwürdigkeit und Legitimation zu verlieren. Wer soll solche feierlichen Konsens-Bekundungen noch ernst nehmen? Zynismus macht sich breit. Dies sollte auch die Entwicklungslobby (à la VENRO) bedrücken und dazu ermuntern, die Regierenden mit Augenmaß und Leidenschaft an ihre wohlfeilen Versprechen zu erinnern.

* Seit 1990 Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen

Transparenz der Staatshaushalte/ "participatory budgeting" Erfahrungen aus Projektbesuchen in Bolivien vom 29.09.03 bis 09.10.03

Marcelo Waschl*

Der vorliegende Beitrag möchte anhand von konkreten Beispielen aus der Projektarbeit aufzeigen, wie die Prozesse zur Umsetzung der Armutsminderungsstrategie in Bolivien verlaufen. Dabei werden insbesondere die Probleme zum Thema "Transparenz" behandelt und Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt bzw. zur Diskussion gestellt.

Beispiel 1 (Lokale Ebene)

Besuch einer Gemeinde von ca. 5.000 Einw. (10 Distrikte) nahe der Stadt Santa Cruz. Dort fand ein Treffen mit den Überwachungskomitees sowie mit Mitarbeitern der territorialen Basisorganisationen (*OTB's - Organizaciones Territoriales de Base*) statt. Dabei wurden folgende Probleme des Überwachungssystems genannt:

- Im Allgemeinen **fehlt** es in der Kommunalverwaltung an **Transparenz**, z.B. bei der Bekanntgabe und der Verteilung der Haushaltsmittel.
- Bei Entscheidungen werden parteipolitische und / oder private Interessen bevorzugt. Oft versuchen lokale Amtsträger, die Überwachungskomitees zu bestechen.
- Bei der Umsetzung der Aufsichts- bzw. Überwachungsaufgaben (*auditorias sociales*) gibt es Schwierigkeiten, da die Komitees nicht über ausreichende Kenntnisse im Zusammenhang mit den Stadtentwicklungsplänen (*POA's*) verfügen. Außerdem sind sie bei der Kontrolle von durchgeführten technischen Maßnahmen völlig überfordert.
- Die von der Verwaltung zur Prüfung vorgelegten Abrechnungsunterlagen über durchgeführte Maßnahmen (insbesondere Bauleistungen) erweisen sich als sehr schwierig und sind für das Überwachungskomitee oft "unleserlich".
- Durch fehlende finanzielle Mittel für unabhängige technische Überwachung / Begutachtung können die Verdachtsfälle der Mittelverschwendung und / oder der Korruption nicht rechtzeitig aufgedeckt bzw. bekämpft werden.
- Bei der Durchführung von Bauvorhaben wird die Beteiligung von qualifizierten Arbeitskräften aus Reihen der Bevölkerung verhindert (z.B. durch Vergabe der Bauleistungen an auswärtige Firmen), oder sie ist nicht erwünscht. Dadurch werden aber die lokalen Potentiale und Res-

ourcen für Einkommensschaffung und ökonomische Entwicklung nicht mobilisiert.

- Die Gesetze und Mechanismen zur Bürgerbeteiligung und Überwachung durch die Zivilgesellschaft sind der Bevölkerung meistens nicht bekannt. Dadurch ist eine Rückendeckung durch die Bevölkerung nur sehr schwach, z.B. bei Aktionen der eingesetzten Überwachungskomitees.
- Die Traditionen und das kulturelle Erbe der einheimischen Bevölkerung (z.B. Gemeinschaftsarbeit, eigene Art der Konfliktlösung, Solidarität und gegenseitige Hilfe) verlieren an Gewicht, weil sie kaum oder nur wenig in der Gesetzgebung sowie in den Mechanismen der Bürgerbeteiligung berücksichtigt werden.

Randbemerkung: Über Korruptionsfälle in 4 Gemeinden - darunter die besuchte Gemeinde - berichtet die lokale Zeitung *El Deber* in ihrer Ausgabe vom 30.09.03: Die Bürgermeister sollen insgesamt 200.000.- Bs. (ca. 24.000.-EUR) unterschlagen haben.



Marcelo Waschl

Beispiel 2 (Regionale Ebene)

In Santa Cruz wurde die Tagung des regionalen Netzwerkes zur Förderung und Stärkung der effektiven Bürgerbeteiligung und sozialen Kontrolle (*Red de Participación Ciudadana y Control Social / Instituciones del Grupo Regional Santa Cruz*) besucht. Die anwesenden Mitglieder aus 7 NRO und die Vertreter des Verbandes der Überwachungskomitees von ca. 50 Gemeinden (*Municipios*) aus der Region berichteten Folgendes:

* Fachreferent für Stadtentwicklung bei Misereor (Lateinamerika-Abteilung)

- Als Ergebnis einer Umfrage bei den Überwachungskomitees des Departements von Santa Cruz über die Höhe der Haushaltsmittel (Eigenmittel, Mittel aus *coparticipación tributaria* und Entschuldungsmittel aus HIPC II - Initiative) und über die Verwendung / Ausgaben nach Sektoren wurden lediglich 5% der Formulare vollständig ausgefüllt zurückgesandt. Dazu wurde kommentiert, dass bei den Munizipalverwaltungen **keine Transparenz** herrsche und dass es schwierig sei, dort die Daten zu erhalten.
- Wichtige Daten der Verwaltungen und Ämter auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene über Höhe und Verwendung der sonstigen Mittel (*FPS-Fondo Productivo Social*, *FNDR-Fondo Nacional de Desarrollo Regional*) werden vorenthalten.
- Die zur Armutsminderung vorgesehenen Mittel werden für andere Zwecke eingesetzt, z.B. um Funktionäre zu entlohnen. Es werden keine Angaben über Banktransfers und Kontenbewegungen gemacht.
- Von Seiten der Regierung besteht **keine Transparenz** bei der Mittelverwaltung, wichtige Informationen zur Kontrolle der Mittel wurden vorenthalten.
- Dem Rechnungshof (*Contraloría General de la Republica*) wurden Korruptionsfälle gemeldet, die bisher jedoch nicht verfolgt wurden.

Das Vorgehen der damaligen Regierung wurde auch von der Katholischen Kirche / CEPAS - CARITAS heftig kritisiert, die ein Förderungsprogramm zur Beteiligung der Zivilgesellschaft und sozialen Kontrolle (*PROPACS-Programa de Promoción de la Participación y del Control Social*) mit Hilfe von Misereor durchführt. Diese Kritik wurde bereits zuvor in einem Positionspapier über die von der Regierung verfasste Armutsminderungsstrategie (*EBRP 2004 - 2007*) geäußert, an dem auch andere Organisationen der Zivilgesellschaft beteiligt waren.

Schlussfolgerung

Wie diese Beispiele zeigen, sind in Bolivien noch nicht die Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung im Sinne der Monterrey-Vereinbarungen (vgl. Kapitel 1 der vorliegenden Zwischenbilanz) geschaffen. Die Regierenden gehen nicht auf die Nöte und legitimen Bedürfnisse der Bevölkerung ein. Zwar ist in Bolivien der Anteil der Sozialausgaben an den Staatsausgaben im Jahr nach dem Erreichen des *completion point* signifikant angestiegen (vgl. Zwischenbilanz, S.8), doch wurden bereits im Jahr darauf zur Armutsminderung vorgesehene Mittel der HIPIC-II-Initiative in die Sanierung des Staatsdefizits umgeleitet (Dekret 26878 vom 21.1.2002). Somit wurden bisher nur 48 % der Entschuldungsmittel effektiv für die Armutsminderung eingesetzt.

Vor dem Hintergrund der Mittelverschwendung, der mangelnden Transparenz, der Korruption und der Machtgier der politischen Parteien erscheint es unerlässlich, die bestehenden Instrumente und Mechanismen so zu erweitern, dass die Zivilgesellschaft alle öffentlichen Ausgaben kontrollieren kann. Dabei muss darauf geachtet werden, dass die Systeme, Verordnungen und Strukturen nicht von oben verordnet werden, sondern von unten wachsen, so dass sie auch von der Bevölkerung verstanden und getragen werden.

Ein inzwischen anerkanntes und wirksames Instrument, das zur Lösung der oben genannten Probleme beitragen kann, ist die „**Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Haushalten**“. Damit können Menschen ihre Entwicklung selbst in die Hand nehmen, bei der Erstellung und Verwendung der Haushalte mitentscheiden, Kontrolle ausüben und sich den Zugang zu öffentlichen Leistungen sichern. Dieses

Beispiel 3 (Nationale Ebene)

Die Informationspolitik der gestürzten Regierung des Präsidenten Sanchez de Lozada war undurchsichtig. So wurde die Bevölkerung nicht ausreichend und rechtzeitig über das umstrittene Projekt des Gasexports nach Mexiko und in die USA über Chile oder Peru informiert und somit auch nicht am Entscheidungsprozeß beteiligt. Als am 8. und 9. Oktober 2003 in Paris ein Konsultativtreffen zwischen Regierungsvertretern und internationalen Geldgebern stattfand, eskalierte die Situation in Bolivien. Die protestierende Bevölkerung vermutete, dass bei dem Treffen Kredite zum Bau der Infrastruktur des Gasexports verhandelt würden. Von der Regierung erfuhr die Bevölkerung erst am 10. Oktober, dass Weltbank, IWF, BID und CAF in Paris Zusagen über konzessionelle Kredite in Höhe von 1.960 Millionen USD für die Zeit von 2004 - 2007 zur Förderung des Wirtschaftswachstums und zur Armutsminderung in Aussicht gestellt hatten.

Inzwischen hatten die Auseinandersetzungen zwischen Demonstranten und Militärs bereits zahlreiche Tote und Verletzte gefordert. Insgesamt starben bei den Ausschreitungen im Oktober mehr als 80 Menschen.

Im Zusammenhang mit den Verhandlungen in Paris veröffentlichte das Büro des "Mechanismus für soziale Kontrolle" (*MCS-Mecanismo de Control Social*) folgende Presseerklärungen (*La Prensa*, 9. und 10.10.2003):

- Die revidierte neue Fassung der bolivianischen Armutsminderungsstrategie (*EBRP 2004-2007*) wurde von der Regierung einseitig und ohne Konsultationen mit der Zivilgesellschaft ausgearbeitet.

Instrument ermöglicht eine Form der direkten Demokratie:

- Das System setzt an der Basis an. Es wird von unten getragen und aufgebaut durch neue Formen der horizontalen Kommunikation, der Verständigung, des Handelns und der Kooperation.
- Glaubwürdigkeit, Transparenz und Effizienzsteigerung lassen sich erreichen, weil die offene Haushaltserstellung umfassende, rechtzeitige und für alle Beteiligten verständliche Informationen sowie Rechenschaftslegung verlangt.
- Die Bevölkerung kann sich mit den Vorhaben leichter identifizieren, da sie eine aktive Rolle in dem Prozess einnimmt, um ihre Anliegen und Interessen entsprechend der realen Möglichkeiten durchzusetzen.

Auf Initiative von Misereor und Partnerorganisationen befindet sich die „Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Haushalten,“ in Bolivien bereits im Aufbau. Ein internationales Seminar zu dem Thema im Oktober 2002 in El Alto / La Paz stieß auf großes Interesse. Rund 70 Vertreter von Basisorganisationen, NRO's, Kommunalbehörden, Ministerien, Parlament und UNO sowie Referenten aus Brasilien, Kolumbien und Peru nahmen daran teil. Inzwischen hat sich die Zahl der Organisationen, die sich im Netzwerk für Bürgerbeteiligung und soziale Kontrolle (*Red de Participacion Ciudadana y Control Social*) engagieren, von ca. 40 auf 80 verdoppelt. Erste Versuche der Bürgerbeteiligung wurden in sieben bereitwilligen Municipien in Bolivien gestartet. Das Projekt scheint vielversprechend.

Dennoch bedarf es noch vieler weiterer Initiativen, die die Unterstützung von Organisationen wie VENRO brauchen. So müssen Schutz und Sicherheit der Partner gewährleistet werden, damit diese in so sensiblen Bereichen wie Transparenz und Korruptionsbekämpfung ungehindert und frei ihrer Arbeit nachgehen können. Ein positives Beispiel ist die Initiative der Bistümer Hildesheim und Trier, die einen gemeinsamen Appell an Bürgermeister in Bolivien gerichtet haben.

Auch auf die internationalen Geldgeber muss weiter Druck ausgeübt werden, damit die soziale Kontrolle erfolgen kann. Sie sind mit dafür verantwortlich, dass Informationen über die Art, Höhe und Verwendung von Finanzierungshilfen an die Kontrollinstanzen weitergegeben werden. Da diese Informationen im Allgemeinen fehlen, sind Initiativen wie die Kontrollinitiative der Weltbank unwirksam. Dabei handelt es sich um Kleinprojekte im Rahmen von 15 000 US-Dollar, die der Zivilgesellschaft in Bolivien, Honduras und Nicaragua angeboten werden, um die Fähigkeit zur Kontrolle der Mittelverwendung zu fördern. Nur stellt sich hier die Frage, ob damit nicht die NRO's als Ausführungsorgane für die Aufgaben der Weltbank benutzt werden.

Eine vollständige Transparenz der Staatshaushalte erfordert sowohl auf lokaler als auch auf nationaler und internationaler Ebene eine Offenlegung der Finanzierungen, damit die soziale Kontrolle erfolgreich durchgeführt werden kann.

**Grundlagen und Instrumente der Bürgerbeteiligung
und sozialen Kontrolle in Bolivien***

Entstehungsdatum	Grundlagen /Instrumente	Ziel / Funktion
1994 (20.04.94) 1995 (28.07.95)	<i>Ley 1551 de Participación Popular y de Descentralización Administrativa</i> (Nr.1654) (Bürgerbeteiligungs- und Dezentralisierungsgesetz)	Bürgerbeteiligung bei der Definition der Gemeindepolitik durch Erstellung von Entwicklungsplänen (<i>POAs-Planes Operativos Anuales; PDMs-Planes de Desarrollo Municipal</i>) Verteilung der staatlichen Steuereinnahmen (ca.20%) an 314 Gemeinden (<i>Coparticipación tributaria</i>) Gründung von territorialen Basisorganisationen (<i>OTBs- Organizaciones Territoriales de Base</i>) Wahl von Überwachungskomitees (<i>C.V. -Comites de Vigilancia</i>) durch <i>OTB's</i> zur Ausübung von sozialer Kontrolle bzgl. der Umsetzung der Pläne u. Durchführung
1999 (28.10.99)	<i>Ley de Municipalidades 2028</i> (Gemeindeverwaltungsgesetz)	Regelt die Funktionsweise der Gemeinden, ihre Pflichten und Kompetenzen (<i>Alcaldes, Consejos Municipales, Comites de Vigilancia</i>)
1998 /1999 2000 (Feb-April)	<i>Iniciativa Jubileo 2000</i> (Initiative Jubiläum 2000) <i>Foro Jubileo 2000</i> (Jubiläums - Forum 2000)	Kampagne zum Schuldenerlass u.a. angeregt durch Partnerschaftskommission der Diözesen Hildesheim/Trier Konsultationsprozess zum Thema Armutsminderung, mit Unterstützung der Kath. Kirche und repräsentativer Teilnehmer der Zivilgesellschaft (<i>Foros Departamentales, Foro Nacional</i>), nachdem sich Bolivien im Feb. 2000 für den Erweiterten Schuldenerlass im Rahmen der HIPIC II - Initiative qualifiziert hat
2000 (April-Sept)	<i>Diálogo Nacional</i> (Nationaler Dialog)	Liefert Grundlagen auf kommunaler, departamentaler und nationaler Ebene für eine Strategie zur Armutsminderung. Beteiligt sind vorwiegend Regierung, politische Parteien, Foro Jubileo 2000
2001 (27.03. 01)	<i>EBRP - Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza</i> (Bolivianische Strategie zur Armutsminderung)	Investitionen zur Produktionswachstum, Armutsminderung (von 63% auf 41% extremer Armut von 37% auf 17% bis Jahr 2015) Förderung der Integration und Beteiligung der Zivilgesellschaft, Bekämpfung der Korruption, Ausübung sozialer Kontrolle
2001 (Juni) 2002 (02.04.02)	<i>Ley del Diálogo Nacional 2000</i> (Gesetz des Nationalen Dialogs 2000) <i>Decreto Nr. 26564: Procedimientos del Mecanismo del Control Social</i> (Dekret zur Operationalisierung sozialer Kontrollmechanismen)	Richtlinien zur Umsetzung von PRSP bzw. <i>EBRP</i> Regelung der Mittelvergabe und der Verwendung (aus Entschuldung: 10% für Gesundheit, 20% für Erziehung und 70% für Produktive Infrastruktur; Mittelabfluss ab 30.08.2001) Verfahrensregeln, Schaffung von Kontrollinstanzen (nur zur Verwendung der Entschuldungsmittel !) (<i>MCS - Mecanismos de Control Social</i>) Nationaler Dialog als Bestandteil der Bürgerbeteiligung bei Prozessen der Armutsminderung (Präsenz der Kath. Kirche/ CEPAS-CARITAS in den Instanzen der <i>MCS</i> als inhaltl.-technischer Beirat)

* (Schematische Darstellung dient nur als Übersicht und hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit)

M. Waschl

Pressemitteilungen /Artikel:

Social Commission of the Bolivian Episcopal Conference - CEPAS / CARITAS (*Positionspapier v. 6.10.03*):

"The revised Bolivian Poverty Reduction Strategy 2004-2007" (*Comments on the proposal submitted by the Bolivian government to the Consultative Group Meeting for Bolivia in Paris, October 8-9, 2003*)

"El Deber":

(*Tageszeitung www.eldeber.com.bo*)

- "Prefecturas administran unos 200 Mio. USD sin ningun tipo de fiscalización" (*Ausgabe v. 30.09.03*)

"La Prensa":

(*Tageszeitung: www.laprensa-bolivia.net*)

- "Ejecución de recursos HIPC II fue sólo el 48%" (*Ausgabe v. 09.10.03*)

- "Bolivia asegura apoyo pero debe mostrar resultados" (*Ausgabe v. 10.10.03*)

"Ministerio de Hacienda":

(*www.hacienda.gov.bo /prensa*)

- "XV Reunión del Grupo Consultivo de Paris" (*Mitteilung v. 08.10.03*)

- "Resultados del Grupo Consultivo de Paris" (*Mitteilung v. 10.10.03*)

Literatur:

M. Brinkmann / C. Moser / U. Nitschke (März 2002): Vom Süden lernen. Porto Alegres Beteiligungshaushalt wird zum Modell für direkte Demokratie

Wolfram Klein (Artikel in E+Z Jg. 44 Juli 2003): Boliviens Armutsminderungsstrategie

G. Krekeler / I. Tokarski (2000): Entschuldung und Zivilgesellschaft. Länderbeispiel Bolivien (Manuskript Aug. 2000)

VENRO (2003): Zwischenbilanz der Umsetzung des "Monterrey Konsensus", Bilanzpapier

Gerechte Besteuerung und Verhinderung von Steuerflucht

Pepo Hofstetter*

Der Monterrey-Konsens räumt der Mobilisierung von lokalen Ressourcen bei der Finanzierung von Entwicklung einen wichtigen Platz ein. Er sieht dabei insbesondere „effiziente Steuersysteme“ als wesentliche Ressourcenquelle. Unter Ziffer 64 des Schlussdokumentes wird im Kapitel „Systemische Fragen“ auf die Notwendigkeit verwiesen, die internationale Steuerkooperation durch einen verstärkten Dialog zwischen nationalen Steuerbehörden sowie eine intensivere Koordinierung der Arbeit von multilateralen Gremien und regionalen Organisationen zu verbessern. Tatsächlich können Entwicklungsländer erst dann daran denken, effiziente Steuersysteme aufzubauen, wenn sie dabei durch eine international koordinierte Steuerpolitik unterstützt werden. Doch der Konsens von Monterrey bleibt diesbezüglich vage und unverbindlich. So wurde die vom Zedillo-Bericht vorgeschlagene Bildung einer *International Tax Organisation* nicht aufgenommen. Und vom *International Taxation Dialogue*, den der IWF, die Weltbank und die OECD in Monterrey vollmundig angekündigten, hat man seither nichts mehr gehört.

Dabei bestünde gerade bei Steuerflucht und Steuerwettbewerb ein großer Handlungsbedarf. Denn Steuerflucht und Steuerwettbewerb unterlaufen die Bemühungen von Entwicklungsländern, ihre Staatseinnahmen zu verbessern. Sie sind ein wesentliches Hindernis im Kampf gegen Armut und für soziale Entwicklung.

- Die Liberalisierung der Finanz- und Warenmärkte hat dem Standortwettbewerb zwischen Staaten und damit dem Steuerwettbewerb neuen Schwung verliehen. Viele Staaten, insbesondere Entwicklungs- und Transitionsländer, senken ihre Unternehmenssteuern in der Hoffnung, damit Investitionen von Multis anzuziehen.
- Eine zentrale Rolle im Geschäft von Steuerhinterziehung und Steuerwettbewerb spielen die Steueroasen und Offshore-Zentren. Diese haben sich in den letzten zwanzig Jahren von einem Randphänomen zu einem zentralen globalen Geschäftsfeld entwickelt. Dabei handelt es sich keineswegs bloß um exotische Inseln mit laschen Gesetzen. Steueroasen sind voll in die etablierten Finanzstrukturen eingebunden, und

die wichtigsten Finanzplätze der Welt betreiben selber Offshore-Geschäfte.

Rund ein Drittel des weltweiten Vermögens, 7500 Milliarden Dollar, wird heute offshore verwaltet. Steueroasen werden auch eifrig von global tätigen Konzernen genutzt, um ihre Steuern zu „optimieren“ und die Gewinne gezielt dort anfallen zu lassen, wo die Besteuerung gering oder Null ist (Transfer Pricing). Man schätzt, dass die Hälfte aller weltweit getätigten finanziellen Transaktionen in der einen oder anderen Form mit Steueroasen in Kontakt kommt. Steueroasen destabilisieren zudem das internationale Finanzsystem und ziehen kriminelle Gelder an.

Folgen für die Entwicklungsländer

Steuerflucht, Steuerwettbewerb und unfaire Steuerpraktiken haben für alle Staatsbudgets negative Folgen. Besonders hart betroffen sind die Entwicklungsländer. Oxfam schätzte in einem Positionspapier vom Jahr 2000, dass den Entwicklungsländern dadurch jährlich rund 50 Milliarden Dollar an potentiellen Einnahmen entgehen (OXFAM: *Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication*. Oxford, 2000). Nämlich rund 35 Milliarden wegen der gegenüber Industrieländern um durchschnittlich rund 10 Prozent tieferen Unternehmenssteuern und 15 Mrd. durch Kapital- bzw. Steuerflucht.

Dieser Betrag ist gleich hoch wie die öffentliche Entwicklungshilfe aller OECD-Länder. Es ist jene Summe, die laut UNDP zusätzlich an ODA nötig wäre, um die *Millennium Development Goals* zu erreichen. Es ist sechs Mal so viel, wie es laut Weltbank braucht, um allen Kindern weltweit die Grundausbildung zu bezahlen.

Natürlich sind diese Zahlen bloß Schätzungen. Es sind Größenordnungen, die bisher allerdings von niemandem bestritten worden sind. Die schädlichen Auswirkungen von Offshore-Zentren und Steueroasen sind denn auch international durchaus anerkannt. Die entwicklungspolitischen Folgen, die besondere Betroffenheit der Entwicklungsländer, bleibt aber weitgehend ausgeklammert. Und die Bemühungen, den Steueroasen und Offshore-Zentren das Handwerk zu legen und den Steuer-

* Mitarbeiter der Arbeitsgemeinschaft Schweizer Hilfswerke/ Swiss Coalition of Development Organizations, engagiert im „Netzwerk Steuergerechtigkeit“

wettbewerb einzudämmen, sind im Vergleich mit den Anstrengungen etwa im Bereich der Terrorismusfinanzierung zaghaft geblieben.

- **Internationale Bemühungen**

Internationale Bemühungen, Steuerflucht und Steuerwettbewerb einzudämmen und gegen Missbräuche in Steueroasen vorzugehen, konzentrieren sich vor allem auf die Schadensbegrenzung in den Industriestaaten selber:

Europäische Union

In der EU ist der Versuch der Finanzminister, zwischen allen Mitgliedsländern und anderen wichtigen Finanzplätzen einen automatischen Informationsaustausch zwischen Banken und Steuerämtern über die Zinsbesteuerung zu etablieren, am Widerstand der Schweiz (und in deren Windschatten Luxemburg, Belgien und Österreich) gescheitert. Diese Länder werden nun lediglich eine Zahlstellensteuer (Quellensteuer) erheben und am Bankgeheimnis festhalten.

OECD

Bei den Bemühungen der OECD im Bereich Steuerpolitik gibt es zwei umstrittene Bereiche: der vom OECD-Fiskalkomitee angestrebte Informationsaustausch und der Kampf gegen sogenannte schädliche Steuerpraktiken.

Die OECD unterscheidet bei ihrem Vorgehen zudem zwischen der Zusammenarbeit unter den Mitgliedern und der Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedern. Bei den Nichtmitgliedern geht es insbesondere um eine Einbindung der kleinen Steueroasen. Letztere haben erst kürzlich einmal mehr dagegen protestiert, die OECD wende gegenüber Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern sehr unterschiedliche Maßstäbe an und gehe gegen kleine Steueroasen viel härter vor als gegen ihre eigenen Finanzplätze. Die OECD führt auch eine Liste mit sog. „nicht-kooperativen Territorien“. Dabei geht es v.a. um deren fehlende Bereitschaft zu Information, Transparenz, über die Steuerhöhe, schädliche Steuerpraktiken etc.

Untereinander hatten die OECD-Mitglieder 1998 einen Report über den internen Informationsaustausch verabschiedet (die Schweiz und Luxemburg enthielten sich). Drei Progress-Reports fassten seither zusammen, was die einzelnen Mitglieder in diese Richtung tun. Es ist aber derzeit offen, ob die OECD tatsächlich einen automatischen Informationsaustausch unter den Mitgliedsländern einrichten will. Der OECD-Ministerrat, der Ende September darüber diskutierte, konnte sich nicht darauf einigen. Wiederum hatten die Schweiz, Luxemburg, Belgien und Österreich sich quer gelegt. Zudem bemüht sich die OECD, unter ihren Mitgliedern

schädliche Steuerpraktiken zu bekämpfen (Besteuerung von Holding-Gesellschaften, Verrechnung konzerninterner Dienstleistungen, Steuerferien u.v.m.).

Bewertung: Die Arbeiten der OECD gehen in die richtige Richtung. Das Problem ist allerdings, dass es kein globaler Ansatz ist und Entwicklungsländer und andere Drittstaaten nicht vollwertig einbezogen werden.

- **UNO**

Zweifellos der richtige Rahmen, um die Probleme global anzugehen und auch die Bedürfnisse der Entwicklungsländer vollwertig einzubeziehen, wäre die UNO. In der UNO gibt es die *Ad Hoc Group of Experts on International Cooperation in Tax Matters*. Sie trifft sich alle zwei bis drei Jahre, das nächste Mal vom 15. - 19. Dezember 2003 in Genf. Bei diesem Treffen sind sehr wichtige Themen traktandiert, wie die Interaktion von Steuern, Handel und Investitionen, das Transfer Pricing, die Internationale Tax Cooperation u.a.. Diese Gruppe hat allerdings bloß ein Vorschlagsrecht.

Nun schlägt der Resolutionsentwurf des High Level Dialogue on Financing for Development, der im Rahmen der UN-Generalversammlung stattfand, vor, die Ad Hoc Expertengruppe zu einem ständigen zwischenstaatlichen Gremium aufzuwerten. Falls die Generalversammlung dem zustimmt, wäre das ein sehr wichtiger Schritt nach vorne in den Bemühungen, international die Kooperation um Steuerfragen voranzutreiben.

Globales Netzwerk Steuergerechtigkeit

Erstmals werden am Treffen der UNO-Expertengruppe auch vier VertreterInnen des weltweiten Netzwerks Steuergerechtigkeit als BeobachterInnen teilnehmen. Das Netzwerk ist vor einem Jahr beim ersten Europäischen Sozialforum in Florenz gegründet worden; ein zweiter Workshop fand beim Weltsozialforum in Porto Alegre (2003) statt. Heute gehören dem Netzwerk Organisationen und Einzelpersonen aus vielen europäischen Ländern, aus Kanada, den USA und Lateinamerika an.

Ziel des Netzwerkes ist es, Druck von unten zu entwickeln, um den internationalen Steuerwettbewerb einzudämmen und die Steueroasen und Offshore-Zentren trocken zu legen. Unsere Ziele und erste Forderungen sind in einer Erklärung festgehalten, die hier aufliegt.

Dazu gehören insbesondere:

- ein verstärkter globaler Informationsaustausch in Steuersachen. Das ist die Grundvorausset-

zung, um die Steuerhinterziehung effektiv bekämpfen zu können.

- die Besteuerung der multinationalen Unternehmen auf einer global einheitlichen Basis.
- die Bereitstellung von Finanzmitteln für die Forschung über Auswirkungen und Probleme von Steuerflucht und Steuerwettbewerb, insbesondere auf die Entwicklungsländer und die Entwicklung von Alternativen für kleine Territorien.
- die Bildung eines weltweiten Forums mit VertreterInnen von Regierungen und Zivilgesellschaft, das die Probleme diskutiert, Lösungen sucht, global gültige Standards entwickelt usw.

Mitgliedergruppen des Steuernetzwerks sind daran, in verschiedenen Ländern „Bündnisse für Steuergerechtigkeit“ aufzubauen und länderspezifische

Kampagnen anzuschließen. Mit der Diskussion über unsere Erklärung, für die wir weltweit weitere UnterzeichnerInnen suchen, mit einer eigenen Website und einer Mailinglist (siehe unten), möchten wir die Debatte über die Steuerfragen und ihre Folgen insbesondere für Entwicklungsländer in breitere Kreise tragen. Gleichzeitig will das Netzwerk gemeinsame Kampagnen auf internationaler Ebene entwickeln und Einfluss nehmen auf Diskussionen, die im Rahmen der Uno und der OECD stattfinden. Und schließlich ist uns die Forschung, die Erarbeitung von Grundlagenwissen und die Diskussion über mögliche Lösungen ein wichtiges Anliegen.

Internet:

www.swisscoalition.ch

www.taxjustice.net



Ulrich Kalbitzer, Pepo Hofstetter, Dr. Ulla Mikota*, Marcelo Waschl (v.l.n.r.)

* (VENRO-Geschäftsführerin)

„Good Governance“ als Voraussetzung für erfolgreiche Entwicklung

Ulrich Kalbitzer*

Am Anfang muss ich einen Vorbehalt machen: Ich spreche hier als Privatperson und nicht als Vertreter des Finanzministeriums oder gar der Bundesregierung. Ich bin aber bei meiner Arbeit täglich mit den Fragen, die wir hier diskutieren, befasst, und zwar als der Empfänger der weltweiten Botschaft. „Wir brauchen mehr Geld.“ Dieser Wunsch ist ja bisher auch stets erfüllt worden, nicht nur in der Entwicklungshilfe. Wenn ich mir aber die gegenwärtige wirtschaftliche und finanzielle Situation vor Augen führe, habe ich das Gefühl, dass das Ende des Wachstums, das schon vor Jahrzehnten proklamiert wurde, nun eingetreten ist. Wir werden in Deutschland künftig weniger staatliche Finanzmittel zur Verfügung haben und die Frage wird immer aktueller werden, ob es nicht auch andere Wege gibt, Erfolge in der Entwicklungspolitik zu erzielen, als die ODA zu erhöhen.

Es wäre ein wunderschönes Seminarthema, die Frage zu untersuchen, wie zu verschiedenen Zeiten in verschiedenen Ländern der Staat Einfluss auf die Wirtschaft genommen hat, warum er es tat, wie er es tat und mit welchem Erfolg. Es gibt jede Menge gute und schlechte Beispiele, aber eins ist offensichtlich: Es gibt kein allgemein akzeptiertes Erfolgsmodell. Wir selbst hier in Deutschland suchen ja auch täglich nach dem richtigen Weg. Wie gute Regierungsführung unter verschiedenen Bedingungen aussehen sollte, bleibt also offen. Eins ist aber klar: Es gibt nicht nur die Produktionsfaktoren Kapital, Arbeit und Grund und Boden, sondern Staat und Regierung gehören auch dazu.

Ich habe als Definition von guter Regierungsführung folgendes gefunden: „Gute politische Rahmenbedingungen, Rechtsstaatlichkeit und verantwortungsvoller Umgang des Staates mit politischer Macht und öffentlichen Ressourcen ist Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung und Bekämpfung der Armut.“ Und Kofi Annan wird zitiert mit „Good Governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development“. Die NGOs sind noch nicht ganz so weit, denn in der Broschüre, die der heutigen Tagung zu Grunde liegt, heißt es, dass das Aufbringen zusätzlicher Mittel das entscheidende Ziel ist, dass mit mehr Geld aber nur ein Teil des Weges beschritten ist.

Zusätzliche Mittel als entscheidendes Ziel: Das wird noch schwierig werden. Meine Kritik an der gegenwärtigen Diskussion über das Monterrey Follow-up ist gerade diese Konzentration der Diskussion auf immer mehr Geld. Dieser Ansatz ist sozusagen das Lebenselixier der gesamten development-community, die sich über die Jahrzehnte etabliert hat. Angefangen bei der Weltbank, bei den Entwicklungshilfeministerien, den NGOs und an erster Stelle natürlich den davon profitierenden Empfängerländern geht alles Sinnen und Trachten nach mehr öffentlichen Mitteln. Geld ist am einfachsten zu messen und deshalb wird Entwicklungserfolg immer noch am Input von Geld gemessen. Je mehr Geld, desto mehr Erfolg.

Bei den G 7 führen wir seit langer Zeit eine Diskussion über eine output orientierte Bewertung des Entwicklungserfolges. Sie wurde angeregt von den USA und von uns stark unterstützt. Nach anderthalb-jähriger Diskussion sind wir leider nicht sehr weit gekommen. Die Blockierer waren in diesem Fall die Franzosen und Engländer. Warum gerade diese beiden Länder, ist mir nicht klar geworden. Die Amerikaner haben sich daraufhin aber abgekoppelt und mit ihrem Millennium Challenge Account etwas Eigenes auf die Beine gestellt. Sie haben eine Reihe von Kriterien festgelegt, die sie erfüllt sehen wollen, bevor sie weiterhin Geld für Entwicklungshilfe zur Verfügung stellen. Die G 7 haben Weltbank und IWF gebeten, ebenfalls Standards zu entwickeln, um Entwicklungserfolge messen zu können.

Wir kommen mit diesem Schritt zur Konditionalität, so wie sie im Übrigen in den MDGs auch vorkommt: Good Governance ist dort mit gleicher Wichtigkeit aufgeführt wie zusätzliche Mittel. Und außerdem sind ja auch nicht alle Entwicklungsländer arm. VN-Mitglieder, die kaum VN-Beiträge zahlen und sich die Reise- und Hotelkosten von den VN bezahlen lassen (d.h. mit ca. 10 % vom deutschen Steuerzahler), bauen Atombomben oder Weltraumraketen, haben riesige Vorräte an Bodenschätzen wie Öl oder Diamanten oder Industrieregionen wie Sao Paulo, die das Ruhrgebiet übertreffen. Gleichzeitig sind einige dieser Länder die größten Goldverbraucher der Welt. Kapital ist dort offensichtlich reichlich vorhanden. Wenn es trotzdem horrende Armut gibt, dann liegt das nicht so sehr am Kapitalmangel, sondern am „lack of good go-

* Leiter des Referats VII C4 „Finanzfragen internationaler Organisationen“ im Bundesministerium der Finanzen (BMF)

vernance“ oder an anderen Prioritäten derjenigen, die über das Kapital verfügen, seien sie nun Private oder sei es die öffentliche Hand.

Dann gibt es auch noch Länder die nicht nur einfach schlecht regiert und verwaltet werden, sondern wo Regierungsmitglieder die Staatseinnahmen stehlen, indem sie die Steuer- und Zolleinnahmen unterschlagen, die Erlöse aus der Rohstoffförderung zum Teil in ihre eigenen Taschen fließen lassen oder indem sie Monopole schaffen, etwa für den Benzinverkauf, und den Monopolgewinn einstreichen. Dann gibt es noch Gegenden, die offensichtlich von Verbrechern oder Verrückten regiert werden und wo es selbst an Ansätzen zu guter Regierungsführung mangelt.

Es geht aber auch anders: Nach den Zerstörungen des 7 jährigen Krieges wurde in Preußen Kapital durch die Ausgabe von Pfandbriefen aufgebracht: Damit verpfändete der Grundeigentümer sein Land für den Fall, dass er das langfristige Darlehen, das er im Gegenzug erhielt, nicht zurückzahlen konnte. Voraussetzung dafür war eine stabile Rechtsordnung, d.h., der Gläubiger vertraute darauf, dass er auch noch in 30 Jahren seinen Anspruch durchsetzen könnte. Außerdem gehört dazu ein Grundbuch- und Katasterrecht, um den Grundbesitz dokumentieren zu können. Das ist ein gutes Beispiel für good governance.

Im Gegensatz dazu ist der Grund für den hohen Goldverbrauch in der 3. Welt die Unmöglichkeit, Ersparnisse relativ sicher anlegen zu können. Das Ersparte wird als Ring oder Kette oder als Goldzahn am Körper getragen, weil es sonst nicht sicher ist. Die ewigen Banken Krisen z.B. in der Türkei gehen ja nicht zuletzt darauf zurück, dass die Bankgründer Kredite an Freunde geben, die diese Kredite nie bedienen können oder wollen. Die Bank geht daraufhin bankrott, die Einleger verlieren ihr Geld und haben immerhin eine Lektion gelernt: Nie wieder Geld auf die Bank tragen. Das Ergebnis ist Mangel an produktivem Kapital. Zu diesem Vorgang gibt es ja auch einen netten Spruch von Bert Brecht, der in Berlin auch seine Berechtigung haben könnte. Im Gegensatz dazu sind die genossenschaftlich organisierten Mikrokreditbanken ein großer Erfolg.

Trotzdem fließt immer noch Kapital in die Entwicklungsländer, wie die HIPC-Debatte zeigt. Die Schulden entstehen ja dadurch, dass Kapital in die EL fließt, aber dort nicht produktiv genutzt wird, sondern versickert. Wenn wir einen LKW nach Südamerika exportieren, werden wir erst einmal ärmer und der Importeur reicher, denn er hat einen LKW mehr und wir einen weniger. Dafür haben wir einen Schuldschein, der aber nicht bedient wird, weil der LKW nicht die nötigen Zinsen und Tilgungsraten verdient. Das Problem ist also weniger ein Kapitalmangel, als vielmehr die Unfähigkeit, das Kapital produktiv einzusetzen. Hier muss unsere Hilfe ansetzen, genauso wie sie beim eben genannten Bankenfall ein stabiles Rechtssystem und eine Bankenaufsicht etablieren muss. Das ist good governance.

Ich habe jetzt eigentlich mehr ein Plädoyer gegen mehr ODA gehalten als für good governance, aber das ist wahrscheinlich berufsbedingt. Außerdem halte ich die Forderung nach „better governance“ für derart selbstverständlich, dass sie eigentlich keiner weiteren Begründung bedarf. Die Frage ist nur, wer urteilt über good oder bad governance. Wenn sie Mugabe oder Castro fragen, läuft nach deren Meinung zu Hause alles bestens. Aber können wir guten Gewissens die Regierungsführung in China oder Russland beurteilen? Dort können wir ja schon froh sein, wenn überhaupt regiert wird und nicht das Chaos herrscht. Wenn wir uns allerdings allein auf den wirtschaftlichen Erfolg bzw. Misserfolg konzentrieren und etwa die Verbreitung von Armut als Maßstab nehmen, dürfte die Beurteilung aber nicht so schwierig sein.

Schließlich möchte ich Sie noch darauf hinweisen, dass der Mangel an good governance ja auch die Lebensgrundlage der ganzen NGO-Bewegung ist. Sie wollen dort antreten, wo der Staat versagt oder aus anderen Gründen nicht tätig wird. Ihre Aufgabe ist daher auf lange Zeit gesichert. Da sich Ihre Legitimation insbesondere von ihrem Fachwissen ableitet, das heute ja reichlich vertreten ist, freue ich mich über ein Seminar wie das heutige, denn ich lasse mich gern belehren.

Neue Instrumente zur Entwicklungsfinanzierung:

Die „International Financing Facility“/ IFF

Klaus Wardenbach*

Vorbemerkung:

- Die IFF erschließt – im Unterschied zu den beiden anschließend diskutierten Instrumenten „Nutzungsentgelte“ und „Devisentransaktionssteuer“ – keine neuen, eigenen und dauerhaften Finanzquellen. Die Garantien für die IFF-Mittel sind die Staatshaushalte der Industriestaaten. Insofern ist die IFF eher eine neue Methode, um in relativ kurzer Zeit ein großes Volumen an ODA bereit zustellen, als ein neues Instrument zum Anzapfen zusätzlicher Finanzressourcen.
- Sein großer Vorteil (und deswegen soll er heute auch diskutiert werden) liegt aber darin, dass die IFF zur Zeit der einzige Vorschlag ist, der die MDGs und ihren zusätzlichen Finanzierungsbedarf (Verdoppelung der ODA, zusätzlich 50 Mrd. Dollar) ernst nimmt – und der auf Regierungsebene diskutiert wird. Dieser Vorteil kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Sollten die MDGs bis zum Jahr 2015 nicht erreicht werden, sollte sich in den nächsten Jahren vielmehr zeigen, dass die internationale Gemeinschaft sich im Jahr 2000 Ziele gesetzt hat, die offenkundig gar nicht ernst gemeint waren, sondern nur zur Beruhigung der Globalisierungsverlierer dienen sollen, dann werden nicht nur die Vereinten Nationen in ihrer Glaubwürdigkeit weiter geschädigt, sondern auch die gesamte Entwicklungspolitik.
- Ein anderer großer Vorteil des IFF-Vorschlags ist, dass er nicht von einem Wissenschaftler oder einer NGO kommt, sondern von einem veritablen Finanzminister eines G7-Staates. Ich kann nur hoffen, dass dies in Zukunft Schule macht und dass wir auch von Hans Eichel demnächst nicht nur Sparvorschläge, sondern auch Vorschläge für eine umfassende Entschuldung, eine globale Unternehmensbesteuerung oder einen Stufenplan zur Erreichung des 0,7%-Ziele in Deutschland präsentiert bekommen.

Was ist die IFF?

Der Vorschlag wurde erstmals vor ziemlich genau einem Jahr, im November 2002, vom britischen Schatzkanzler Gordon Brown öffentlich vorgestellt.

Seit Januar 2003 wurde eine Reihe von Broschüren veröffentlicht, mit denen auch die breitere (Fach-) Öffentlichkeit von der Sinnhaftigkeit des IFF-Vorschlags überzeugt werden soll. Der Vorschlag wurde seit dem Frühjahr 2003 auch im Kreis der G7/ G8, bei IWF und Weltbank und der EU diskutiert. Dabei stieß die IFF bei einigen Regierungsvertretern auf enthusiastische Zustimmung, z.B. beim französischen Finanzminister Francis Mer, bei anderen aber auf entschiedene Ablehnung, so dass auch die IFF über das Stadium von Stellungnahmen und Berichten nicht herausgekommen ist.

Die Absicht der IFF ist es, bis zum Jahr 2015 den ärmsten Entwicklungsländern langfristige substantielle Finanzierungszusagen zu geben. Da eine Verdoppelung der ODA-Leistungen über die Staatshaushalte der Geberländer in den nächsten Jahren unrealistisch erscheint, sollen mit Hilfe der IFF an den internationalen Kapitalmärkten Anleihen („**Bonds**“) aufgenommen werden, die dann in Empfängerländern zielgebunden an die MDGs zur Verfügung gestellt würden. Die Anleihen sollen durch langfristige jährliche ODA-Leistungen abgesichert werden, die dann mindestens bis zum Jahr 2030 laufen würden. Die IFF wäre im Grunde nur ein Mechanismus, um die Zusagen der Geber zu sammeln, sie durch Anleihen auf ein erheblich höheres Volumen zu bringen („**critical mass**“) und sie dann in geballter Form an die infrage kommenden Entwicklungsländer weiterzuleiten („**front loading**“).

Was sind die Vorteile der IFF?

Es gibt mittlerweile ein Reihe von Fortschrittberichten von Weltbank und UN zu den MDGs, und auch wenn es in den Details Differenzen gibt, ist die Grundaussage doch überall dieselbe: Wenn man alles so weiter laufen lässt wie bisher, werden die MDGs mit Sicherheit nicht erreicht. Die Halbierung der extremen Armut könnte sogar noch gelingen, wenn die Wachstumsraten in China und Indien nicht einbrechen. Aber das Ziel „Grundschulbildung für Alle“ wird vermutlich von einem Viertel der Weltbevölkerung (gerade in Afrika) nicht erreicht, mehr als 80 Ländern werden nicht die Kindersterblichkeit um zwei Drittel reduzieren können und fast alle Staaten Subsahara-Afrikas (um genau

* Koordinator des Projekts „Perspektive 2015“ im VENRO-Büro Berlin

zu sein: 47 von 48) werden nicht das Ziel erreichen, die Müttersterblichkeit zu senken.

Die IFF könnte hier Abhilfe schaffen und für einen **zusätzlichen, langfristigen Finanzstrom für diese Aufgaben** sorgen, die sich bei aller momentanen Euphorie über PPP-Mechanismen, nicht anders als öffentlich finanzieren lassen.

Ein weiterer Vorteil der IFF-Mittel wäre, dass sie **nicht an Aufträge und Wirtschaftslieferungen oder sonstige nationale Interessen der Geber gebunden** sind, sondern idealerweise nur an die im PRSP-Prozess ermittelten Bedürfnisse der Empfängerländer gebunden sind.

Trotzdem müssten **keine neuen Entwicklungsbürokratien** geschaffen werden. Abgewickelt werden könnte die Mittelvergabe auch über bereits bestehende nationale Durchführungsorganisationen im Auftrag der IFF.

Was sind die Nachteile?

Die IFF ist bislang ja nur ein Vorschlag, die Diskussion ist im Fluss und viele Details sind von den Briten im Laufe der letzten Monate modifiziert worden. Trotzdem gibt es eine Reihe von offenen Fragen, die bewirken, dass auch deutsche NRO dem IFF-Vorschlag nicht nur mit Jubel, sondern auch mit einer gewissen Reserviertheit gegenüberstehen:

- **Was ist mit der Zeit nach 2015?** Welcher Anteil der ODA wird danach für Armutsbekämpfung und welcher Teil nur für die Rückzahlung an die IFF zur Verfügung stehen. Auch wenn die 2015-Strategie durch IFF erfolgreich war, wird sich die extreme Armut ja nur halbiert haben. Was ist mit den verbleibenden 600 Millionen Armen?
- **Was für eine Wirkung hat die IFF auf die Verschuldung und auf die Finanzmärkte?** Zwar sollen die IFF-Mittel in der Regel als Zuschüsse gegeben werden, würden also nicht die Verschuldung im Süden erhöhen. Auch sollen sie sich - laut britischem Finanzministerium - in der EU nicht auf die Euro-Defizitobergrenze von 3% auswirken – was das BMF beruhigen dürfte. Welche Auswirkungen hätten ein solch hoher und sicherer Zufluss aber auf das Finanzsystem? Auf das Finanzsystem im Empfängerland selbst (steigt die Inflationsrate und steigen die Preise für die Armen) und auch auf das internationale Finanzsystem. Der Kauf der IFF-Bonds auf dem internationalen Kapitalmarkt muss ja für die Anleger gewinnbringend sein. In Niedrigzinszeiten mag das kein Problem sein, aber was ist, wenn die Zinsen steigen? Werden

dann die Zahlungen an die internationalen Anleger unterm Strich höher sein, als die Zahlungen an die ärmsten Länder?

- Ein weiteres Problem liegt im **Haushaltsrecht der Geberländer**. Werden sich die Parlamente dieser Länder, denen das Budgetrecht ja im Regelfall als höchstes und vornehmstes Recht gilt, wirklich auf solch langjährige Verpflichtungen festlegen lassen. Es geht natürlich nur um einen kleinen Teil am Staatshaushalt, um vielleicht 1-2 Prozent der Gesamtsumme; aber trotz dieses verschwindend geringen Teil dürfte eine Festlegung auf 30 Jahre auch viele gutwillige Parlamentarier abschrecken.
- Auch die mit der IFF verbundene **Konditionalität** bedarf noch weiterer Klärung. Die IFF-Zahlungen sollen in einem Vertrag mit den Empfängerländern an bestimmte Bedingungen gebunden sein. Werden die Bedingungen nicht eingehalten, werden auch die Zahlungen eingestellt. Die ersten Papiere zur IFF, die z.B. die Forderung nach Handelsliberalisierung sehr betonten, haben bei manchen NGOs den Verdacht entstehen lassen, dass hier eine „hidden agenda“ vorhanden sein könnte, die IFF also nur eine Art „Strukturanpassung im neuen Gewand“ sei. Die britische Regierung bestreitet dies und spricht davon, dass es keine zusätzlichen Konditionalitäten geben soll. Aber bevor nicht, wie beim MCA der USA, die Konditionalitäten-Liste auf den Tisch gelegt wird, ist ein endgültige Beurteilung schwierig.

Ist die IFF durchführbar?

Trotz dieser ungeklärten Fragen hat die IFF den Vorteil ein konkreter, relativ ausgearbeiteter und durchführbarer Vorschlag zu sein. Durch ein Gutachten der renommierten Wirtschaftsberatungs-Agentur „**Goldmann Sachs**“ vom Juli 2003 hat sich die britische Regierung die Durchführbarkeit auch von „unparteiischen“ Finanzexperten absegnen lassen. Die Gutachter sehen zwar gewisse Risiken und halten deshalb auch weitere Modifikationen für notwendig, halten die IFF insgesamt aber für ein marktkonformes Instrument, das auch die erwünschten Effekte erzielen könnte.

Für die IFF spricht auch (v. a. im Vergleich zur Tobin-Tax und anderen neuen Instrumenten), dass sie schon mit einer **kleineren Gruppe von Geberländern** gestartet werden könnte. Großbritannien hat die IFF vorgeschlagen, Frankreich hat sich bereits positiv geäußert, kämen jetzt noch Deutschland, die Niederlande, Schweden, die Schweiz oder Kanada hinzu, könnte der Vorschlag auch ohne die USA, Japan oder Italien Gestalt annehmen. Es würde dann zwar zu keiner Verdoppelung der ODA

kommen, aber wenn die IFF erfolgreich arbeitet, sind weitere Beitritte ja wahrscheinlich.

Fazit

Mit der IFF soll eine Art „**Marshall Plan**“ für Entwicklungsländer geschaffen werden. Eine solche Strategie ist nur konsequent, wenn man die von der internationalen Gemeinschaft beschlossenen MDGs ernst nimmt. Der IFF-Vorschlag selbst hat sicherlich viele Schwächen und sollte noch weiter modifiziert werden. Er ist natürlich auch nur die **zweitbeste Lösung**. Die beste Lösung wäre die

Erhöhung der ODA ohne irgendwelche Umwege über die Kapitalmärkte und Zusatzkosten. Solange dies aber wegen momentaner wirtschaftlicher Probleme und Haushaltskrisen in den Industriestaaten nicht möglich zu sein scheint, hat der IFF zumindest den Vorteil, den Regierungen einen Ausweg aus der Klemme zu zeigen, entweder den eigenen Haushalt zu sanieren oder bei seinen globalen Verpflichtungen zu versagen. Er macht auch klar, dass es nicht objektive Finanznöte sind, sondern in erster Linie eine **Frage des politischen Willens**, ob die MDGs bis 2015 erreicht werden oder nicht.

Entgelte für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter

Prof. Dr. Margareta E. Kulessa*

Finanzierungslücke der „Entwicklungszusammenarbeit“ im Bereich

	Ist	Bedarf	Lücke
Umwelt	max. 13 Mrd.	mind. 100 Mrd.	mind. 87 Mrd.
Globale Umweltgüter	max. 5 Mrd.	mind. 40 Mrd.	mind. 35 Mrd.

(„optimistisch-konservativ-gewagte“ Überschlagsrechnung anhand der Literatur)

Grundidee

- Nutzung eines globalen Umweltguts
→ Nutzungsentgelt
- ökologische Lenkungswirkung
- fiskalische Funktion
→ Kosten der Intakthaltung des Guts decken
(bzw. Schaden kompensieren)
- Verwendung weitestgehend zweckgebunden

Anwendungsbereiche

1. Flugverkehr
2. Seeschifffahrt
3. globale Biodiversitätspolitik
4. ...
5. ...

1. Nutzung des Luftraums durch den Flugverkehr

- Regelungslücke der internationalen Klimaschutzpolitik
- Höhe des Entgelts → Orientierung an externen Kosten des Flugverkehrs im Klimabereich
- 3,5% Anteil des Flugverkehrs an Klimawirksamkeit aller THG-Emissionen
- Schätzungen bis 2050: Anstieg auf 15%
- Klima(schutz)kosten: 100-300 Mrd. \$ p.a.
- →verursacht durch Flugverkehr:
3,5-10,5 Mrd. (wenn Anteil = 3,5%)
15-45 Mrd. (wenn Anteil = 15%)
- kalkulierte Emissionsabgabe
- globale Abgabe → kurzfristig nicht realistisch
- EU-weit: kalkulierte Emissionsabgabe, so dass durchschnittlich € 0,32 pro Liter Kerosin
→ Aufkommen: ca. € 14 Mrd. davon zur Entlastung der EZ: mind. ein Drittel?

2. Nutzung der Meere durch den Schiffsverkehr

- ebenfalls Regelungslücke (z. B. bzgl. Klimaschutz)
- Entgelt gemäß Tragfähigkeit (tdw) und Leistung (kW)
- Verwendung zum Schutz des globalen Gemeinschaftsguts „Meere“ (einschl. integriertes Küstenmanagement)
- EU-Abgabesatz: € 0,5-1,0 pro tdW und pro kW
→ € 360-720 Mio.

3. Biodiversität/Biosphäre: Entgelt für den Nutzen aus einem „Gut von globalem Wert“

- Entgelte für Verzicht auf degradierende Vor-Ort-Nutzung
- internationale Verteilung der Pflichten, für den Erhalt von Biosphäre Sorge zu tragen
- handelbare Nutzungsverzichtserklärungen (Verzicht auf degradierende Nutzung)
- Transferaufkommen: zweistelliger \$ Mrd.-Betrag p.a. (??)
- (teilweise) Zweckbindung nicht zwingend, aber ggfs. sinnvoll

WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen)

(2002): Entgelte für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter, Sondergutachten, Berlin

Kulessa, M. E. und M. Ringel (2003): Kompensationen als innovatives Instrument globaler Umweltschutzpolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Nr. 3, S. 255ff.

* Professorin an der Fachhochschule Mainz, Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU) der Bundesregierung

Devisentransaktionssteuer: Tobin-Tax und Spahn-Variante

Dr. Jürgen Zattler*

Wie Sie sicherlich wissen, hat das BMZ Anfang 2002 eine eigene Studie vorgestellt, die von Prof. Spahn erstellt wurde. Diese Studie hatte ein zweigeteiltes Ziel: Zum einen sollte der zu erstellende Vorschlag der Generierung von Einkommen dienen (ich verweise hier auf die Ergebnisse der Monterrey Konferenz, die eine substantielle Erhöhung der EZ Mittel für die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele anmahnt), zum anderen eine höhere Finanzmarktstabilität erreichen.



Prof. Dr. Margareta Kulesa und Dr. Jürgen Zattler

Lassen Sie mich zuerst auf den Aspekt der Finanzmarktstabilität eingehen. Globale Finanzmarktstabilität ist ein globales öffentliches Gut, an dem alle Staaten ein Interesse haben. Funktionierende Finanzmärkte sind für wirtschaftliche Entwicklung unerlässlich und bilden die Grundlage für die Erweiterung und Vertiefung einer arbeitsteiligen Wirtschaft. Die Krisen der letzten Jahre (Mexiko, Südostasien, Russland, Lateinamerika) haben unmissverständlich gezeigt, dass Finanzkrisen meist reale Auswirkungen haben. In den Industrieländern zeigt sich dies überwiegend in einem Rückgang des Bruttosozialprodukts und erhöhter Arbeitslosigkeit, in den Entwicklungsländern meist in der Verarmung der Mittelschicht und Hunger bei den armen Bevölkerungsschichten. Auch zeigt sich, dass Finanzkrisen meist einen überregionalen Charakter annehmen und nur schwer lokal begrenzt werden können. Die Staatengemeinschaft sollte daher ein Interesse an vorbeugenden Maßnahmen haben. Eine weitere Stärkung der internationalen Finanzarchitektur ist zwingend notwendig.

Der Devisenmarkt, als Teil des Finanzmarkts, weist eine erhebliche Instabilität auf. Seit der Aufgabe des Bretton-Woods-Systems der fixen Wechselkurse 1973 gab es einen kontinuierlichen Anstieg der Wechselkursvolatilität. Dabei ist hervorzuheben, dass diese Volatilität in nur geringem Maße durch ökonomische Variablen erklärt werden kann, die theoretisch den Wechselkurs bestimmen sollten. Prognosen des Wechselkurses sind daher oftmals durch einen einfachen Zufallsprozess leichter zu erklären als durch aufwendige ökonomische Modelle. Einer Erklärung dieses Sachverhalts lässt sich durch eine Analyse des Verhaltens näherkommen. Untersuchungen des Londoner Interbankenmarkts haben ergeben, dass Akteure an den Devisenmärkten nur bedingt rational agieren und dass Chart-Analyse (d.h. meist die Extrapolation kurzfristiger Trends) und Herdenverhalten an der Tagesordnung sind. Dies bildet den Grund dafür, weshalb kleinste Schwankungen durch sich-selbsterfüllende Erwartungen zu Krisen führen können.

Die BMZ Studie versucht eine Lösung für diese Problematik zu finden. Dabei stand die politische Durchsetzbarkeit und Machbarkeit im Mittelpunkt. Heraus kam ein hybrides Konstrukt, die sog. Spahn-Steuer, die sich aus zwei sogenannten „Säulen“ zusammensetzt. Die erste Säule bildet ein niedriger Steuersatz (0,01%) auf sämtliche Transaktionen des Devisenmarktes. Dies entspricht praktisch der klassischen Tobinsteuer, wobei der Steuersatz hier sehr viel niedriger ist. Die geschätzten jährlichen Einnahmen einer solchen Steuer belaufen sich auf 17-20 Mrd. Euro, Mittel, die dringend für die Finanzierung der Millenniums-Entwicklungsziele oder für die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter (wie z.B. Umwelt oder Gesundheit) benötigt werden. Des Weiteren sind keine nennenswerten negativen Effekte der 0,01%igen Steuer auf den Güterhandel oder die Liquidität des Marktes zu erwarten.

Die zweite Säule bildet eine Spekulationsabgabe. Im Mittelpunkt steht dabei ein variables Wechselkursband, dessen Mittelwert sich aus dem Durchschnitt vergangener Wechselkurse ergibt. Sollte sich der Wechselkurs aus diesem Band herausbewegen – z.B. durch eine spekulative Attacke – so würde automatisch ein Steuersatz auf solche Transaktionen erhoben, der je nach Abweichung vom gewünschten Mittelwert prohibitiv (bis zu 100%)

* Leiter des Referats 301 „Weltbankgruppe; Internationale Finanzstruktur ...“ im BMZ

sein kann. Es handelt sich also bei der Spekulationsabgabe um ein dem Europäischen Währungssystem (EWS) ähnliches Konstrukt, wobei hier bei einer Abweichung Einnahmen entstehen, während beim EWS Devisenreserven für die Verteidigung des Wechselkursbandes eingesetzt werden mussten. Die Spahn-Steuer erfüllt daher die ihr gesetzten Ziele der Einnahmegenerierung und der Krisenprävention.

Lassen Sie mich abschließend noch kurz auf mögliche Probleme bei der Einführung einer Spahn-Steuer eingehen. Zum einen lässt sich die Steuer nicht unilateral einführen. Die Studie hebt hervor, dass zumindest der europäische Währungsraum, Großbritannien und die Schweiz die Steuer gleichzeitig einführen müssten. Nicht notwendig ist allerdings die von Kritikern immer wieder hervorgehobene weltweite Einführung. Als Zweites ist die

Umgehung der Steuer zu nennen. Zwar ist dieses Problem bei jeder Steuer gegeben, bei einer Devisentransaktionssteuer ist aber zusätzlich die Möglichkeit vorhanden, neue Finanzprodukte zu gestalten, die der Steuerpflicht nicht unterliegen. Es muss daher sichergestellt sein, dass die Steuer flexibel gestaltet ist, so dass sie Neuerungen des Devisenmarktes schnell aufnehmen kann.

Was die politische Umsetzung betrifft, so gilt es vor allem, das Verständnis dafür zu schärfen, welche möglichen Kosten bei einer Nicht-Einführung entstehen können und welcher Preis für eine sinnvolle Krisenprävention zu leisten wäre. Veranstaltungen wie die des heutigen Tages tragen daher maßgeblich dazu bei, die notwendige Debatte mit allen gesellschaftlich relevanten Gruppen weiterzuführen.



Jens Martens

Monterrey: Ausgangspunkt für ein neues System von „Global Governance“?

Jens Martens*

Auf den Weltkonferenzen der letzten Jahre wurde immer wieder betont, dass die globalen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltprobleme nur durch eine verstärkte multilaterale Zusammenarbeit überwunden werden können. Der Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen, die internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development) in Monterrey und der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg beschworen die Stärkung des Multilateralismus und seiner Strukturen. Sie zeigten aber zugleich die Grenzen und Unzulänglichkeiten einer Konferenzdiplomatie, die allein auf dem Konsens von Regierungen basiert und bei der das Tempo umwelt- und entwicklungs-politischer Fortschritte stets von den Bremsern diktiert wird.

Geprägt wird die aktuelle Debatte über Krise und Zukunft des Multilateralismus vom forcierten Unilateralismus der US-amerikanischen Außenpolitik nach dem 11. September 2001, der mit dem eigenmächtigen Krieg gegen den Irak im Frühjahr 2003 seinen bisherigen Höhepunkt erreicht hat. Aber es gibt eine ganze Reihe weiterer Hindernisse und Probleme multilateraler Zusammenarbeit, die die Herausbildung demokratischer Global Governance Strukturen erschweren. Dazu zählen die Fragmentierung der G-77, die als politischer Verhandlungsblock der Entwicklungsländer immer weniger handlungsfähig ist; die Dominanz der wirtschaftsliberalen Doktrin der Bretton-Woods-Institutionen gegenüber eher wohlfahrtsstaatlichen Ansätzen der Vereinten Nationen; die Unterrepräsentierung der Entwicklungsländer und ihrer Interessen in IWF, Weltbank und bei den Verhandlungen der WTO; die gleichzeitige Schwäche des ECOSOC, die ihre Ursache bereits in der UN-Charta hat; die mangelnde Kohärenz zwischen der internationalen Handelspolitik auf der einen und der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik auf der anderen Seite, die auch die entsprechenden Interessenkonflikte auf der nationalen Ebene widerspiegelt; der Mangel an Autorität und Ressourcen der internationalen Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, insbesondere von UNEP und ILO; und schließlich das Global Governance Vakuum in

Teilbereichen internationaler Zusammenarbeit, z.B. der internationalen Steuerkooperation.

Der Millenniumsgipfel und die Konferenzen von Monterrey und Johannesburg haben diese Probleme und Defizite multilateraler Zusammenarbeit (offiziell oder informell) erörtert und in dreifacher Weise dazu beigetragen, Lösungen zu finden: **Erstens** haben die Konferenzen in ihren offiziellen Deklarationen, Aktionsprogrammen und Folgeprozessen versucht, politische Lösungen zur Bewältigung der Governance-Probleme zu formulieren; **zweitens** waren die Konferenzen selbst ein Experimentierfeld für neue Formen multilateraler Zusammenarbeit sei es durch die verstärkte Einbeziehung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft in die offiziellen Konferenzprozesse, sei es durch pragmatische Initiativen gleichgesinnter Regierungen, die über die globalen Konsensbeschlüsse hinausreichten; und **drittens** waren die Konferenzen auch Orte, um weitreichende, „visionäre“ Ideen und Konzepte für die Zukunft multilateraler Zusammenarbeit zu diskutieren, die sich kurzfristig nicht durchsetzen ließen.

Die Aktionsprogramme von Monterrey und Johannesburg enthalten ebenso wie die Millenniumserklärung und ihre Folgedokumente Ausführungen zu diesen Themen. Im Kern geht es darin um die politische Stärkung der Vereinten Nationen, insbesondere der Generalversammlung und des ECOSOC, sowie die bessere Einbeziehung der Entwicklungsländer in die weltwirtschaftlichen Entscheidungsprozesse. Aber diese Beschlüsse reichen nicht aus, um die Mängel und Blockaden multilateraler Zusammenarbeit zu überwinden.

Gleichzeitig setzte sich mit den internationalen Konferenzen der letzten Jahre in den Vereinten Nationen zunehmend ein Konzept von Global Governance durch, das die Zukunft internationaler Zusammenarbeit in **Globalen Politiknetzwerken** staatlicher und privater Akteure jenseits des traditionellen Multilateralismus der Nationalstaaten sieht. Die Multi-Stakeholder-Roundtables in Monterrey, die sog. Type-2-Initiativen in Johannesburg

* Jens Martens ist Vorstandsmitglied von Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED) und leitet dort den Programmbereich „Internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik“. Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um die Zusammenfassung einer Studie, die er im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung angefertigt hat (Jens Martens, The Future of Multilateralism after Monterrey and Johannesburg. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung 2003 (Dialogue on Globalization, Occasional Papers No. 10, October 2003).

und Kofi Annans Initiative für einen Global Compact zwischen UNO und Wirtschaft basieren auf diesem Konzept.

Aber diese Ansätze eines globalen „Korporatismus“ sind keineswegs unproblematisch. Kritiker fürchten zu Recht, dass diese freiwilligen Initiativen von den Regierungen als Vorwand genommen würden, auf verbindlichere zwischenstaatliche Vereinbarungen zu verzichten. Sie warnen zugleich vor einem zu starken Einfluss der Wirtschaft und von ihr beförderter technokratischer Lösungsansätze. Derartige Partnerschaftsmodelle sind aber auch unter Demokratieaspekten problematisch. Denn mit ihnen erhalten private Geldgeber die Mitentscheidungsgehalt über die Prioritäten internationaler Politik und die Verwendung (zumindest teilweise) öffentlicher Gelder. Dringend erforderlich ist daher eine umfassende unabhängige Evaluierung derartiger Partnerschaftsmodelle auf multilateraler Ebene. Dabei ist u.a. zu prüfen, welchen Einfluss privatwirtschaftliche Akteure auf die Problemanalyse, politische Strategiebildung und Vergabeentscheidungen der entsprechenden Allianzen und Fonds (z.B. im Gesundheitsbereich) haben.

Positiver zu beurteilen sind die Ad-hoc-Koalitionen und Kooperationsprojekte gleichgesinnter Regierungen, die im Umfeld der Vereinten Nationen in den letzten Jahren entstanden sind. Beispiele sind die Initiativen, die zur Verabschiedung der Antiminenkonvention und zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes geführt haben, oder die in Johannesburg gegründete Koalition für erneuerbare Energien. Diese Koalitionen gleichgesinnter Regierungen haben trotz ihrer unterschiedlichen Zusammensetzung und Zielrichtung eines gemein: Sie knüpfen an internationale Verhandlungsprozesse an bzw. speisen ihre Ergebnisse wieder in die zwischenstaatlichen Prozesse auf UN-Ebene ein. Sie bewegen sich damit im institutionellen und normativen Rahmen der Vereinten Nationen und ihrer Charta. Ein wichtiges Kriterium ist darüber hinaus die Transparenz und Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen. Nicht selten waren sie es, die den ersten Anstoß für die Initiativen gaben. Langfristigen Erfolg können sie aber nur haben, wenn den Vorreiterkoalitionen früher oder später die anderen Regierungen folgen. Geschieht dies nicht, wird Trittbrettfahrerverhalten Vorschub geleistet; sehen sich die Ad-hoc-Partnerschaften gar als Alternative zu multilateralem Handeln auf globaler Ebene, wird die Autorität der Vereinten Nationen und ihrer Ziele unterminiert. Bestes Beispiel ist die „Koalition der Willigen“ (*Coalition of the Willing*), die die USA im jüngsten Irak-Krieg um sich versammelt hat.

Angesichts der Verhandlungsblockaden auf der einen und des drängenden Handlungsbedarfs auf

der anderen Seite können Ad-hoc-Koalitionen einzelner Regierungen eine wichtige Rolle spielen, wenn sie sich als Wegbereiter globaler Lösungen verstehen. Sie bilden aber keine Alternative zum Aufbau formalisierterer und demokratischer Global Governance Strukturen.

Erforderlich sind weiterhin grundlegende Reformen im System der internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen. Im Umfeld von Monterrey und Johannesburg wurden zahlreiche Reformvorschläge diskutiert, die weit über das hinausgingen, was letztendlich auf den Konferenzen beschlossen wurde. Sie zielten vor allem auf die „Demokratisierung“ von IWF, Weltbank und WTO, die größere Transparenz und Rechenschaftspflicht internationaler Organisationen gegenüber der Öffentlichkeit und die stärkere Partizipation der Zivilgesellschaft, sowie die Errichtung eines hochrangigen Entscheidungsgremiums für Wirtschafts- und Finanzfragen unter dem Dach der Vereinten Nationen (Stichwort: Global Council).

Ob sich diese weitreichenden Reformvorschläge in absehbarer Zeit realisieren lassen, ist jedoch mehr als ungewiss. Denn der Multilateralismus befindet sich nach den Weltkonferenzen der letzten Dekade und vor dem Hintergrund der machtpolitischen Alleingänge der USA an einem Scheideweg. Vorstellbar ist für die zukünftige Entwicklung sowohl das Szenario eines weiter geschwächten Multilateralismus als auch das Szenario eines gestärkten und „demokratisierten“ Multilateralismus.

Das erste Szenario zeichnet das Bild eines Multilateralismus, in dem die Vereinten Nationen weiter an Bedeutung verlieren und die globale Problemlösungskompetenz der Regierungen schwach bleibt, in dem sich die Vorherrschaft der USA und der von den westlichen Industrieländern dominierten Wirtschafts- und Finanzinstitutionen verfestigt, in dem privatwirtschaftliche Interessen weiter an Einfluss gewinnen, und in dem sich die kritische Zivilgesellschaft tendenziell aus den zwischenstaatlichen Prozessen verabschiedet und sich auf neue Formen eines „Kosmopolitismus sozialer Bewegungen“ konzentriert.

Das Szenario eines gestärkten und partizipativen Multilateralismus ist bereit in zahllosen Reformberichten von Expertengremien, Forderungskatalogen von NGOs und zum Teil auch in den offiziellen Beschlüssen der Regierungen von New York, Monterrey und Johannesburg vorgezeichnet. Elemente eines solchen Szenario wären:

- **Politische Aufwertung der UN-Generalversammlung.** Die Regierungen machen ernst mit ihrem Beschluss von Monterrey, die Generalversammlung zum Ort der Koordi-

nation internationaler Entwicklungs-, Finanz- und Handelspolitik zu machen. Ausgangspunkt kann der jährliche „Hochrangige Dialog“ (*High-level Dialogue*) über Entwicklungsfinanzierung bzw. über die Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele sein. Ein nächster Schritt wäre die Realisierung des Vorschlags des UN-Generalsekretärs, periodisch Roundtable-Treffen auf höchster politischer Ebene im Rahmen der Generalversammlung durchzuführen. Das Jahr 2005 kann hierfür den Startpunkt bilden. Gleichzeitig werden die Partizipationsrechte, die NGOs im ECOSOC genießen, auch auf die Generalversammlung übertragen, um Offenheit und Transparenz sicherzustellen.

- **Vom Club der G-8 zum Global Council.** Von den Hochrangigen Dialogen oder den Roundtable-Treffen im Rahmen der Generalversammlung kann die Initiative für einen weiteren Schritt hin zu demokratischeren Koordinationsstrukturen in der Weltwirtschaft ausgehen. Nach dem pragmatischen Modell einer G-29 wird unter dem Dach der Generalversammlung ein Global Council eingerichtet, der u.a. die Funktion der jährlichen Weltwirtschaftsgipfel übernimmt.
- **Ausgewogenere Entscheidungsstrukturen bei IWF und Weltbank.** Die Stimmrechtsverteilung in IWF und Weltbank wird reformiert. Zugleich werden formelle Abstimmungsverfahren und nach dem Vorbild der GEF das Abstimmungsprinzip der „doppelten Mehrheit“ (*double majority*) eingeführt. Die Zahl der Entscheidungen, die eine besondere Mehrheit (85 %) erfordern, wird deutlich reduziert. Die Entscheidungsprozesse werden öffentlich gemacht. Gleichzeitig wird die Zusammensetzung der Exekutivdirektorien von IWF und Weltbank reformiert: Die Zahl der europäischen Sitze wird zugunsten der Sitze Afrikas, Asiens und Lateinamerikas reduziert.
- **Stärkere Integration von IWF, Weltbank und WTO in das UN-System.** Die jährlichen Frühjahrstreffen zwischen ECOSOC und den Bretton-Woods-Institutionen in New York werden politisch aufgewertet und erhalten eine stärkere Koordinationsfunktion. Gleichzeitig wird eine politische Initiative zur Integration der WTO in das UN-System gestartet. Ziel ist es, die WTO zu einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen zu machen.
- **Bildung von Trendsetter-Koalitionen gleichgesinnter Regierungen.** In Bereichen, in denen politische Fortschritte durch die Blockadehaltung einzelner Staaten oder Staatengruppen verhindert werden, können Initiativen gleichgesinn-

ter Regierungen eine Vorreiterfunktion übernehmen. In den Jahren 2004 und 2005 sind dies u.a. die Initiative für erneuerbare Energien von Deutschland und der EU und die französisch-schwedische Initiative zur Definition und Finanzierung Globaler Öffentlicher Güter.

- **Überprüfung von Partnerschaftsansätzen und Wirtschaftseinfluss.** Um der Kritik von Seiten vieler Entwicklungsländer und zivilgesellschaftlicher Organisationen zu begegnen, unterziehen die Vereinten Nationen ihre Partnerschaftsprojekte mit der Wirtschaft, allen voran den Global Compact, einer umfassenden Evaluierung. Parallel dazu wird eine politische Initiative zur Implementierung der „Menschenrechtsnormen für Transnationale Unternehmen“, die im August 2003 von der Unterkommission der Vereinten Nationen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte verabschiedet wurden, gestartet.
- **Brückenbau zwischen Porto Alegre, Mumbai und New York.** Die Sozialforen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene gewinnen als Orte zivilgesellschaftlicher Debatten und Strategiebildung weiter an Bedeutung. Ihre Analysen und Forderungen beeinflussen nicht nur den gesellschaftlichen Diskurs auf lokaler und nationaler Ebene sondern fließen auch in die politischen Auseinandersetzungen auf UN-Ebene ein. Dies stärkt die Position der Zivilgesellschaft in der Weltorganisation.

Welches der beiden Szenarien sich als realistischer erweist, ist heute ungewiss. Einiges deutet auf eine weitere Schwächung multilateraler Kooperation im Sinne des ersten Szenarios hin. Dennoch ist das zweite Szenario nicht völlig weltfremd. Ob die Entwicklung eher in diese Richtung geht, hängt vor allem davon ab, ob sich in den USA mittelfristig eine Politik durchsetzt, die eine stärkere Hinwendung zu multilateraler Kooperation als Bestandteil amerikanischer Hegemonialpolitik - und damit im nationalen Interesse - versteht. Es hängt außerdem von der Initiativkraft einzelner Regierungen ab, im Rahmen von Ad-hoc-Koalitionen politische Blockaden auf der globalen Ebene zu überwinden, aber zugleich die Vereinten Nationen und ihre Generalversammlung als Zentrum multilateraler Zusammenarbeit zu stärken. Und es hängt nicht zuletzt vom politischen Druck ab, den zivilgesellschaftliche Organisationen und die globalisierungskritische Bewegung zur Unterstützung eines demokratischen Multilateralismus entfalten können.

Programm des VENRO-Fachgesprächs vom 19. November 2003 in Berlin

„Die Versprechen von Monterrey“ Umsetzung und Bilanz der UN-Konferenz von Monterrey zur Entwicklungsfinanzierung

10.00 Uhr

Begrüßung und Eindrücke vom FfD High Level Dialog in New York vom 29./ 30. Oktober 2003

Dr. Reinhard Hermle (VENRO-Vorsitzender)

10.15 Uhr

Zwischenbilanz der Umsetzung des Monterrey- Konsensus

Peter Mucke (terre des hommes/ VENRO-
Vorstand)

10.45 Uhr

Welchen Beitrag leistet Deutschland zur Umset- zung von Monterrey und zur Sicherung der 2015-Ziele?

Podiumsdiskussion:

- Dr. Hans-Peter Schipulle (BMZ)
- Peter Weiß (MdB)
- Prof. Dr. Franz Nuscheler (INEF)
- Peter Mucke

Moderation: Dr. Reinhard Hermle

12.30 Uhr

Mittagspause/ Imbiss

13.00 Uhr

Panel 1:

Bessere Nutzung der Finanzressourcen in Ent- wicklungsländern:

Kurzvorträge und Diskussion zu den Themen:
(Moderation: Dr. Ulla Mikota / VENRO)

**Transparenz der Staatshaushalte / „participato-
ry budgeting“ am Beispiel von Bolivien:**
Marcelo Waschl (Misereor)

Gerechte Besteuerung und Verhinderung von Steuerflucht:

Pepo Hofstetter (Swiss Coalition u. Netzwerk
Steuergerechtigkeit)

„Good Governance“ als Voraussetzung für er- folgreiche Entwicklung

Ulrich Kalbitzer (BMF)

14.15 Uhr

Panel 2:

Neue Instrumente zur Entwicklungs- finanzierung – Neue Steuern oder neue Fonds?

Kurzvorträge und Diskussion zu den Themen:
(Moderation: Eva Hanfstängl / CIDSE)

International Financing Facility / IFF

Klaus Wardenbach (VENRO)

Entgelte für die Nutzung globaler Umweltgüter

Prof. Dr. Margareta E. Kulesa (FH Mainz /
WBGU)

Devisentransaktionssteuer: Tobin-Tax und Spahn-Variante

Dr. Jürgen Zattler (BMZ)

15.30 Uhr

Kaffeepause

15.45 Uhr

Ausblick

Monterrey: Ausgangspunkt für ein neues Sy- stem von „Global Governance“?

Jens Martens (WEED)

16.15 Uhr

Schlusswort

Dr. Reinhard Hermle

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 Nothilfe 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 Kollpingwerkes 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 unterstützten »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«**, 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«**, 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« (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 (Kordinator) 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