

Radke, Detlef

Research Report

Der Konsens von Monterrey: die Konferenz Financing for Development

Analysen und Stellungnahmen, No. 3/2002

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Radke, Detlef (2002) : Der Konsens von Monterrey: die Konferenz Financing for Development, Analysen und Stellungnahmen, No. 3/2002, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/199861>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der Konsens von Monterrey – Die Konferenz *Financing for Development*

Die Konferenz Financing for Development (FfD) endete am 22. März 2002 mit der feierlichen Verabschiedung des Konsenses von Monterrey durch die Staats- und Regierungschefs in Monterrey/Mexiko. Die Konferenz hatte zum Ziel, die in der letzten Entwicklungsdekade beschlossenen internationalen Entwicklungsziele, darunter vor allem das Ziel einer Halbierung der Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen bis zum Jahre 2015, auf ihre finanziellen Implikationen zu überprüfen und Wege zur Mobilisierung der hierfür erforderlichen Finanzmittel aufzuzeigen. Dieses Ziel wurde zu großen Teilen nicht erreicht.

Der Konsens von Monterrey besteht aus einer Sammlung von richtigen, aber unverbindlichen und vagen Absichtserklärungen. Die Entwicklungsländer verpflichten sich zu guter Regierungsführung, zu wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Reformen sowie zu stabilitätsorientierten Makropolitiken. Wann und in welchem Umfang dies geschehen wird, bleibt offen. Auch nennt der Konsens von Monterrey keine Zielvorgaben in Bezug auf die Steigerung der internen Ressourcenmobilisierung.

Die Industrieländer haben in Monterrey ebenfalls keine konkreten Zusagen gemacht. Sie lehnten eine Erörterung der handelspolitischen Forderungen der Entwicklungsländer mit dem Hinweis auf die Zuständigkeit der WTO ab; der Rahmen für Umschuldungsaktionen bleibt weiterhin auf den Kreis der HIPC-Länder beschränkt, und eine substanzielle Steigerung der ODA-Leistungen wurde von ihnen nur im Prinzip, d.h. ohne konkrete Zusagen und Zeitpläne anerkannt. Lediglich die von den USA und der EU anlässlich der Verabschiedung des Konsenses von Monterrey abgegebene einseitige Erklärung, ihre Hilfeleistungen bis zum Jahre 2006 dauerhaft um jährlich 12 Mrd. US \$ zu erhöhen, lässt den Konsens in einem positiveren Licht erscheinen. Schließlich wurde auch die Reform des internationalen Währungs-, Finanz- und Handelssystems auf das Versprechen einer verbesserten Zusammenarbeit der bestehenden internationalen Institutionen reduziert.

Die Konferenz von Monterrey ist sicherlich nicht als historische Konferenz einzustufen, dennoch brachte sie zahlreiche Fortschritte im Detail. Zu nennen sind vor allem: die während des Konferenzverlaufs deutlich gewordene Bereitschaft der Regierungen der Entwicklungsländer, die Hauptverantwortung für die eigene wirtschaftliche und soziale Entwicklung anzuerkennen sowie die grundsätzliche Bereitschaft der Industrieländer, den Entwicklungsländern in den jeweiligen internationalen Institutionen ein größeres Mitspracherecht einzuräumen. Darüber hinaus gibt der Konsens von Monterrey zahlreiche neue Anstöße, zum Beispiel für die Steigerung der Effizienz der ODA, eine gerechtere Lastenverteilung im Rahmen des Managements von internationalen Finanzkrisen, die Erarbeitung eines internationalen Insolvenzrechts und die Stärkung der Rolle des Privatsektors.

Ziel der Konferenz

Die Konferenz *Financing for Development* (FfD) hatte zum Ziel, die finanziellen Implikationen der in der letzten Entwicklungsdekade beschlossenen und in der Millennium-Deklaration von den Staats- und Regierungschefs bekräftigten internationalen Entwicklungsziele offen zu legen und Ansätze für die Mobilisierung zusätzlicher finanzieller Ressourcen aufzuzeigen. Mit dieser Zielsetzung stellte die FfD-Konferenz einen weiteren wichtigen Schritt in den internationalen Bemühungen dar, die Armut auf der Welt zu beseitigen und die sozialen und ökologischen Lebensbedingungen der Menschen zu verbessern. Sie wurde nicht als *pledging*-Konferenz konzipiert; vielmehr ging es um eine politische Positionsbestimmung, was heute finanzierbar und konsensfähig ist und welche Finanzierungsprobleme einer weiteren Klärung bedürfen.

Der holistische Ansatz der Konferenz

Es gehört zu den großen Verdiensten der Konferenz, sich mit dem gesamten Spektrum der Entwicklungsfinanzierung befasst zu haben. Dieses Vorgehen entsprang der Einsicht, dass erst eine Gesamtschau der verschiedenen Finanzierungsquellen einen realistischen Überblick über bestehende Ressourcenlücken und Mobilisierungsmöglichkeiten verschafft. Zugleich verhindert es eine zu einseitige Fixierung auf einzelne Finanzierungsquellen, vor allem auf die ODA, die im Vergleich zu allen anderen internen und externen Finanzierungsquellen eine vom Umfang her eher bescheidene Rolle spielt.

Sechs Themenschwerpunkte standen im Mittelpunkt der Konferenz: Mobilisierung einheimischer Ressourcen, Mobi-

lisierung internationaler Ressourcen, Handel, Finanzielle und Technische Zusammenarbeit, Auslandsverschuldung und Systemische Fragen: Kohärenz und Konsistenz des internationalen Währungs-, Finanz- und Handelssystems.

Beim letzten Themenschwerpunkt ging es nicht nur um Finanzierungsfragen im engeren Sinne, also um die Leistungen der multilateralen Entwicklungsbanken oder des IWF. Im Vordergrund der Erörterungen stand vielmehr die grundsätzliche Frage, wie das internationale Finanz-, Währungs- und Handelssystem zu gestalten ist, um den Prozess der nachhaltigen Entwicklung und die Erreichung der vereinbarten internationalen Entwicklungsziele zu begünstigen.

Eine neue Partnerschaft

Die Erreichung der internationalen Entwicklungsziele, insbesondere des Ziels, die Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen bis zum Jahre 2015 zu halbieren, erfordert nicht nur grundlegende Änderungen der Sichtweisen und Politiken aller Akteure, sondern auch eine Erhöhung der finanziellen Ressourcen. Die Anstrengungen der Entwicklungsländer bedürfen der wirkungsvollen Unterstützung durch die bi- und multilateralen Geber, wie umgekehrt die Leistungen der internationalen Gemeinschaft erst dann die gewünschten Ergebnisse erzielen können, wenn sie in verantwortungsbewusste und auf die Reduzierung der Armut gerichtete Politiken der Empfängerländer eingebettet sind. Diese Philosophie bildet die Grundlage des Konsenses von Monterrey und der dort verkündeten neuen Partnerschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.

Zum neuen partnerschaftlichen Ansatz gehört auch eine engere Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft.

Allein sind die staatlichen Institutionen überfordert, die vereinbarten internationalen Entwicklungsziele zu erreichen; dazu bedarf es auch der aktiven Mitwirkung des privaten Sektors. Vom Staat wird erwartet, dass er Rahmenbedingungen schafft, die eine dynamische Entwicklung der Privatwirtschaft ermöglichen; von den Unternehmen, auch den ausländischen Direktinvestoren, wird dagegen erwartet, dass sie sich bei ihren Investitionsentscheidungen an den Prinzipien des *corporate governance* orientieren und die entwicklungspolitischen Prioritäten des Gastlandes in ihrem Investitionskalkül angemessen berücksichtigen.

Anforderungen an die Entwicklungsländer

Analysiert man den Monterrey-Konsens im Hinblick auf die Bereiche und Aufgaben, in denen primär die Entwicklungsländer gefordert sind, so fällt auf, dass bei allen Schwerpunktthemen der Konferenz immer wieder dieselben Forderungen erhoben werden. Die Regierungen müssen in ihren eigenen Ländern stabile politische, wirtschaftliche und soziale Verhältnisse herstellen. *Good governance* und *ownership* müssen zu Maximen ihrer Politiken werden. Die Bekämpfung der Armut ist das überragende Ziel, an dem sich staatliches Handeln auszurichten hat. Hierzu sind nicht nur stabilitätsorientierte Makropolitiken, eine disziplinierte Haushalts- und Geldpolitik sowie transparente, nicht diskriminierende und rechtlich eindeutige Rahmenbedingungen erforderlich, sondern auch ein marktwirtschaftliches Wirtschaftssystem sowie gesellschaftliche Strukturen, die die produktiven Kräfte von zivilgesellschaftlichen Gruppierungen zur Entfaltung bringen.

All diese Forderungen sind nicht neu! In den letzten zehn Jahren sind sie immer stärker in den Mittelpunkt der entwicklungspolitischen Diskussion gerückt. Die Konferenz von Monterrey hat diese Diskussion aber in dem konkreten Kontext der Entwicklungsfinanzierung geführt. Auf eine einfache Formel gebracht lautet die Botschaft von Monterrey: Ohne Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Wirtschaftsreformen und stabilitätsorientierte Makropolitiken lassen sich die fundamentalen Finanznöte der Entwicklungsländer nicht beheben.

Im Verlauf der FfD-Konferenz wurde über diese Themen intensiv und mit großer Offenheit gesprochen. Die Ernsthaftigkeit und Sachlichkeit, mit der sich die Entwicklungsländer dieser Problematik stellten, überzeugte. Nur vereinzelt wurde versucht, das internationale Umfeld für interne Fehlentwicklungen und Engpässe verantwortlich zu machen. Es bleibt zu hoffen, dass der Konsens von Monterrey einen Wendepunkt markiert und den vielen Worten nunmehr Taten folgen. Die von zahlreichen Konferenzteilnehmern wiederholt zitierte *New Partnership for Africa's Development* kann in der Tat als ein positives Zeichen für die gewachsene Bereitschaft der Entwicklungsländer gedeutet werden, mehr Eigenverantwortung zu übernehmen.

Anforderungen an die Industrieländer

Internationaler Handel: Der Konsens von Monterrey bekräftigt das Leitbild eines weltumspannenden, auf festen Regeln beruhenden, offenen, nicht diskriminierenden und gerechten Handelssystems. Hiervon würden Länder aller Entwicklungsstufen profitieren. Die Verpflichtung zur Liberalisierung des Handels wird erneuert und die Entscheidung der Welthandelsorganisation (WTO) begrüßt, die Bedürfnisse und Interessen der Entwicklungsländer ins Zentrum ihres auf der vierten Ministerkonferenz in Doha verabschiedeten Arbeitsprogramms zu stellen.

Mit diesem Ergebnis blieb die Konferenz von Monterrey weit hinter den Erwartungen zurück. Die Entwicklungsländer, für die die Einnahmen aus dem Handel die mit Abstand wichtigste externe Finanzierungsquelle sind, sahen gerade

die Konferenz *Financing for Development* als eine geeignete Plattform, um die Voraussetzungen für eine langfristige Erhöhung ihrer Exporterlöse zu verbessern. So forderten sie vor allem den uneingeschränkten Zugang ihrer Produkte zu den Märkten der Industrieländer, insbesondere für Agrar-, Textil- und Bekleidungsprodukte, die Beseitigung aller Exportsubventionen in den Industrieländern, vor allem im Agrarbereich, eine Revision der handelsbezogenen intellektuellen Eigentumsrechte sowie eine Reform der WTO mit dem Ziel, die Rolle der Entwicklungsländer in dieser Organisation zu stärken. Im Abschlussdokument werden diese Sorgen der Entwicklungsländer nur noch in einem gesonderten Absatz erwähnt.

Die Industrieländer lehnten die Erörterung der handelspolitischen Forderungen der Entwicklungsländer mit dem Hinweis auf die Zuständigkeit der WTO ab. Was von ihnen geflissentlich übersehen wurde, ist die Tatsache, dass es überhaupt nicht um Verhandlungen ging. Den meisten Forderungen hatten die Industrieländer bereits in der letzten Welthandelsrunde, der Uruguay-Runde, zugestimmt. Ohne Beschädigung des Mandats der WTO hätten sie sich daher in Monterrey bereit erklären können, ihre in der Uruguay-Runde übernommenen Verpflichtungen unverzüglich umzusetzen. Dass dies nicht geschehen ist, gehört zu den größten Enttäuschungen der Konferenz. Darüber tröstet auch nicht das Angebot der Industrieländer hinweg, den Entwicklungsländern bei der Überwindung angebotsseitiger Engpässe im Außenhandel im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zu helfen.

Erhöhung der Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit und Steigerung ihrer Effizienz: Für Länder, die noch keinen Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten haben und deren Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten schwach ist, bleibt die ODA – so der Grundtenor des Abschlussdokuments – eine unverzichtbare Finanzierungsquelle. Aufgrund ihrer vielseitigen Einsatzmöglichkeiten ist sie jedoch auch für andere Entwicklungsländer wichtig. Zwei Aspekte standen im Verlauf der Konferenz im Vordergrund: Die Erhöhung des ODA-Volumens und die Verbesserung der Effizienz der ODA.

Zur Verwirklichung der internationalen Entwicklungsziele wird auch eine substanzielle Erhöhung der ODA-Leistungen für notwendig gehalten. Die Geberländer waren aber nicht bereit, sich auf eindeutige Zusagen einzulassen. So heißt es in Bezug auf das 0,7 %-Ziel lediglich: „Wir erkennen die Anstrengungen aller Geber an und würdigen diejenigen Geber, deren ODA-Beiträge die Ziele überschreiten, erreichen oder sich aufwärts auf sie zu bewegen, und unterstreichen die Bedeutung einer Selbstverpflichtung zur Prüfung der Mittel und Zeitpläne für die Erreichung der Zielwerte und Ziele.“

Die Kritik an dieser bereits im Januar 2002 in New York erzielten inhaltsleeren Kompromissformel hat sicherlich dazu beigetragen, dass sowohl die USA als auch die EU in Monterrey einseitig eine substanzielle Erhöhung ihrer ODA-Leistungen ankündigten. Der amerikanische Präsident George W. Bush erklärte, sich im Kongress für eine 50 %ige Steigerung der US-Entwicklungshilfe (bezogen auf die *core development assistance*) in den nächsten drei Haushaltsjahren einzusetzen. Dies würde am Ende dieser Periode – verglichen mit dem heutigen Stand – zu einer dauerhaften Erhöhung des ODA-Volumens um 5 Mrd. US \$ führen. Die EU gab durch den Präsidenten der Kommission, Romano Prodi, bekannt, dass sie ihre durchschnittliche ODA-Quote bis zum Jahr 2006 von 0,33 % auf 0,39 % erhöhen will, wobei jedes einzelne Mitgliedsland eine Quote von mindestens 0,33 % erreichen wird. Insgesamt entspricht dies einer Steigerung der ODA um jährlich 7 Mrd. US \$.

ODA-Quoten wichtiger EU-Geberländer (2000)	
Spanien	0,24 %
Deutschland	0,28 %
Frankreich	0,33 %
Niederlande	0,82 %
Dänemark	1,06 %

Diese beiden Selbstverpflichtungen haben den Kritikern am Monterrey-Konsens viel Wind aus den Segeln genommen. Dennoch kann die Situation nach dem Monterrey-Gipfel nicht befriedigen. Zum einen fehlt eine entsprechende Verpflichtung des größten bilateralen Gebers, Japan; zum anderen bleiben auch die künftigen Leistungen der multilateralen Finanzierungsinstitutionen unbestimmt. Die insgesamt zugesagten zusätzlichen 12 Mrd. US \$ lassen zwar eine positive Trendwende in den ODA-Leistungen erwarten, die Erreichung der internationalen Entwicklungsziele ist damit aber nicht gewährleistet.

Angesichts der begrenzten finanziellen Spielräume in den meisten Geberländern soll der Effizienz der ODA-Mittel in den kommenden Jahren verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden. Immer noch gibt es zu viel Bürokratie, Eigenbrötelei und Intransparenz im System der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Es ist zu begrüßen, dass die Konferenz diese Schwachstellen deutlich benannt und zahlreiche Vorschläge zur Erhöhung der ODA-Effizienz gemacht hat. Hierzu zählen beispielsweise: Eine weitere Harmonisierung der Vergabeverfahren unter den Gebern, die Verstärkung der ungebundenen Hilfe, ein größeres Mitspracherecht der Empfängerländer bei der Verwendung der Mittel und beim Einsatz von mehr programmorientierten Instrumenten.

Verschuldung: Die erweiterte Schuldeninitiative für die hochverschuldeten armen Entwicklungsländer (HIPC) bildet weiterhin den Rahmen für Schuldenerleichterungen. Versuche, mittleren Einkommensländern ebenfalls Schuldenerleichterungen zu gewähren bzw. in Aussicht zu stellen, scheiterten am Widerstand der Industrieländer. Sie bekräftigten aber ihren Willen, die HIPC-Initiative zu einem schnellen und erfolgreichen Abschluss zu bringen. Alle HIPC-Länder sollen nach Möglichkeit in den vollen Genuss der angebotenen Schuldenerleichterungen kommen. Die bestehenden Verfahren sollen möglichst flexibel angewandt und die Schuldenerleichterungen durch zusätzliche Mittel finanziert werden.

Die erweiterte HIPC-Initiative basiert auf dem Konzept der tragfähigen Verschuldung. Die Ansichten darüber, wie diese konkret zu definieren ist, gingen auch auf der Konferenz auseinander. Die methodischen Verfahren und Annahmen, die den bisherigen Analysen zugrunde liegen, sollen daher einer Überprüfung unterzogen werden. Die Analysen sollen künftig stärker berücksichtigen, dass eine Verschlechterung der Weltkonjunktur, Naturkatastrophen oder Handelsschocks die Grenzen einer tragfähigen Verschuldung nachhaltig verschieben können. Schließlich enthält der Konsens von Monterrey auch die Forderung nach Erarbeitung eindeutiger Kriterien für das Management und die Lösung von Finanzkrisen, um eine gerechte Lastenverteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor sowie Gläubigern und Schuldnern sicherzustellen.

Systemische Fragen: In einer Welt, die immer stärker zusammenwächst, hängt die Entwicklung eines Landes zunehmend von den internationalen Rahmenbedingungen ab. Zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern konnte daher relativ schnell Einigung darüber erzielt werden, dass die nationalen Entwicklungsanstrengungen durch Reformen im internationalen Währungs-, Finanz- und Handelssystem ergänzt werden müssen. Unter Hinweis auf die zahlreichen bereits in Gang gekommenen Reformen wurde vereinbart, pragmatisch nach weiteren Verbesserungsmöglichkeiten zu suchen. Defizite wurden bei der Partizipation der Entwick-

lungsländer an den Entscheidungsprozessen internationaler Institutionen und Foren sowie bei den organisatorisch-institutionellen Strukturen des internationalen Systems identifiziert.

Den vehement vorgetragenen Forderungen der Entwicklungsländer nach stärkerer Teilhabe an den Entscheidungen in den internationalen Institutionen und Foren stellten die Industrieländer formale Argumente entgegen. Sie lehnten es vor allem ab, Reformen der Weltwirtschaftsordnung innerhalb des Systems der Vereinten Nationen zu verhandeln. Sie verwiesen auf die bestehenden Mandate der internationalen Institutionen, die nicht durch Beschlüsse der Konferenz verändert werden könnten. Der Konsens von Monterrey benennt daher nur noch die betreffenden Institutionen und ermutigt sie zu Maßnahmen, die im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate eine stärkere Repräsentanz der Entwicklungsländer sicherstellen.

Mit dem Ziel einer größeren Kohärenz des internationalen Systems wird eine verbesserte Koordination der multilateralen Finanz-, Handels- und Entwicklungsinstitutionen untereinander sowie mit dem System der Vereinten Nationen befürwortet. Außerdem soll die Rolle der UN-Regionalkommissionen und der regionalen Entwicklungsbanken im Rahmen des regionalen Politikdialogs über makroökonomische, finanzielle, handelsbezogene und entwicklungspolitische Fragen intensiviert werden.

Politisches Kräftefeld

Das politische Kräftefeld, aus dem heraus der Konsens von Monterrey entstand, wurde im Wesentlichen durch die USA (verstärkt durch Japan, Kanada und Australien), die EU und die „Gruppe der 77 und China“ abgesteckt. Alle anderen Länder oder regionalen Gruppierungen hatten auf den Konferenzverlauf keinen erkennbaren Einfluss.

Der überragende Akteur im Verlauf der zweijährigen Konferenzvorbereitungen waren ohne Zweifel die USA. Am Anfang lehnten sie die Konferenz völlig ab; nachdem sie nicht mehr zu verhindern war, zeigten sie zunächst destruktives Interesse, traten dann mit einer kaum noch zu überbietenden Härte gegenüber der „Gruppe der 77 und China“ auf und dominierten am Ende die Konferenz mit einer alle anderen Delegationen in den Schatten stellenden Verhandlungsleistung. Der Konsens von Monterrey spiegelt weitgehend amerikanische Interessen und Sichtweisen wider. Dies wurde von der amerikanischen Delegation auch ganz offen als Voraussetzung für die Teilnahme des amerikanischen Präsidenten an dem Gipfeltreffen in Monterrey genannt. Die Tatsache, dass Japan, Kanada und Australien die amerikanische Verhandlungsposition auf weiten Strecken mittrugen, war für die USA sicherlich hilfreich, aber nicht entscheidend.

Die Verhandlungsstärke der Europäischen Union schwankte im Verlauf der zweijährigen Verhandlungen erheblich. Dies hing im Wesentlichen mit dem halbjährigen Wechsel der EU-Präsidentschaft zusammen. Bedauerlich war, dass die EU gerade in der letzten und entscheidenden Phase der Konferenz äußerst schwach vertreten wurde. Deshalb konnte sie sich in den Fragen, in denen sie gegenüber den USA eine abweichende Position einnimmt, wie zum Beispiel beim 0,7 %-Ziel und bei der Reform des internationalen Systems nicht durchsetzen. Bei entsprechendem Einsatz der EU wäre sicherlich auch nicht der gesamte Komplex der Globalen Öffentlichen Güter aus dem Abschlussdokument herausgefallen.

Auch die „G 77 und China“ zeigte im Verlauf der Verhandlungen Stärken und Schwächen, was zum einen mit den Personen zusammenhing, die für die Gruppe sprachen. Zum anderen erwies sich für die „G 77 und China“ der holistische Ansatz der Konferenz als Problem. Bei der großen Fülle an unterschiedlichen Problemfeldern gelang es ihr phasenweise

kaum noch, die höchst heterogenen Interessen der Gruppenmitglieder zu einer Verhandlungsposition zu verdichten. Die Tatsache, dass zahlreiche Themen im Verlauf der Konferenz nicht mehr verhandelt wurden, ist nicht zuletzt der Schwäche der „G 77 und China“ geschuldet. China hielt sich während der gesamten Konferenz deutlich zurück, was vor allem daran liegen dürfte, dass es in China keine auf Kapitalmangel zurückzuführenden Finanzierungsengepässe gibt.

Bewertung der Konferenz

Das unmittelbare Ziel der Konferenz, die finanziellen Implikationen der internationalen Entwicklungsziele zu analysieren und Möglichkeiten zusätzlicher Ressourcenmobilisierung aufzuzeigen, wurde nicht erreicht. Es bleibt auch nach dem Konsens von Monterrey offen bzw. strittig, welche finanziellen Mittel für die Erreichung der internationalen Entwicklungsziele insgesamt zu mobilisieren sind und welchen Beitrag die einzelnen Finanzierungsquellen dazu leisten könnten. Auch die im Zusammenhang mit der Annahme des Konsenses von Monterrey in Aussicht gestellte Erhöhung der ODA-Leistungen der EU und der USA ändert an dieser Feststellung nichts.

Eine Bewertung der Konferenz *Financing for Development*, die ausschließlich an dem Text des Abschlussdokuments ansetzt, greift zu kurz, da sie den vorgeschalteten zweijährigen Verhandlungsprozess nicht ausreichend berücksichtigt. Wichtig ist, dass die Konferenz als Teil eines evolutionären Prozesses verstanden wird, bei dem es darum geht, das Verhältnis von Industrie- zu Entwicklungsländern neu zu gestalten. Aus dieser Perspektive können internationale Konferenzen in der Regel nicht danach bewertet werden, ob „Durchbrüche“ erreicht, Meilensteine oder Wendepunkte markiert werden konnten. Dies können nur wenige Konferenzen für sich in Anspruch nehmen. In diesem Sinne ist die Konferenz von Monterrey sicherlich nicht als eine „historische“ Konferenz einzustufen und auf eine Ebene mit der 6. UN-Sondergeneralversammlung von 1974 oder der Rio-Konferenz von 1992 zu stellen. Als eine „normale“ Konferenz ist sie vielmehr danach zu analysieren und zu bewerten, ob es im Prozessverlauf in einzelnen Konflikt- und Verhandlungsfeldern zu Bewegungen gekommen ist. Dies ist unstrittig der Fall.

Zwei Veränderungen, die langfristig möglicherweise nachhaltige Folgen haben werden, sind besonders hervorzuheben. Zum einen hat die Konferenz von Monterrey stärker als alle anderen Konferenzen festgeschrieben, dass jedes Land die Hauptverantwortung für die eigene wirtschaftliche und soziale Entwicklung trägt. Der Verlauf der Diskussion während der Konferenz lässt hoffen, dass viele Entwicklungsländer diese Botschaft verstanden haben. Die Industrieländer haben wiederum zur Kenntnis nehmen müssen, dass den Entwicklungsländern eine stärkere Teilhabe an den Entscheidungsprozessen der internationalen Organisationen nicht mehr versagt werden kann. Zwar konnte im Rahmen der Monterrey-Konferenz nicht im Einzelnen geklärt werden, wie den legitimen Interessen der Entwicklungsländer in den jeweiligen Institutionen entsprochen werden kann und wo die Grenzen einer erweiterten Mitsprache liegen, der Konsens von Monterrey hat jedoch den politischen Druck auf die betreffenden Institutionen so stark erhöht, dass sie sich in dieser Frage in den kommenden Jahren werden bewegen müssen.

Neben diesen beiden wichtigen Veränderungen weist der Konsens von Monterrey auch in einzelnen Sachpunkten zahlreiche neue Akzente auf. Beispielhaft seien hervorgehoben die Entschlossenheit der internationalen Gemeinschaft, die Korruption zu bekämpfen und die finanziellen Grundlagen des internationalen Terrorismus auszutrocknen, die Effektivität der ODA zu steigern, die Lasten bei Verschuldungskrisen gerechter zu verteilen, möglicherweise ein internationales Insolvenzrecht zu erarbeiten oder die Rolle der Privatwirtschaft im Entwicklungsprozess zu stärken. Auch hier sollte nicht in Vergessenheit geraten, dass es häufig gerade die Entwicklungen im „Kleinen“ sind, die – aus einer historischen Perspektive betrachtet – die Welt nachhaltig verändern.

In einer Hinsicht hat die Konferenz *Financing for Development* sogar neue Maßstäbe gesetzt. Dies war die von Beginn an sehr breit angelegte Beteiligung der Wirtschaft und der Nicht-Regierungsorganisationen. Zu jedem Zeitpunkt hatten beide Gruppierungen Gelegenheit, ihre Argumente in den Diskussionsprozess einzubringen. Ob mit dieser Öffnung bessere Ergebnisse erzielt werden konnten, ist bei internationalen Konferenzen möglicherweise nicht die relevante Frage. Entscheidend ist vielmehr, dass es in Monterrey gelungen ist, das gesamte Spektrum öffentlicher Meinungen in den Prozess einzubinden.

Viele Fragen sind während der Konferenz *Financing for Development* offen geblieben bzw. nicht ausreichend behandelt worden. Einige Beobachter der Konferenz haben dies als ein Zeichen für den geringen Erfolg der Konferenz gewertet. Sie übersehen aber, dass nicht alle Fragen, die ein ganzheitlicher Ansatz zur Entwicklungsfinanzierung aufwirft, auch im Rahmen einer Finanzierungskonferenz sinnvoll erörtert werden können. Letztlich kann den Kritikern aber entgegengehalten werden, dass vor fünf Jahren der Konsens von Monterrey politisch noch nicht möglich gewesen wäre.

Dr. Detlef Radke

Leiter der Abteilung
„Globalisierung: Handel,
Direktinvestitionen, Währungs-
politik und Entwicklungsfinanzierung“ bis
zum 31.12.2001 und Mitglied der deutschen Delegation in Monterrey
und den Vorkonferenzen

Weiterführende Literatur:

UNITED NATIONS General Assembly (1/2002): Monterrey Consensus, Draft Outcome of the International Conference on Financing for Development, Doc. A/AC.257/L.13

UNITED NATIONS (12/2000): Report of the Secretary-General to the Preparatory Committee for the High-Level International Intergovernmental Event on Financing for Development, New York 2001

Radke, D. (2001): Stellungnahme zu dem *Report of the Secretary-General to the Preparatory Committee for the High-Level International Intergovernmental Event on Financing for Development*, Bonn