

Bericht UNO-Entwicklungsfinanzierungs-Konferenz in Doha (29.11.-2.12.2008)

Markus Brun

Einleitung

In Doha (Qatar) fand vom 26.-27.11.2008 im Vorfeld der UNO-Entwicklungsfinanzierungskonferenz zum Review des Monterrey-Konsenses ein Forum der Zivilgesellschaft statt (www.ffdngo.org), das Fortschritt und Herausforderungen der sechs zentralen Kapitel des Monterrey-Konsenses diskutierte. Daraus resultierte eine Deklaration der Zivilgesellschaft, die von einer Vertreterin dieser ins Plenum der Hauptkonferenz (www.un.org/esa/ffd/doha) eingebracht wurde.

In Doha (Grossraum inklusive) wohnen etwa 800'000 Menschen. Die Stadt gleicht einer Grossbaustelle, auf welcher Wolkenkratzer um Wolkenkratzer aus dem Boden gestampft wird. Beinahe 80% der im Grossraum Lebenden stammen – wie in den benachbarten Emiraten auch – aus dem Ausland. Einerseits sind diese Menschen, die vorwiegend aus Indien, Pakistan und den Philippinen stammen, im Dienstleistungssektor (Banken, Transport) tätig, die ärmeren Schichten jedoch arbeiten im Bausektor. Sie wohnen nicht in den an goldene Käfige erinnernden glänzenden 5 Stern Hotels und auch nicht in den Hunderten von prunkvollen Stelen eines vom entfesselten Kapitalismus geprägten und durch Ausbeutung der Rohstoffe Öl und Gas finanzierten Hochhausparcs, sondern in Containern und Lagern am Rande der Stadt. Offiziell ist von der Finanzkrise auf der arabischen Halbinsel noch wenig zu spüren. Trotzdem künden erste Zahlen von dem, was da kommen wird: in Dubai (der grössten Agglomeration der künstlich-megalomanischen Teil- und Scheinwelt globaler Höchstfinanz) stiegen die Preise für Immobilien im dritten Quartal dieses Jahres bloss um bescheidene 5%. In der Zeit vom 3. Quartal 2007 bis zum dritten Quartal 2008 waren Preissteigerungen um 140% (!) registriert worden.

Dieser Preiszerfall könnte auch dazu führen, dass die aus den benachbarten Ländern Asiens stammende Arbeiterbevölkerung plötzlich keine Löhne mehr erhalten und somit keine Gelder in die Heimat zu senden vermögen. Damit könnte die Armut in diesen Ländern mangels Finanzflüssen von Angehörigen in die Heimat weiter wachsen. Mit dieser Hypothese stehen wir schon mitten in der Thematik der Konferenz.

Was hat das Treffen gebracht? Highlights und Tiefschläge

Die UNO-Entwicklungsfinanzierungskonferenz stand unter dem Eindruck der globalen Finanzkrise. Um diese global diskutieren und entsprechende Lösungsstrategien entscheiden zu können, beschlossen die Delegierten nach zähen Verhandlungen, dass die UNO eine Konferenz auf höchster Eben zur Analyse der Finanzkrise und deren Auswirkungen für die Entwicklung einberufen werde. Deren Modalitäten sind bis spätestens März 2009 durch den Präsidenten der UNO Generalversammlung festzulegen. Das Einberufen einer globalen Konferenz mit dem Ziel einer Neuausrichtung der globalen Finanzarchitektur war das zentrale Anliegen der G77, das es gegen den heftigen Widerstand der USA durchzusetzen gelungen ist. Es ist also, und das ist das eigentlich Highlight der Konferenz, gelungen, die UNO im Zentrum der Finanzdebatte zu positionieren.

Dass die Finanzkrise heftige Auswirkungen auf die Entwicklungsländer haben wird, war in den Beratungen unbestritten. Die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele bis 2015 ist gefährdeter denn je zuvor. Die OECD-Staaten unterstreichen zwar, dass die ODA-Quote nicht den Folgen der Finanzkrise geopfert werden darf, wenn es aber zu konkreten Massnahmen und zum Festschreiben verbindlicher Fahrpläne kommt, bleibt die Schlusserklärung vage. Rücküberweisungen von im Norden arbeitenden Menschen aus Entwicklungsländern sollen zwar zu günstigeren Transferkosten überwiesen werden können,

eine Steuerreduktion wird aber nicht mehr gefordert. Allgemein wird mit einem starken Rückgang der Geldüberweisungen gerechnet. Terrorismus, wie er die Monterrey-Konferenz überschattete, war zwar wegen der Attacken in Mumbai auch hier ein Thema, war aber keinesfalls dominant. Hingegen wurde die Generierung lokaler Steuern ins Zentrum der Diskussion gerückt. Diese gelten als hervorragendes Instrument um Staaten Mittel zur Finanzierung öffentlicher Güter wie Gesundheit und Bildung zu ermöglichen und gleichzeitig die Bürgerinnen und Bürger in staatliche Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Die Steuerfragen zählten gleichzeitig auch in den Verhandlungen des Schlussdokuments zu den umstrittensten Punkten. Die Ankündigung von Aussenministerin Calmy-Rey, die Zinsbesteuerung nicht nur der EU, sondern auch auf andere Staaten auszudehnen, war aus Schweizer Sicht sicherlich der Durchbruch der Konferenz.

Das Schlussdokument geht bezüglich gendergerechter Sprache wesentlich weiter als der Text von Monterrey und auch bezüglich Rekurrerung auf Menschenrechte (ILO-Standards, Gendergerechtigkeit als Menschenrechte, und anders mehr) ist der Text wesentlich progressiver als jener von 2002. Gelungen ist es der Konferenz, Angriffe auf die Entwicklungshilfezahlungen abzuwehren (sie wurden im Wesentlichen bestätigt, allerdings aber auch nicht erweitert), alte Zusagen trotz globaler Krise zu bekräftigen, den Monterreykonsensus um die Problematik der Wirksamkeit der Hilfe (Accra agenda of action) zu erweitern und die steigende Bedeutung innovativer Instrumente für Entwicklungsfinanzierung anzuerkennen.

In negativer Erinnerung wird bleiben, dass viele Delegationen von OECD-Ländern nur auf Verwaltungsstufe anwesend waren, kaum Finanzminister aus diesen Staaten zugegen waren und die Spitzen von IWF und Weltbank durch Absenz glänzten.

Ebenfalls unverständlich war die teilweise fast kompromisslos anmutende Verhandlungstaktik der USA, die die Notwendigkeit von Reformen in der globalen Wirtschafts- und Finanzarchitektur kaum für nötig hält und permanent versuchte, den Einfluss der UNO, und somit jene der Entwicklungsländer, zurückzubinden.

Gespannt sein darf man auf die Verhandlungen rund um die Finanzierung von Adaptation und Mitigation an den Auswirkungen des Klimawandels – diese werden im Jahr 2009 auf dem Weg zu Kopenhagen noch einiges zu reden und zu schreiben geben.

Die umstrittensten Themen

Umstritten waren insbesondere zwischen der G77 (die allerdings infolge der Aufnahme einiger ihrer Mitglieder in den informellen Club der G20 weniger kämpferisch auftrat als bei früheren Konferenzen) und den USA die Notwendigkeit der Reform der globalen Finanz- und Wirtschaftsstruktur. Zivilgesellschaft und G77 forderten einen Gipfel aller Staatschefs zur Re-Regulierung der Finanzarchitektur, die USA und in geringerem Ausmass die übrigen OECD-Staaten favorisierten Gespräche zur Lösung der Finanzkrise in der kleinen Gruppe der Mächtigen (G20). Letztendlich konnten sich die Delegierten auf eine Konferenz auf höchster Ebene im nächsten Jahr einigen, was der neuen US-Administration erlauben wird, sich diesem Anliegen gegenüber neu positionieren zu können. Um diesen Konferenzserfolg erzielen zu können, musste Konkretes im Umfeld von Handelserleichterung für den Süden, globale Steuergerechtigkeit und Umsetzung der Versprechungen öffentlicher Entwicklungshilfe auf dem Verhandlungsaltaar geopfert werden. Finanztransaktionssteuern als innovative Instrumente zur Entwicklungsfinanzierung oder die Stärkung des UNO-Komitees zu Steuerfragen fanden keinen Eingang ins Schlussdokument. Auch wird bezüglich Entschuldung wenig Neues gesagt und die kleinen Zusagen bleiben eher vage. Im § 57 wird bekräftigt, dass Schuldenerlass nicht von der ODA-Quote abgesetzt werden sollte, im § 58, dass öffentliche und private Kreditgeber ihren fairen Beitrag zur Problemlösung leisten sollen, sich an internationalen Schuldentilgungsmechanismen beteiligen und die Schuldennachhaltigkeit von Niedrigeinkommensländern berücksichtigen müssen und in § 60 heisst es: „the existing international debt resolution mechanism are creditor-driven...“, in § 61: „...the need to ensure that debt resolution is a joint responsibility of all debtors and

creditor“ und in § 67 wird festgestellt: „...we will consider ways to explore enhanced approaches of sovereign debt restructuring mechanisms based on existing framework and principles.“ Zivilgesellschaftliche Forderungen nach klarer Benennung illegitimer Schulden blieben also ebenso auf der Strecke wie Forderungen nach einem „binding, independent and predictable framework for arbitrating on sovereign debt claims“ (cf. CIDSE: Upholding the spirit of Monterrey, S.15). Trotzdem kann eine gewisse Tendenz hin zur Mitverantwortung der Kreditgeber in der Verschuldungsproblematik positiv vermerkt werden.

Sämtliche Versuche, das Welthandelssystem zu hinterfragen und allenfalls Strukturveränderungen im Verhältnis WTO-UNO zu erreichen, blieben nicht nur bei den USA, sondern auch bei EU und anderen OECD-Staaten auf Granit. Sämtliches wording im Doha-Dokument ist mit Formulierungen innerhalb der WTO-Doha-Runde konsistent und schien unmöglich hinterfragbar.

Ein Konsens über den Follow up-Mechanismus des Entwicklungsfinanzierungsprozesses gelang erst in letzter Minute und die Rolle der UNO in den demnächst weitergehenden Verhandlungen um ein Nach-Kyoto-Protokoll wurde von den USA immer wieder hinterfragt. Besonders die Additionalität von Geldern für Adaptation und Mitigation war den USA ein Dorn im Auge. Im Sinne eines Kompromisses wurde im §82 die Wichtigkeit einer Einigung an der 15. UNFCCC-Konferenz vom Dezember 2009 in Kopenhagen betont. Dass Finanzierungsmechanismen für Adaptation und Mitigation aber ausschliesslich innerhalb des UN-Systems stattzufinden haben, wie es G77 und Zivilgesellschaft forderten, konnte gegen den erbitterten Widerstand der USA nicht durchgesetzt werden. Es heisst deshalb nun nur noch, dass die Unterzeichner des Kyoto-Protokolls die Lancierung des Adaptations-Fonds innerhalb des UNFCCC begrüessen und unterstützen würden. Die EU betonte die Notwendigkeit, versprochene ODA-Gelder angesichts der Finanzkrise nicht zu kürzen, wollte sich aber nicht genauer auf Forderungen nach Präzisierungen der Auszahlungsfahrpläne festlegen.

Neue Finanzierungsmechanismen - gibt's was Neues?

Bezüglich innovativer Finanzierungsmechanismen für Entwicklung wurde zwar an side events und an runden Tischen viel diskutiert. Das Schlussdokument begnügt sich aber mit einer langen Liste bestehender Fonds und Instrumente (§ 51). Immerhin wurde der UNO Generalsekretär mandatiert, einen Fortschrittsrapport über alle bestehenden Initiativen zu erarbeiten und die internationale Gemeinschaft wird aufgerufen, bestehende Initiativen zu stärken und neue zu prüfen. Steuern auf Devisen- und andere Finanztransaktionssteuern wurden zwar diskutiert, fanden aber keine Aufnahme in das „Doha-Outcome-Dokument“. Immerhin: die steigende Bedeutung dieser Instrumente wurde anerkannt.

Nicht für Finanzierung der Entwicklung, aber zur Finanzierung der Herausforderungen durch den Klimawandel schlug die Schweiz eine internationale CO₂-Abgabe vor, die sie nun erstmals öffentlich auch als „Steuer“ bezeichnete.

Steuerpolitik: ein zentrales Konferenzthema?

Steuerpolitik war eines der beherrschenden Konferenzthemen. Seitens der Zivilgesellschaft lagen mehrere Hintergrundpapiere zum Thema „Steuern und Entwicklung“ vor. Das Thema wurde in verschiedenen Zirkeln im Rahmen der offiziellen Konferenz diskutiert (Minister aus Ländern des Südens und Zivilgesellschaft, aber auch die UNO-Spezialgesandte für die Dohakonferenz und Entwicklungsministerin Deutschlands, Heide-Marie Wieczorek-Zeul) wiesen auf Handlungsbedarf in dieser Sache auch im Rahmen der offiziellen Plenaransprachen hin. Der entsprechende Passus im Abschlussdokument (jetzt § 25) war einer der umstrittensten. In der letzten Nacht vor Konferenzende, als bereits eine UNO Konferenz zur Analyse der Finanzkrise beschlossen war, wurde der Schlusstext bezüglich Steuern nochmals verwässert: schädliche Steuerpraktiken wurden nicht mehr explizit als Entwicklungshindernis benannt. Es heisst nun nur noch: „it is important to promote good tax

practices and avoid inappropriate ones.“ (in der zweitletzten Version des Abschlussdokumentes hiess es noch “avoid detrimental tax practices”). Auch die von vielen Entwicklungsländern geforderte Stärkung des UNO Expertengremiums in Steuerfragen hin zu einem zwischenstaatlichen Gremium wurde von den OECD-Staaten nicht akzeptiert. Unbestritten war jedoch, dass funktionierende Steuersysteme für Entwicklungsländer überlebensnotwendig sind (§20: „Capital flight, where it occurs, is a major hindrance to the mobilization of domestic resources for development. We will strengthen national and multinational efforts to address the various factors that contribute to it. It is vital to address the problem of illicit financial flows, especially money laundering.“ Dass Steuerflucht durch multinationale Konzerne mittels Verschiebung ihrer Gewinne in Steueroasen ein grosses Problem darstellt, dass Transparenz im Austausch von Steuerdaten auch aus Sicht der Entwicklungsländer notwendig wäre, und dass Steueroasen eigentlich geschlossen gehörten, wurde zwar mehrfach deutlich erwähnt. OECD-Staaten und die Führung der USA vermochten es aber, entsprechende Passagen im Schlusskonsens zu verhindern. Auch die von zivilgesellschaftlicher Seite unterstützte Forderung nach einem länderspezifischen Rapportsystem für transnationale Kompanien in Steuerdeklarationen (zur Verhinderung von Transfer-pricing) fand im Schlusstext keinen Eingang, wurde aber mehrfach diskutiert.

Schwerpunkte aus Schweizer Sicht

Auch die Schweiz wollte sich zu keiner grösseren Transparenz in Steuerfragen bekennen und war aktiv daran beteiligt, dass der Begriff „illegitime Finanzströme“ kein offizieller Begriff werden konnte (immerhin findet sich im §20 der Begriff ‚illicit financial flows‘, was weiter als der von der Schweiz immer wieder gewünschte Begriff ‚illegal‘ geht, aber noch nicht ‚illegitim‘ meint). Die Schweiz betonte ihr legal korrektes Verhalten bezüglich ihrer Anstrengungen im Kampf gegen illegale Kapitalflüsse und gegen Geldwäscherei und zeigte sich besorgt über den Schaden, der in Entwicklungsländer aufgrund solcher Praktiken entstehen kann. Überraschend schlug Aussenministerin Calmy-Rey vor, das für die EU geltende Zinsbesteuerungsabkommen in ähnlicher Form auch anderen Ländern anzubieten. Im Vorbereitungsprozess hatte sich die Schweiz aktiv für einen Schuldenrestrukturierungsmechanismus eingesetzt. Dieser Vorschlag findet aber im Schlussdokument nur wenig Nachhall, da dieses in der Sache wenig über die im Monterrey Konsens beschlossenen Allgemeinplätze hinausgeht. Im Rahmen eines side events stellte die Schweiz eine ihrer Initiativen im Privatsektor vor: mittels einer internetbasierten Informationsplattform sollen Staaten und Investoren näher zueinander finden. Dass dabei Projekte in Nicaragua vorgestellt wurden, die Investitionen in Freihandelszonen des Landes ziehen und somit zur Aushöhlung des Steuersubstrats dieses Landes beitragen, mag einen schalen Nachgeschmack hinterlassen. Im Allgemeinen zeigte sich die Schweiz konsensorientiert und blieb während der Verhandlungen eher im Hintergrund.

Der offizielle Follow up

Bis zur letzten Sekunde blieb die Gestaltung des Follow up-Mechanismus umstritten. Aufgrund der lahmen US-Administration musste der Entscheid darüber bis zur nächsten UNO-Generalversammlung verschoben werden. Der Wirtschafts- und Sozialrat muss nun die Modalitäten beraten und diese im nächsten Herbst der UNO vorlegen. Immerhin bekräftigt das Schlussdokument die Notwendigkeit eines gestärkten und effizienteren zwischenstaatlichen und inklusiven Prozesses, der Fortschritte erheben und konkrete Aktionen vorschlagen soll. Zur Etablierung eines permanenten und beschlussfähigen Prozesses ist es somit bis heute leider noch nicht gekommen.