Wirtschaft und Entwicklung

Entwicklungsfinanzierung: Doha-Konferenz 2008

- Gipfel der vertagten Entscheidungen
- Weitere UN-Konferenz zur Finanzkrise 2009

Jens Martens

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jens Martens, Konsens von Monterrey, VN, 3/2002, S. 116f., fort.)

Vom 29. November bis 2. Dezember 2008 fand in Doha, der Hauptstadt des arabischen Emirats Katar, die zweite **Konferenz der Vereinten Nationen über Entwicklungsfinanzierung** (Financing for Development – FfD) statt. Auf ihr zogen die Regierungen eine Zwischenbilanz über die Umsetzung der Beschlüsse der ersten FfD-Konferenz von Monterrey im Jahr 2002. Darüber hinaus berieten sie, welche neuen Finanzierungsinitiativen nötig sind, um die international vereinbarten Entwicklungsziele, insbesondere die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), zu verwirklichen. Überschattet wurde die Konferenz von der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise. Bis zuletzt umstritten blieb die Frage, welche Rolle die Vereinten Nationen im globalen Krisenmanagement und den Bemühungen um eine Reform der internationalen Finanzarchitektur spielen sollen. Erschwert wurden die Verhandlungen durch die unnachgiebige Haltung der – zu diesem Zeitpunkt bereits abgewählten – amerikanischen Regierung von George W. Bush und die uneinheitlichen Positionen im Lager der Entwicklungsländer, der G-77. Dass mit der ›Doha Declaration on Financing for Development‹ am Ende ein Minimalkonsens verabschiedet wurde, werteten die meisten Beteiligten angesichts dieser Rahmenbedingungen bereits als Erfolg. Eine Reihe kritischer Entscheidungen wurde allerdings auf das kommende Jahr vertagt. Als wichtigstes Ergebnis vereinbarten die Regierungen, im Jahr 2009 eine UN-Konferenz über die globale Wirtschafts- und Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf die Entwicklungsländer durchzuführen. Dieser Beschluss ist bedeutsam, denn mit ihm konnte die weitere politische Marginalisierung der Vereinten Nationen in Wirtschafts- und Finanzfragen verhindert werden.

Ungünstige Vorzeichen

Die Ausgangslage für die Doha-Konferenz schien zunächst günstig. Seit der Monterrey-Konferenz hatten viele Länder des Südens einen wirtschaftlichen Boom mit zum Teil zweistelligen Wachstumsraten zu verzeichnen. Die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) hat sich seit Anfang des Jahrzehnts auf über 100 Milliarden US-Dollar verdoppelt. Exporterlöse und private Kapitalströme in den Süden stiegen auf immer neue Rekordniveaus.

Ein Großteil dieser Gelder trug jedoch nicht zur Bekämpfung der Armut und zur Verwirklichung der nationalen Entwicklungsstrategien bei. Hunderte von Milliarden US-Dollar flossen in den Aufbau von Devisenreserven und dienten auf diese Weise unter anderem dazu, die Löcher im Haushalt der USA zu stopfen. Die Zahl der Menschen, die in extremer Armut leben, betrug nach neuesten Kalkulationen der Weltbank dagegen noch immer 1,4 Milliarden. Die UN befürchten, dass infolge der rasant gestiegenen Nahrungsmittelpreise die Zahl der Menschen, die in Hunger und extremer Armut leben, zusätzlich um über 100 Millionen anwachsen wird. Und auch die internationale Finanzkrise macht vor den Entwicklungsländern nicht Halt und wird dort gravierende sozioökonomische Folgen haben.

Die Doha-Konferenz erschien angesichts dieser Krisen dringlicher denn je. Doch die Konferenz stand ganz im politischen Schatten des G-20-Gipfels, der am 15. November 2008 in Washington, D.C. stattgefunden hatte. Dort hatten sich die Staats- und Regierungschefs der wichtigsten Industrie- und Schwellenländer bereits auf erste Schritte im globalen Krisenmanagement verständigt. Zugleich war die amerikanische Regierung nach den Präsidentschaftswahlen Anfang November kaum mehr handlungsfähig. Von ihr waren in Doha weder Zugeständnisse gegenüber den Ländern des Südens noch neue politische Initiativen zu erwarten.

Als Reaktion auf diese ungünstigen Vorzeichen blieben – abgesehen vom französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy – nicht nur die meisten Staats- und Regierungschefs aus den Industrieländern dem UN-Gipfel in Doha fern, sondern auch die Spitzenvertreter der wichtigsten Schwellenländer, allen voran China, Indien und Brasilien. Sogar der Internationale Währungsfonds und die Weltbank waren nicht durch ihre Chefs vertreten. Daran konnten auch die deutsche Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Heidemarie Wieczorek-Zeul und der südafrikanische Finanzminister Trevor Manuel nichts ändern, die als Sondergesandte des UN-Generalsekretärs die politische Unterstützung für die Doha-Konferenz mobilisieren sollten. Sie trugen durch ihr Engagement in der Schlussphase der Verhandlungen aber dazu bei, dass am Ende eine Kompromisserklärung verabschiedet wurde, der sich weder die USA und ihre Gleichgesinnten (Japan, Kanada, Australien und Neuseeland) noch die Hardliner aus der G-77 (Kuba, Venezuela, Iran und andere) widersetzen konnten.

Der Kompromiss von Doha

Die Doha-Erklärung bekräftigt zunächst die Ziele und Verpflichtungen des Konsenses von Monterrey und kündigt an, die politischen Anstrengungen zur Erreichung der internationalen Entwicklungsziele zu verstärken. Wie dies geschehen soll, beantworten die Regierungen aber hauptsächlich mit allgemeinen Absichtserklärungen. Die Konferenz-Beschlüsse in den sieben Kapiteln über heimische Ressourcen, ausländische Direktinvestitionen, Entwicklungszusammenarbeit, Handel, Auslandsverschuldung, Systemfragen und die neuen Herausforderungen (unter anderem Klimawandel) blieben überwiegend vage.

Größere Bedeutung maßen die Regierungen in Doha der internationalen Kooperation in Steuerfragen bei. Die Doha-Erklärung sieht grundsätzlich vor, die institutionellen Voraussetzungen für die internationale Steuerkooperation unter dem Dach der UN zu stärken. Eine Entscheidung über die von zivilgesellschaftlicher Seite im Vorfeld geforderte Aufwertung des zuständigen UN-Expertenausschusses für internationale Zusammenarbeit in Steuerangelegenheiten zu einem zwischenstaatlichen Gremium wurde allerdings auf das Jahr 2009 vertagt. Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) soll zunächst die institutionelle Stärkung des Expertenausschusses ›prüfen‹ (Abs. 16). Angesichts des immensen Ausmaßes der weltweiten Steuer- und Kapitalflucht – ge-

schätzt werden jährliche Verluste für die Entwicklungsländer in der Größenordnung von mindestens 500 Milliarden US-Dollar – und der zähen Fortschritte in den offiziellen Verhandlungen stieß die deutsche Initiative für einen Internationalen Pakt gegen Steuerflucht (International Tax Compact) in Doha auf großes Interesse. Chile, Frankreich, Guatemala, Norwegen, Uganda und Südafrika haben bereits angekündigt, sich an der Initiative zu beteiligen. Im März 2009 soll ein erstes Treffen im Rahmen dieser Initiative stattfinden.

Keine substanziell neuen Initiativen brachte die Doha-Konferenz beim Kernthema der Entwicklungsfinanzierung, der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit. Die Regierungen beließen es dabei, auf die bestehenden Verpflichtungen zur ODA-Erhöhung, insbesondere auf den EU-Stufenplan und die Erklärungen der G-8-Gipfel von Gleneagles 2005 und Hokkaido 2008, zu verweisen. Im Bereich der innovativen Finanzierungsinstrumente listen sie lediglich die bestehenden Instrumente auf und ersuchen den UN-Generalsekretär, zur 64. Tagung der Generalversammlung 2009/2010 einen Fortschrittsbericht zu dem Thema vorzulegen.

Angesichts der wachsenden Zahl und Unübersichtlichkeit der Entwicklungshilfegeber und der fortgesetzten Diskussion über die Qualität der Hilfe konstatiert die Doha-Erklärung den wachsenden Bedarf, die Quantität, Qualität und Wirksamkeit der weltweiten Entwicklungshilfeflüsse systematischer zu erfassen und zu analysieren. Der UN-Generalsekretär soll zu diesem Zweck in enger Zusammenarbeit mit der Weltbank, den regionalen Entwicklungsbanken und dem Entwicklungshilfeausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) einen Bericht anfertigen und dem Forum für Entwicklungszusammenarbeit (Development Cooperation Forum – DCF) des ECOSOC vorlegen. Die Bedeutung des DCF als »dem Forum im UN-System, auf dem Fragen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ganzheitlich behandelt werden« (Abs. 47), wird an verschiedenen Stellen der Doha-Erklärung betont. Die nächste Sitzung des DCF wird voraussichtlich Mitte 2010 stattfinden.

Schritte zu einer ›Wirtschafts-UN‹?

Der sichtbarste Erfolg der Doha-Konferenz ist die Verständigung auf eine weitere internationale Konferenz ›auf höchster Ebene‹, die sich mit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und ihren Auswirkungen auf die Entwicklungsländer befassen soll (Abs. 79). Die USA hatten bis zuletzt versucht, diese Entscheidung zu verhindern. Nun sollen bis Ende März 2009 die Modalitäten dieser Konferenz von der Generalversammlung beschlossen werden. Als Termin für die Konferenz ist derzeit Ende Mai 2009 im Gespräch.

Parallel zu den Vorbereitungen des UN-Finanzgipfels hat die vom Präsidenten der Generalversammlung eingesetzte Expertenkommission zu Reformen des internationalen Währungs- und Finanzsystems Anfang 2009 ihre Arbeit aufgenommen. Vorsitzender der Kommission ist der Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz. Zu den Mitgliedern gehört auch Ministerin Wieczorek-Zeul. Die Empfehlungen der Kommission sollen bis zum Frühsommer 2009 vorliegen und die inhaltliche Grundlage für den UN-Finanzgipfel bilden.

Damit wird der politische Diskurs über die Reform der internationalen Wirtschafts- und Finanzarchitektur 2009 nicht nur im Club der G-8 und G-20, sondern auch unter dem Dach der Vereinten Nationen geführt werden. Selbst eine institutionelle Aufwertung der Vereinten Nationen in diesem Bereich scheint inzwischen möglich. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Rede, die Bundeskanzlerin Angela Merkel zeitgleich zur Doha-Konferenz am 1. Dezember 2008 auf dem CDU-Parteitag in Stuttgart hielt. Darin stellte sie fest:

»Die G-20 sind natürlich ein Fortschritt; aber sie sind längst nicht das ganze Bild der Welt. Deshalb brauchen wir, so wie wir für die Fragen der Sicherheit und der Menschenrechte die Vereinten Nationen und einen UN-Sicherheitsrat haben, nach meiner festen Überzeugung auch für die Wirtschaft einen Weltwirtschaftsrat. Wir brauchen so etwas wie eine Wirtschafts-UNO. Wir können feststellen: Wir müssen gar nicht bei null anfangen; denn die Gründungsväter der Vereinten Nationen haben bereits einen Rat für Wirtschafts- und Sozialfragen installiert, der allerdings heute ein jämmerliches Schattendasein führt. Deshalb muss sich etwas ändern: Wir müssen eine Weltwirtschaftsordnung mithilfe eines solchen Weltwirtschaftsrates bauen. (...) (I)ch bin überzeugt: 2009 ist die Chance, diesem Ziel näherzukommen.«

Doha-Erklärung: Doha Declaration on Financing for Development: Outcome Document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus, UN Doc. A/RES/63/239, Annex, v. 24.12.2008.

Internet Governance Forum: 3. Treffen 2008

- Überwindung der digitalen Kluft in Reichweite
- ›Internet Bill of Rights‹?

Wolfgang Kleinwächter

(Siehe auch: Wolfgang Kleinwächter, Globalisierung und Cyberspace. Der Weltgipfel über die Informationsgesellschaft weist den Weg, VN, 1-2/2006, S. 38–44.)

Das dritte Treffen des im Jahr 2005 vom Weltgipfel über die Informationsgesellschaft (Word Summit on the Information Society – WSIS) neu geschaffenen **Internet Governance Forum (IGF)** fand vom 3. bis 7. Dezember 2008 im indischen Hyderabad statt. Rund 1500 hochrangige Experten diskutierten fünf Tage lang über die Trends der weltweiten Entwicklung des Internets. Obwohl das IGF noch eine sehr junge Institution ist, hat es sich bereits fest im Kalender globaler Internet-Veranstaltungen etabliert. Das IGF, das mit keinen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet ist, orientiert sich dabei in seinem Format am Weltwirtschaftsforum in Davos, wo es wichtiger ist, kontroverse Standpunkte zwischen den verschiedenen Interessenvertretern auszutauschen, als Beschlüsse zu fassen.

Internet für alle

Schwerpunktthema im Jahr 2008 war ›Internet für alle‹. Im Jahr 2005 bewegte sich die Zahl der Internetnutzer auf die Milliardengrenze zu. Heute haben 1,5 Milliarden Menschen Zugang zum Netz. Das von den Regierungen beim WSIS gesetzte Ziel, zur Überwindung der digitalen Kluft bis zum Jahr 2015 der Hälfte der Menschheit Internetzugang zu verschaffen, rückt damit durchaus in Reichweite. Um jedoch die Zahl von mehr als drei Milliarden zu