



Brot für alle
Monbijoustrasse 29
Postfach 5621
3001 Bern
Tel. 031 380 65 65
Fax 031 380 65 64
www.brot-fuer-alle.ch

Fastenopfer
Alpenquai 4
Postfach 2856
6002 Luzern
Tel. 041 227 59 59
Fax 041 227 59 10
www.fastenopfer.ch

Die Finanzkrise, ihre Auswirkungen auf Entwicklungsländer und die UNO-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (Doha, 29. Nov. bis 2. Dez. 2008)

1. Einige Zahlen zur internationalen Finanzkrise

- in wenigen Wochen wurden über USD 3'000 Milliarden zur Rettung von Banken bereitgestellt
- USD 70 Milliarden wurden mitten in der Krise an Händler an der Wall Street als Verdienst ausbezahlt
- USD 103 Milliarden wurden im Jahr 2007 an die armen Länder als Entwicklungshilfe überwiesen
- In den letzten zehn Jahren wurden den armen Ländern gerade einmal USD 88 Milliarden an Schuldendienst erlassen
- CHF 68 Milliarden gibt die Schweiz in kürzester Zeit zur Rettung der UBS aus, im vergangenen Jahr leistete sie für etwas mehr als CHF 2.0 Milliarden Entwicklungshilfe

2. Auswirkungen der Finanzkrise auf Entwicklungsländer

Die aktuelle Finanzkrise hat ihr Zentrum nicht in den Entwicklungsländern sondern in den reichen Ländern. Jedoch wird sie erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklungsländer haben. Mit der Finanzkrise sind die bis jetzt erreichten Entwicklungsfortschritte gefährdet. Folgende Auswirkungen werden erwartet:

- a) Die Rezession in OECD-Ländern wird Steuereinnahmen und somit die Budgets für **Entwicklungshilfe** (ODA) unter Druck setzen. Auch wenn die ODA-Quote im Verhältnis zum BNE (Bruttonationaleinkommen) konstant bleibt, wird sich die öffentliche Entwicklungshilfe reduzieren, wenn das BNE abnimmt, was für arme Länder, die von der ODA abhängig sind, eine Katastrophe ist. Zudem geraten die anvisierten Steigerungsquoten der ODA unter Druck und auch in der Schweiz gibt es Stimmen, die die geplante Steigerung der ODA-Quote auf 0.5%, die Anfang Dezember im Parlament beschlossen werden soll, ablehnen wollen. Die UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) erwartet für 2010 von den reichen Nationen USD 115 Milliarden an ODA, statt USD 130 Milliarden, die versprochen wurden. Zur Erreichung der UNO-Entwicklungsziele bis 2015 wäre allerdings eine Erhöhung auf mindestens USD 140 Milliarden nötig gewesen.
- b) Die **Exporte** der Entwicklungsländer werden auf Grund der Rezession in den Industrieländern vermutlich abnehmen. Studien zeigen zudem, dass sich Währungsschwankungen in den harten Währungen negativ auf Exporte der armen Länder auswirken. Die Exporte aus Entwicklungsländern werden auch abnehmen, weil Banken und Finanzinstitute auf Grund der Krise weniger Handelskredite und -versicherungen zur Verfügung stellen.

- c) Die wichtigsten **Börsenindizes** von China, Indien und Brasilien haben seit Jahresbeginn fast die Hälfte an Wert eingebüsst und sind damit stärker betroffen als die Börsen der Industrienationen (gemäss der NGO *erlassjahr.de*, Okt. 2008).
- d) Die Situation der verschuldeten Entwicklungsländer wird sich weiter verschärfen. Auf Grund von Rezession und reduzierten Exporteinnahmen könnten die **Schulden** zunehmen. Die Indikatoren der Tragfähigkeit der Schulden, welche internationale Finanzinstitutionen verwenden, basieren zudem auf die vorgesehenen Exporte und Wirtschaftswachstum. Wenn diese aber sinken, sind Länder schnell von einer Überschuldung bedroht.
- e) Weniger Mittel werden in Entwicklungs- und Schwellenländer fließen, wobei nötige **Investitionen** verhindert werden. Die ausländischen Direktinvestitionen hängen u.a. von der Entwicklung der Exporte eines Landes ab, welche mit der Krise bedroht sind.
- f) Die Länder des Südens haben in den letzten Jahren – auf Empfehlung der internationalen Finanzinstitutionen und auf Grund der Finanzliberalisierung – grosse **Währungsreserven** angehäuft. Problematisch ist dies, weil die Länder ihre Reserven zum grossen Teil in US-amerikanischen öffentlichen Papieren angelegt haben. Nicht nur haben diese Wertschriften relativ geringe Renditen, diese Anlagen haben auch Investitionen in die Entwicklung der heimischen Wirtschaft verhindert.
- g) Die aktuelle Krise ist nur eine **Finanzkrise** mehr. Die wachsende Finanzliberalisierung und die Entwicklung von Steueroasen hat die Häufigkeit und Schwere der Finanzkrisen markant erhöht. Die Tatsache, dass dieses Mal nicht nur die "Peripherie" (die Entwicklungsländer) betroffen sind, bestätigt, dass das jetzige, auf Spekulation basierende Model nicht funktioniert.
- h) **Rücküberweisungen** von MigrantInnen werden erheblich sinken. Diese spielen für viele Entwicklungsländer eine herausragende Rolle. Das Bruttonationaleinkommen Lesothos beispielsweise besteht zu über einem Viertel aus diesen sogenannten remittances.

3. Die UNO-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung

Die erste Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (FfD, Financing for Development) von 2002 in Monterrey wurde einberufen, damit die Staatengemeinschaft nach Wegen suchen konnte, wie die im Jahr 2000 beschlossenen Millenniumsentwicklungsziele zur Halbierung der weltweiten Armut bis 2015 finanziert werden können. Die Diskussion drehte sich um 6 Themenkomplexe: Die Mobilisierung interner Ressourcen für Entwicklung, Entwicklungshilfe, Handel, Investitionen aus dem Ausland, Verschuldung und globale Systemfragen, was im Klartext die Reform der globalen Wirtschafts- und Finanzarchitektur meint. Im Monterrey Konsens wurden nicht nur Finanzierungsmöglichkeiten beschlossen, sondern auch Wege gesucht, wie die globalen Herausforderungen der Gegenwart in ganzheitlicher Art und Weise angegangen werden können. Diese Ansätze basieren auf der Einsicht, dass eine globale Partnerschaft für Entwicklung angestrebt werden muss, die die Zusammenarbeit von reichen Ländern mit Entwicklungsländern ebenso umfasst wie die Zusammenarbeit von Staaten, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft um die Millenniumsentwicklungsziele erreichen zu können.

Die zweite Entwicklungsfinanzierungskonferenz der UNO in Doha vom 29.11.-02.12.2008 kommt wegen der aktuellen Finanzkrise zu einem wichtigen Zeitpunkt. In Doha treffen sich nun Staatschefs, VertreterInnen von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft und Verantwortliche internationaler Organisationen wie der Weltbank, des internationalen Währungsfonds und der WTO um die seit 2002 erreichten Fortschritte zu evaluieren. Dabei werden sie die durch die Finanzkrise völlig veränderte globale Ausgangslage in Betracht ziehen müssen. Diese Konferenz stellt sowohl wegen ihrer Thematik wie auch wegen ihrer Zusammensetzung (es sind alle Staaten vertreten und nicht nur ein kleiner Club reicher OECD-Länder, sie wird unter Ägide der UNO durchgeführt und nicht durch die BWI's, die einseitig die Interessen der Finanzwelt vertreten) eine ausgezeichnete Gelegenheit inmitten der aktuellen Krise dar, das globale ökonomische System und dessen Verantwortlichkeiten für die Armut im Süden zu evaluieren. Sie könnte die internationale Zusammenarbeit an den Grundwerten „Gerechtigkeit“, „Demokratie“, „Transparenz“ und „Partizipation“ ausrichten und einen Beitrag zur globalen Systemerneuerung leisten, damit global Armut überwunden werden kann.

4. Forderungen von *Brot für alle* und *Fastenopfer*

Sechs Jahre nach dem Monterrey-Konsens müssen an der Doha-Konferenz die Fortschritte kritisch überprüft und griffige Massnahmen beschlossen werden, wie die globale Armut eingedämmt und die internationale Finanzarchitektur so angepasst werden kann, dass die Finanzkrise die Armen dieser Welt nicht noch mehr an den Rand des Abgrunds drängt. Folgende Massnahmen sind aus unserer Sicht zu treffen:

a) Bekämpfung der Kapital- und Steuerflucht

Der weltweite Fluss von schmutzigem Geld aus Kriminalität, Korruption und Steuerhinterziehung wird auf USD 1'000 bis 1'600 Milliarden pro Jahr geschätzt. Dies entspricht in etwa dem Zehnfachen der öffentlichen Hilfsgelder aus OECD-Ländern! Der grösste Teil davon hat die weltweite Steuerhinterziehung und -vermeidung als Ursache. Steuerflucht kostet die Entwicklungsländer zwischen USD 300 und 520 Milliarden pro Jahr. Über 600 Milliarden Dollars, beinahe dreimal der Betrag heutiger Auslandsschulden, wurde seit 1975 allein aus Afrika südlich der Sahara durch Steuerflucht abgezogen und stellt somit ein wesentlicher Verlust staatseigner Ressourcen dar, die in die Entwicklung der einzelnen Länder hätte investiert werden können.

Steuern stellen das wichtigste Instrument dar, wie Bürgerinnen und Bürger und die heimische Wirtschaft gemeinsame Güter der jeweiligen Gesellschaft zu finanzieren vermögen und somit Selbstständigkeit erlangen können. Die Ermöglichung von Steuerflucht stellt daher das grösste Problem für die Entwicklung der Länder des Südens dar. Die demokratische Republik Kongo, das frühere Zaire, verlor zwischen 1980 und 2006 ungefähr USD 15.5 Milliarden durch Kapitalflucht. Mit diesem Geld hätte das Land problemlos seine internationalen Schulden von USD 11.2 Milliarden begleichen können. Es gilt, die Steuerflucht zu unterbinden!

Ein Verhaltenskodex zur Zusammenarbeit in der Bekämpfung von Steuerflucht und Steuervermeidung soll entwickelt und in Doha verabschiedet werden. Die aktuelle Finanzkrise zeigt nur allzu deutlich die Risiken international integrierter Märkte ohne entsprechende globale Regulierung. Steuerfluchthäfen spielen

eine zentrale Rolle in der Deregulierung der Finanzmärkte: indem sie geringe oder gar keine Regulierung anbieten, kaum Steuern erheben und dank des Bankgeheimnisses Anonymität und Schutz garantieren, ermöglichen sie die Umgehung bestehender Regulierungen, das Verstecken von Risiken und das Nichtbezahlen geschuldeter Steuern. Durch Preismanipulationen im internationalen Handel können transnationale Unternehmen Gewinne in ihre Filialen in den Steueroasen verschieben und damit Steuer umgehen. Eine Anpassung von internationalen Buchhaltungsstandards könnte diese Praxis unterbinden. Mit Hilfe eines "country-by-country reporting", d.h. einer Offenlegung der Geldflüsse eines Konzerns zwischen verschiedenen Ländern, wären diese Gewinntransfer ersichtlich (zur Zeit dürfen global tätige Konzerne konsolidierte Zahlen vorlegen).

Um diese Vorschläge weiter umsetzen zu können, fordern *Fastenopfer* und *Brot für alle* die Aufwertung des UNO-Komitees zur Zusammenarbeit in Steuerfragen.

Offizielle Position der Schweiz: Für den Bundesrat liegt bei der weltweiten Steuerflucht die Verantwortung einzig bei den betroffenen Ländern (gemäss Antwort auf entsprechenden Postulats).

b) **Innovative Instrumente zur Finanzierung der Entwicklungshilfe**

Die Flugticketabgabe (mit UNITAID) hat gezeigt, dass eine globale Steuer zur Finanzierung von Entwicklungsprogrammen möglich ist. Zur Diskussion steht jetzt v.a. eine Finanz- oder Devisentransaktionssteuer.

Die Lancierung eines Pilotprojektes mit einer Devisentransaktionssteuer CTT (Currency Transaction Tax) wäre möglich, eine Besteuerung aller Währungen ist dabei nicht nötig. Im Bezug auf eine Finanztransaktionssteuer FTT (Financial Transaction Tax) müssen weitere Recherchen durchgeführt werden.

Eine CTT oder FTT mit einer sehr kleinen Besteuerungsrate (0.005%) würde bereits grosse Mittel generieren. Eine CTT oder FTT mit flexiblen Raten würde zudem mithelfen, Spekulation zu bremsen und die Finanzmärkte zu stabilisieren.

Wichtig ist, dass die innovativen Instrumente zusätzliche Ressourcen zur Finanzierung der Entwicklungsziele bringen und die jetzige ODA nicht ersetzen (Additionalitätsprinzip).

Offizielle Position der Schweiz: Die Schweiz zeigte sich seit Monterrey gegenüber sämtlichen Vorschlägen innovativer Finanzierungsinstrumente verschlossen und lehnt sie weiterhin ab. Im August forderte sie aber zur Finanzierung des globalen öffentlichen Gutes „Klima“ die Einführung einer internationalen CO₂-Abgabe und gestand somit erstmals ein, dass internationale Abgabensysteme in der globalisierten Welt notwendig sind. Die Schweiz müsste daher auch innovative Instrumente zur Finanzierung der Entwicklung ernsthaft prüfen.

c) **Budgets der Entwicklungshilfe (ODA)**

Die Finanzkrise darf die ODA nicht gefährden. Mit den veranschlagten Kosten der Anpassung am Klimawandel sind nebst des UNO-Ziels von 0.7% des BNE auch 0.2-0.3% zusätzliche Ressourcen nötig.

Die 0.7%-Petition verlangte im Mai 2008 von der Schweiz, dass sie die Entwicklungshilfe auf 0.7% des BNE erhöht. Nach langen Diskussionen im

Parlament steht zur Diskussion, die ODA auf 0.5% bis 2010 zu erhöhen. Die Finanzkrise darf dieses Ziel von 0.5% nicht gefährden, denn die Entwicklungshilfe betrifft auch arme Länder und diese sind darum erst Recht auf unsere Solidarität angewiesen.

Offizielle Position der Schweiz: Für den Bundesrat liegt eine Erhöhung der Entwicklungshilfe auf 0,7% nicht drin. Möglicherweise gibt ihm aber das Parlament mit dem 0,5%-Kompromiss die Richtung vor.

d) **Schulden**

Die beiden Schuldenerlassinitiativen (HIPC/MDRI) haben Fortschritte gebracht, jedoch sind sie keine strukturelle Lösung, sondern nur ein ad-hoc Mechanismus. Es braucht einen neuen Verhandlungsmechanismus für überschuldete Länder, der alle Forderungen einbezieht und Entscheidungen von einer neutralen Instanz (statt von den Gläubigern) treffen lässt.

Verbleibende illegitime Schulden müssen anerkannt und gestrichen werden. Bei neuen Krediten sollen mit Prinzipien (wie "fair lending") Anreize geschaffen werden, um Kreditgeber davon abzuhalten, repressiven und autoritären Regimes Geld zu leihen.

Die Entschuldungsverhandlungen müssen auch "neue" Gläubiger (China, usw.) einbeziehen, statt Entwicklungsländer zu bestrafen, die auf der Suche nach neuen Krediten sind.

Offizielle Position der Schweiz: Die Schweiz wird ohne internationalen Druck bei der Frage der illegitimen Schulden nicht vorwärts machen. Barack Obama hat in seiner Wahlkampagne in den USA erklärt, man müsse diese Problematik multilateral angehen. Es ist zu hoffen, dass der neue US-Präsident diese Initiative weiterführen wird.

e) **Bretton Woods II**

Die internationalen Finanzinstitute müssen reformiert werden. Seit den 1980-er Jahren fordern die G7, aber auch die im Direktorium der Bretton Woods Institutionen vertretene Schweiz von den armen Ländern, dass sie ihre Sozialausgaben beschneiden und dafür ihre Schulden begleichen. Noch heute leisten Entwicklungsländer über 450 Milliarden Dollars Schuldendienst. Es braucht eine neue globale Finanzarchitektur, die den Entwicklungsländern die ihnen zustehende Mitsprache ermöglicht. Diese müssen künftig deutlich mehr Stimmrechte in den internationalen Organisationen erhalten. Die G8-Länder repräsentieren 13% der Weltbevölkerung, verfügen aber über mehr als die Hälfte der Stimmrechte in den Bretton Woods Institutionen. Die 48 Länder Afrikas halten nicht einmal 5% dieser Stimmrechte.

In Doha gilt es, einen Prozess aufzugleisen, der zu einer gerechten Neugründung dieser Finanzarchitektur führt: eine internationale Konferenz ("Bretton Woods II") soll zu diesem Zweck von der UNO einberufen werden und es gilt eine „Roadmap“ zu verabschieden, die einen Reformprozess garantiert, der alle Betroffenen in die Problemlösung einbezieht und auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet ist.

Offizielle Position der Schweiz: Die Schweiz und weitere reiche Staaten begnügen sich mit der Tatsache, dass eine (minimale) Quotenreform bei den IFIs Anfang 2008 angenommen wurde, um Entwicklungs- und Schwellenländern mehr Stimmrechte zu geben.

f) **Entwicklungsfinanzierungsprozess**

Monterrey war nicht als Eintagsfliege konzipiert, sondern als der Beginn eines Prozesses zur Ausmerzung der Armut in der Welt. Der Monterrey-Konsens und die Doha-Beschlüsse werden nichts als Makulatur bleiben, wenn es nicht gelingt, einen Folgeprozess mit griffigen und verbindlich konkrete Massnahmen zu vereinbaren.

Ein solcher Entwicklungsfinanzierungsprozess stellt eine einmalige Gelegenheit dar, dass alle wichtigen Akteure der Entwicklungsfinanzierung gemeinsam über nachhaltige Lösungen nachdenken und unter Leitung der UNO konkrete Umsetzungsstrategien beschliessen. Dazu braucht es einen institutionalisierten, regelmäßigen und verbindlichen Überprüfungsmechanismus, der nicht nur die höchste Ebene staatlicher Repräsentanz umfasst, sondern hochrangige Vertreter aller betroffenen Ministerien (also auch der Finanzministerien), Vertretungen der globalen Finanz- und Wirtschaftsorganisationen (Weltbank, Währungsfonds und Welthandelsorganisation) und Vertreterinnen und Vertreter von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft zusammenführt. Dabei gilt es zu beachten, dass grösstmögliche Transparenz und breite Information aller Interessierte gewahrt bleiben.

Offizielle Position der Schweiz: Die Schweiz steht grundsätzlich nicht gegen eine Fortsetzung der Prozesses über Entwicklungsfinanzierungsfragen. Sie wünscht jedoch, dass dieser Prozess eher unverbindlich bleibt.

g) **Klimawandel**

Der Klimawandel wird enorme Mitigation- und Adaptionkosten für die internationale Gemeinschaft verursachen, die nicht von der Entwicklungshilfe finanziert werden können. Es braucht daher zusätzliche Ressourcen, wie sie *Fastenopfer* und *Brot für alle* in ihrer Petition „Gerechtigkeit im Klimawandel „ fordern.

Offizielle Position der Schweiz: Die Schweiz hat eine globale CO₂-Steuer vorgeschlagen (s. oben, Punkt b).

24.11.2008

Brot für alle, François Mercier

Fastenopfer, Markus Brun

Steuergerechtigkeit als Motor der Entwicklung

Kampf gegen Steuerflucht als zentrales Thema der UNO
Entwicklungsfinanzierungskonferenz in Doha

Im Rahmen eines side events stellte das Netzwerk katholischer Entwicklungsorganisationen CIDSE (Fastenopfer ist das Schweizer Mitglied) sein Positionspapier zu globaler Steuergerechtigkeit vor und traf damit den Nerv der Verhandlungen im Zentrum. Seit Tagen diskutieren Delegierte unter anderem den Aspekt der Generierung lokaler Ressourcen für Entwicklung und identifizierten dabei die Erhebung lokaler Steuern und die Verhinderung von Steuerflucht als wesentliches Instrument. Jean Merckaert, Mitautor des CIDSE Grundlagenpapiers erinnerte daran, dass aus Entwicklungsländern pro Jahr 500-800 Milliarden US Dollar abfliessen. 65% davon stammen aus Steuerflucht. Dr. Jürgen Zattler vom deutschen Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bestätigte, dass es sich um bedeutende Summen handelt, die den Entwicklungsländern verloren gehen und beurteilte die globale Steuerproblematik als DAS neue Thema im Entwicklungsfinanzierungsdiskurs seit Monterrey. Deswegen habe Deutschland einen „global tax compact“ ins Leben gerufen. Damit soll den Ländern des Südens geholfen werden, ihre Steuersysteme zu verbessern und ihre Mitsprache bei Verhandlungen in internationalen Steuerfragen zu stärken. Erzbischof Celestino Migliore, Botschafter des Vatikans an der UNO in New York wies auf die Bedeutung der Prinzipien „Solidarität“, „Gerechtigkeit“ und „Gleichheit“ hin: „Jeder Bürger hat die moralische Pflicht, Steuern zu zahlen.“ An sich besäßen die meisten Entwicklungsländer genügend Wohlstand und Ressourcen. Das grosse Problem sei, dass es auf nationaler und internationaler Ebene Hindernisse gäbe, die die Finanzierung öffentlicher Güter daraus verunmögliche. Wiederholte Schuldenkrisen und unzuverlässige Entwicklungshilfegelder aus den reichen Ländern haben die Einsicht wachsen lassen, dass Steuern ein besseres Mittel zur Finanzierung von Entwicklung seien, sagte Patricia Miranda, eine CIDSE Partnerin vom lateinamerikanischen Netzwerk Latindad. Die katholischen Entwicklungsorganisationen schlagen Lösungsmöglichkeiten auf drei Ebenen vor: Erstens gerechte Steuersysteme innerhalb der Nationalstaaten, die nicht nur Konsum und Arbeit, sondern auch Einkommen besteuern. Zweitens verstärkte internationale Kooperation und Koordination der Steuersysteme, um Steuerflucht zu vermeiden und drittens globale Steuern zur Finanzierung globaler öffentlicher Güter. Beispielsweise sei die Einführung einer Devisentransaktionssteuer zur Finanzierung von Massnahmen gegen die Armut eine Massnahme, die technisch machbar und finanziell ergiebig sei. Trotz der grossen Bedeutung, die der Steuerproblematik an der Entwicklungsfinanzierungskonferenz in Doha zugeschrieben wird, befürchten die CIDSE-Organisationen, dass das für morgen erwartete Schlussdokument keine klaren Massnahmen festlegt.

Kontakt: Markus Brun

Obama wirds schon richten!?

Die Uno Entwicklungsfinanzierungskonferenz von Doha beschliesst eine UN-Konferenz zur Diskussion der Finanzkrise im Jahr 2009 – um diesen Konsens zu erreichen, blieben viele wichtige konkrete Massnahmen zur Armutsbekämpfung auf der Strecke:

Doha, 2.Dezember 2008 – Fastenopfer begrüsst die Entscheidung der internationalen Gemeinschaft, eine UN Konferenz zur Diskussion der Finanzkrise und ihrer Auswirkungen auf Entwicklung im nächsten Jahr durchzuführen. Dies war die Schlüsselerkenntnis der dreitägigen Konferenz zur Überprüfung des Monterrey Konsensus, die heute in Doha zu ende ging.

Die Auswirkungen der Finanzkrise spüren alle Länder, ob reich oder arm. Doch Entwicklungsländer werden doppelt getroffen. „Markus Brun, Fastenopfer-Vertreter an der Konferenz merkt an: Die EU und die USA pumpen Milliarden Dollars in ihre Wirtschaft, um die ärgsten Auswirkungen der Krise abzufedern. Gemeinsam mit anderen diskutieren sie Massnahmen in einem G20 Forum der größten Nationen. Aber über 160 Nationen, darunter auch die Schweiz, sind davon ausgeschlossen. Viele von ihnen haben keinen unmittelbaren Zugang zu Finanzpaketen, um ihre Wirtschaft zu retten. Sie dürfen nicht im Regen stehen gelassen werden.“

Die UNO-Konferenz zur Analyse der Finanzkrise, die im nächsten Jahr stattfinden wird, könnte diese ungerechte Situation thematisieren. Dies wird der erste Test für den eben entstandenen „Doha-Konsens“ sein. Industrieländer und besonders die neue US-Administration unter Präsident Obama werden zeigen müssen, dass sie – anders als hier in Doha – ernsthaft und mit Beteiligung auf höchster Ebene, gewillt sind, den Monterrey Konsens in die Tat umzusetzen. Im Jahre 2002 hatte sich die Weltgemeinschaft darauf geeinigt „nachhaltige Entwicklung zu fördern und nach einem inklusiven und gerechten globalen Finanzsystem“ zu streben.

Der politische Wille, diese Konferenz daher als einen Erfolg zu werten, ist umso bedeutender, als ihre konkreten Beschlüsse eher bescheiden sind. Um den Doha-Konsens zu erzielen, musste Konkretes im Umfeld von Handelserleichterung für den Süden, globale Steuergerechtigkeit und Umsetzung der Versprechungen öffentlicher Entwicklungshilfe auf dem Verhandlungsalter geopfert werden. Finanztransaktionssteuern als innovative Instrumente zur Entwicklungsfinanzierung oder die Stärkung des UNO Komitees zu Steuerfragen fanden keinen Eingang ins Schlusssdokument. Auch wird bezüglich Entschuldung wenig Neues gesagt und die kleinen Zusagen bleiben eher vage.

Die insgesamt eher enttäuschenden Konferenzergebnisse kontrastieren zu den Hilferufen derer, die besonders an der gegenwärtigen Finanzkrise zu leiden haben. Auch diese Stimmen waren hier in Doha in den letzten Tagen deutlich zu hören. Für Fastenopfer bleibt die grosse Frage, ob es der für 2009 angekündigten Konferenz gelingen wird die fundamentalen Herausforderungen einer globalen Finanzarchitektur gemeinsam beantworten zu können. Ob Barack Obama einen Durchbruch erringen wird?

Kontakt : Markus Brun (brun@fastenopfer.ch) ++4178 835 15 90

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.ffdnngo.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 untersteichen 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 Schlussklärung 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 Entwicklungshilfeszahlungen 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 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 Konferenzerfolg 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, bisßen 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 der 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 begrüßen 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.