

Die Entwicklungsagenda nach dem Millennium+5-Gipfel 2005

Eine Checkliste unerledigter Aufgaben*

JENS MARTENS

Es sollte ein historisches Gipfeltreffen werden, und gemessen an der Zahl der anwesenden Politiker war es das auch. 154 Staats- und Regierungschefs und mehr als 900 Minister trafen sich vom 14. bis 16. September 2005 bei den Vereinten Nationen in New York, um Schlussfolgerungen aus der bisherigen Umsetzung der Millenniumserklärung des Jahres 2000 zu ziehen und konkrete Schritte zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) und der Reform der Weltorganisation zu beschließen.

Am Ende verabschiedeten sie ein 40-seitiges Ergebnisdokument (2005 World Summit Outcome), das den derzeit erreichbaren Minimalkonsens der 191 UN-Mitgliedsstaaten in den Themenbereichen Entwicklung, Frieden und Sicherheit, Menschenrechte sowie UN-Reform widerspiegelt. Aber dieser Minimalkonsens reicht bei weitem nicht aus, um die im Vorfeld des Gipfels in zahlreichen Berichten dokumentierten Defizite globaler Zusammenarbeit zu überwinden. Entsprechend enttäuscht fielen die unmittelbaren Reaktionen auf die Gipfelergebnisse aus. In seltener Einmütigkeit kritisierten NGOs und Medien, aber auch viele Regierungschefs und Minister aus Nord und Süd die schwachen Resultate der monatelangen Verhandlungen. Auch UN-Generalsekretär Kofi Annan machte seiner Enttäuschung vor dem versammelten Staats- und Regierungschefs Luft, indem er feststellte:

"[...] let us be frank with each other, and with the peoples of the United Nations. We have not yet achieved the sweeping and fundamental reform that I and many others believe is required. Sharp differences, some of them substantive and legitimate, have played their part in preventing that."

Fünf Tage später hatte Kofi Annan seinen Zweckoptimismus wiedererlangt und in einem Beitrag für das Wall Street Journal die Fortschritte des Gipfels hervorgehoben.² Sein Fazit: Das Glas sei mindestens halbvoll („A glass at least half full“).

Nachdem sich der Staub gelegt hat, den das größte Gipfeltreffen aller Zeiten aufgewirbelt hatte, ist es an der Zeit, eine genauere Bilanz zu ziehen. Dies soll im Folgenden vor allem mit Blick auf die entwicklungspolitischen Ergebnisse des Weltgipfels geschehen. Welche Entscheidungen wurden trotz aller Differenzen gefällt und müssen nun in die Tat umgesetzt werden? Welche Fragen blieben bis zum Gipfel ungelöst und werden in den folgenden Monaten „nachverhandelt“? Und in welchen Bereichen bestehen zwischen den Regierungen weiterhin gravierende Differenzen - trotz drängendem Handlungsbedarf? Die Antworten auf diese Fragen geben Hinweise darauf, welche Themen die entwicklungspolitische Agenda der kommenden Jahre bestimmen werden und wo öffentlicher Druck und kritisches Monitoring der Zivilgesellschaft besonders notwendig sind.

* Dieser Text erscheint in der Serie gemeinsamer Briefing Papers der Friedrich-Ebert-Stiftung und des Global Policy Forums Europe.

¹ UN Secretary-General: Address to the 2005 World Summit. New York, 14 September 2005.

² Kofi A. Annan: A Glass At Least Half Full. In: Wall Street Journal, 19 September 2005.

I. Entwicklungszusammenarbeit und MDGs

Der Bericht des Millennium-Projekts unter Leitung von Jeffrey Sachs, Kofi Annans Bericht "In größerer Freiheit" und die zahlreichen Analysen und Studien, die NGOs im Rahmen der weltweiten Anti-Armutskampagne (Global Call to Action Against Poverty – GCAP) präsentierten, forderten von den Regierungen radikale Schritte, um die MDGs noch bis zum Jahr 2015 zu verwirklichen. Der UN-Gipfel ist diesen Erwartungen nicht gerecht geworden. Die Regierungen haben dort kaum neue Beschlüsse gefasst, sondern überwiegend alte Entscheidungen "bekräftigt" und neue Initiativen "begrüßt" oder "mit Interesse zu Kenntnis genommen", die im Vorfeld bzw. am Rande des Gipfels von einzelnen Ländergruppen angestoßen wurden. Allerdings wäre es zu einigen dieser Initiativen vermutlich ohne den Handlungsdruck des Gipfels nicht gekommen.

Einige Fortschritte gab es im Umfeld des Gipfels vor allem bei der Entwicklungsfinanzierung und der Entschuldung. Dagegen waren der Einfluss der Kapitalmärkte und der internationalen Finanz- und Währungspolitik auf die Entwicklung für die Regierungen in New York kein Thema. Und auch zur Welthandelspolitik enthält das Ergebnisdokument des UN-Gipfels lediglich einige bedeutungslose Allgemeinplätze. Dies zeigt einmal mehr, dass die Vereinten Nationen für die Regierungen schon lange nicht mehr der Ort handelspolitischer Auseinandersetzungen sind. Diese Musik spielt bei der WTO.

1. Nationale MDG-Strategien bis 2006

Um die international vereinbarten Entwicklungsziele, einschließlich der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs), zu erreichen, verpflichteten sich die Regierungen im Ergebnisdokument des New Yorker Gipfels, bis zum Jahr 2006 umfassende nationale Entwicklungsstrategien zu verabschieden und umzusetzen.³ Genaueres sagen sie in ihrem Beschluss nicht. Damit bleibt unklar, ob die Entwicklungsstrategien zusätzlich zu den in vielen Ländern bereits verabschiedeten Strategien zur Armutsreduzierung (*Poverty Reduction Strategies*) ausgearbeitet werden sollen, in welchem Verhältnis sie zu anderen Entwicklungsstrategien, etwa den im Rio-Folgeprozess formulierten nationalen Nachhaltigkeitsstrategien stehen, und auf welche Weise Parlamente und Zivilgesellschaft in die Erarbeitung der Strategien einbezogen werden sollen. Unklar bleibt auch, ob sich mit diesem Beschluss auch die Industrieländer verpflichten, Strategien zur Verwirklichung der MDGs zu verabschieden. Diese müssten sich vor allem auf die Verwirklichung von MDG 8 konzentrieren.

Die Initiative, nationale MDG-Strategien zu verabschieden, geht zurück auf den Bericht des Millennium-Projekts.⁴ Der Bericht fordert unter anderem von jedem Entwicklungsland detaillierte 3- bis 5-Jahresstrategien, in denen die konkreten politischen Maßnahmen aufgelistet werden, die erforderlich sind, um die MDGs bis zum Jahr 2015 zu erreichen ("MDG-based poverty reduction strategies"). Diese Strategien sollen auch eine Kosten- und Budgetplanung einschließen, aus der hervorgeht, in welchem Umfang heimische Ressourcen mobilisiert werden können und wie hoch der externe Finanzierungsbedarf in Form öffentlicher Entwicklungshilfe ist.

2. Stufenplan zur Erhöhung der ODA

Im Bereich der Entwicklungsfinanzierung haben die Regierungen beim UN-Gipfel lediglich wiederholt, was im Vorfeld des Gipfels von einzelnen Ländern und Ländergruppen bereits angekündigt worden war. Hervorzuheben ist vor allem der Beschluss der Europäischen Union (EU) über den Stufenplan zur Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA). Mit der Konsensentscheidung des Europäischen Rates vom

³ Outcome Document, para. 22 a).

⁴ Vgl. UN Millennium Project, 2005: Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. New York: UNDP.

Juni 2005 soll die ODA der 25 EU-Mitglieder bis zum Jahr 2010 im EU-Durchschnitt auf 0,56 Prozent und bis 2015 auf 0,7 Prozent des BNE steigen. Nach Berechnungen der Europäischen Kommission bedeutete dies eine Verdoppelung der europäischen ODA von rund 33 Mrd. Euro 2003 auf 67 Mrd. Euro 2010 und eine weitere Erhöhung auf 92 Mrd. Euro 2015. Die deutsche ODA müsste sich von 6,005 Mrd. Euro 2003 auf 12,655 Mrd. 2010 verdoppeln und bis 2015 auf 17,661 Mrd. Euro nahezu verdreifachen. Dies hieße praktisch eine jährliche Erhöhung der deutschen ODA um mindestens eine Mrd. Euro. Andere Mitglieder der EU haben sich noch ambitioniertere Ziele gesetzt. So will Frankreich das 0,7-Prozentziel bereits bis 2012 und Großbritannien bis 2013 erreichen.

Eine zentrale Frage ist allerdings, ob die Steigerung der ODA durch „frisches Geld“ [„fresh money“] erfolgt. Die ODA-Erhöhungen müssten sich dann bereits in den nationalen Haushalten 2006 widerspiegeln. Zu befürchten ist jedoch, dass die Regierungen ihr Ziel auf andere Weise erreichen wollen, beispielsweise durch die Anrechnung von Schuldenerlassen. Die Geber-Regierungen haben in der OECD vereinbart, dass unter bestimmten Bedingungen Schuldenerlasse auf die ODA angerechnet werden können. Die ODA-Zahlen steigen durch diesen „Buchhaltungstrick“, ohne dass ein zusätzlicher Euro in den Süden fließt.

Es ist zu erwarten, dass durch zusätzliche Schuldenstreichungen, insbesondere gegenüber dem Irak, die ODA-Statistiken in den nächsten Jahren erheblich „geschönt“ werden. Die im Pariser Club zusammengeschlossenen Gläubigerländer hatten dem Irak im November 2004 einen Schuldenerlass von insgesamt 31,1 Mrd. US-Dollar gewährt. Der Erlass wird in den nächsten vier Jahren wirksam.

Schuldenstreichungen sind gegenüber den hochverschuldeten Entwicklungsländern zweifellos dringend erforderlich und entwicklungspolitisch sinnvoll. Sie dürfen jedoch kein Ersatz für die Bereitstellung des notwendigen „frischen“ Geldes zur Finanzierung der MDGs sein.

3. Streichung multilateraler Schulden

Ebenfalls begrüßt wird im New Yorker Ergebnisdokument die jüngste Entschuldungsinitiative der G8. Die Staats- und Regierungschefs der G8 hatten bereits bei ihrem Gipfel im schottischen Gleneagles⁵ im Juli 2005 vorgeschlagen, 18 der hochverschuldeten armen Ländern (HIPC) ihrer multilateralen Schulden bei der Weltbanktochter IDA, dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Afrikanischen Entwicklungsbank (ADB) zu streichen. Die Schuldenstreichungen, die formal bei der Jahrestagung von IWF und Weltbank am 25. September 2005 beschlossen wurden, haben einen Nominalwert von 40 Mrd. US-Dollar, bezogen auf eine Laufzeit von 40 Jahren.⁶ Die 18 Länder sparen somit effektiv eine Mrd. US-Dollar im Jahr an Schuldendienstzahlungen. Es handelt sich dabei nicht um einen 100-prozentigen Schuldenerlass für diese Länder, da sie weiterhin ihre Schulden bei anderen multilateralen Gläubigern zurückzahlen müssen.

Andere hochverschuldete Länder gingen bei den Schuldenstreichungen leer aus.⁷ ActionAid, Christian Aid und die britische Jubilee-Kampagne hatten im Vorfeld des Gipfels vorgerechnet, dass insgesamt 62 Länder einen 100-prozentigen Schuldenerlass benötigten, um die Millenniumsentwicklungsziele bis zum Jahr 2015 zu erreichen.⁸ Hinzu kommt, dass für die 18 Länder, denen die Schulden erlassen werden, bei IDA und ADB die künftigen Bruttohilfsflüsse um die erlassenen Beträge reduziert werden sollen. Die erlassenen Mittel

⁵ Vgl. G8, 2005: The Gleneagles Communiqué. Gleneagles. (http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_Communique.pdf)

⁶ Der ökonomisch relevantere Gegenwartswert (Net Present Value) der Schulden beträgt allerdings lediglich 17 Mrd. US-Dollar.

⁷ Grundsätzlich hat die G8 die Schuldenstreichungen auch den derzeit 20 anderen HIPC-Ländern zugesagt, sobald diese den sogenannten Vollendungszeitpunkt (*completion point*) im Rahmen der HIPC-Initiative erreicht haben. Ob und wann dies der Fall ist, ist jedoch völlig ungewiss.

⁸ Vgl. ActionAid/Jubilee Debt Campaign/Christian Aid, 2005: In the Balance. Why Debts must be Cancelled Now to Meet the Millennium Development Goals. London.

sollen entsprechend dem jeweiligen Verteilungsschlüssel auf alle IDA- bzw. ADB-Länder umgelegt werden. Die 18 vom Schuldenerlass betroffenen Länder profitieren dadurch freilich weniger von dem Erlass.

Um die Finanzierungskapazität von IDA und ADB nicht zu verringern, haben die Geberregierungen zugesagt, die infolge der geringeren Schuldentrückzahlungen fehlenden Mittel durch die Bereitstellung zusätzlicher Gelder auszugleichen. Es wird genau zu prüfen sein, ob die Regierungen bei den kommenden Wiederauffüllungsrunden von IDA und ADB diese Zusage einhalten.

Über weitergehende Schritte, insbesondere die seit langem geforderte Neudefinition von Schuldentragfähigkeit und die Einführung eines internationalen Insolvenzverfahrens, gab es weder unter den G8 noch beim New Yorker Gipfel eine Einigung.

4. Solidaritätsabgabe auf Flugtickets und Pilot-IFF

Konkrete Entscheidungen über die Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente waren vom New Yorker Gipfel nicht zu erwarten. Zu groß ist weiterhin der Widerstand der USA, Japans und anderer reicher Länder gegen jede Form von internationaler Besteuerung. Im Ergebnisdokument des Gipfels erkennen die Regierungen lediglich an, „dass es sinnvoll ist, innovative Finanzierungsquellen zu erschließen“ und nehmen die entsprechenden internationalen Bemühungen „mit Interesse zu Kenntnis“.

Explizit erwähnt wird in diesem Zusammenhang die „Aktion gegen Hunger und Armut“, die der brasilianische Präsident Lula da Silva 2004 initiiert hatte. Am Rande des New Yorker Gipfels präsentierte die daraus entstandene „Lula-Gruppe“ (Brasilien, Frankreich, Chile, Spanien, Algerien und Deutschland) eine gemeinsame Erklärung, in der sie unter anderem dafür plädiert, eine Solidaritätsabgabe auf Flugtickets einzuführen.⁹ Frankreich und Chile haben bereits angekündigt, eine solche Abgabe ab Anfang 2006 zu erheben. In anderen Ländern, darunter auch in Deutschland, steht eine endgültige Entscheidung der Regierung noch aus.

Die Erlöse der Flugticketabgabe sollen unter anderem zur Refinanzierung der Internationalen Finanzfazilität für Impfungen (International Finance Facility for Immunization, IFFIm) verwendet werden, die auf britische Initiative am 9. September 2005, wenige Tage vor dem UN-Gipfel, gemeinsam mit Spanien, Italien, Schweden und der Bill and Melinda Gates Foundation ins Leben gerufen worden war. Mit Hilfe von IFFIm sollen in den kommenden zehn Jahren insgesamt vier Mrd. US-Dollar für die Arbeit der Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI) auf den internationalen Kapitalmärkten mobilisiert werden. IFFIm soll nach den Vorstellungen der britischen Regierung als Pilotmodell dienen, um zu demonstrieren, dass auch eine „große“ IFF mit einem Finanzierungsvolumen von rund 50 Mrd. US-Dollar pro Jahr realisierbar ist. Das Prinzip der Vorfinanzierung („*frontloading*“) von öffentlicher Entwicklungshilfe über die Kapitalmärkte - quasi Entwicklungshilfe auf Pump - wird jedoch von Regierungen und NGOs zunehmend kritisch gesehen und findet bislang wenig Unterstützung.¹⁰

Die New Yorker Erklärung der Lula-Gruppe bleibt zwar weit hinter ihren eigenen Erwartungen zurück, kann aber als erster Schritt auf dem Weg zu international koordinierten Steuern gewertet werden. Frankreichs Staatspräsident Jacques Chirac hat für Februar 2006 zu einer Konferenz nach Paris eingeladen, bei der die nächsten Schritte einer koordinierten Einführung der Flugticketabgabe erörtert werden sollen. Ob die Lula-Gruppe ihre Arbeit in der bisherigen Zusammensetzung fortführen wird, ist angesichts der politischen Krise in Brasilien und des Regierungswechsels in Deutschland derzeit ungewiss.

⁹ Declaration on innovative sources of financing for development. New York, 14 September 2005. (<http://www.globalpolicy.org/soecon/glotax/aviation/2005/0914airlula.pdf>).

¹⁰ Vgl. Jens Martens, 2005: Verdoppelung der Hilfe – Halbierung der Armut. Die Internationale Finanzfazilität – Neue Zauberformel der Entwicklungsfinanzierung? Berlin: VENRO.]

5. Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit

Neben den quantitativen Aspekten der Entwicklungszusammenarbeit befassten sich die Regierungen beim UN-Gipfel auch mit der Qualität der Entwicklungshilfe. Sie verwiesen dabei hauptsächlich auf die Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (Paris Declaration on Aid Effectiveness), die im März 2005 von rund 90 Industrie- und Entwicklungsländern verabschiedet worden war.¹¹ Diese Erklärung enthält konkrete Verpflichtungen, die Hilfe zu harmonisieren und besser an die Entwicklungsstrategien der Empfängerländer anzupassen, Transaktionskosten und bürokratische Verfahren zu reduzieren, Lieferbindungen aufzuheben, und die Rechenschaftspflicht von Geber- und Empfängerregierungen gegenüber der betroffenen Bevölkerung und den Parlamenten zu stärken.

Um Fortschritte bei der Verwirklichung der Verpflichtungen zu messen, enthält die Pariser Erklärung eine Liste von 12 Zielen (einschließlich der dazugehörigen Indikatoren), die bis zum Jahr 2010 verwirklicht werden sollen. Um die Transparenz der Finanzflüsse zu erhöhen und die Integration der Hilfe in die nationalen Entwicklungsstrategien sicherzustellen, sollen bis 2010 mindestens 85 Prozent der ODA-Mittel, die in den staatlichen Sektor fließen, im Staatshaushalt des jeweiligen Empfängerlandes verbucht werden. Mindestens 75 Prozent der ODA sollen im Rahmen ein- oder mehrjähriger Zeitpläne ausgegeben werden, um die Vorkehrbarkeit der Zahlungsflüsse für die Empfänger zu erhöhen. Der Anteil der ODA, die nicht an Lieferungen und Leistungen von Unternehmen des Geberlandes gebunden sind, soll bis 2010 kontinuierlich erhöht werden. Schließlich sollen die Geber in fünf Jahren mindestens 25 Prozent der ODA im Rahmen von Programmhilfe (anstelle von kleinteiliger Projektunterstützung) ausgeben.

Die Pariser Erklärung war bisher überwiegend vom kleinen Kreis entwicklungspolitischer Experten wahrgenommen worden. Sie wirkt auf den ersten Blick technokratisch, kann aber spürbare Auswirkungen auf die entwicklungspolitische Praxis haben.

II. Reformen im Wirtschafts- und Sozialbereich der Vereinten Nationen

Die Debatte über die Reform der Vereinten Nationen hat die Verhandlungen im Vorfeld des New Yorker Gipfels dominiert und auch die entwicklungspolitische Auseinandersetzung überschattet. Im Zentrum stand die Reform des Sicherheitsrates, die auch von der deutschen Regierung mit diplomatischem Hochdruck angestrebt wurde. Während diese Reform bereits im Vorfeld des Gipfels aufgrund der unüberbrückbaren Interessengegensätze der Regierungen auf Eis gelegt worden war, fällten die Regierungen im Wirtschafts- und Sozialbereich einige Entscheidungen, die konkrete institutionelle Reformen zur Folge haben. Sie ließen aber viele Fragen offen, über die während der 60. Generalversammlung nachverhandelt werden muss. Dies gilt vor allem für den geplanten Menschenrechtsrat und die neue Kommission für Friedenskonsolidierung.

1. Wirtschafts- und Sozialrat

Die Regierungen bekräftigen im Ergebnisdokument die Rolle des ECOSOC als Hauptorgan der UN für Fragen wirtschaftlicher- und sozialer Entwicklung. Der Rat soll jährlich auf Ministerebene zusammentreten. Seine Aufgabe soll in erster Linie darin bestehen, die Umsetzung der international vereinbarten Entwicklungsziele, inkl. der MDGs, zu überprüfen. Alle zwei Jahre soll er als hochrangiges Forum für Entwicklungszusammenarbeit fungieren, das Trends in der internationalen Entwicklungspolitik analysiert und die Kohärenz fördert.

Den derzeit politisch bedeutungslosen ECOSOC zu einer Art "MDG Council" aufzuwerten, wäre möglicherweise ein Fortschritt. Zugleich würde aber dadurch sein Kompetenzbereich

¹¹ Vgl. Outcome Document, para. 23 c).

enger auf entwicklungspolitische Fragen begrenzt. Die Kompetenzen im Menschenrechtsbereich werden auf den neu zu gründenden Menschenrechtsrat übertragen (s.u.). Über die internationale Wirtschafts-, Währungs- und Handelspolitik wird außerhalb der UN entschieden. Die Vereinten Nationen überlassen in diesen Fragen weiterhin dem IWF, der Weltbank und der WTO das Feld. Konsequenterweise griffen die Regierungen in New York weder die Forderungen nach einer substantiellen Reform dieser Organisationen auf, noch die Forderungen nach einem hochrangigen Entscheidungsgremium für Wirtschaftsfragen unter dem Dach der UN, einer Art "Economic Security Council". Stattdessen beschränkten sie sich auf die wenigen halbherzigen Schritte zur Neupositionierung des ECOSOC.

Ob es dadurch zu einer zumindest graduellen Stärkung des ECOSOC kommt, wird vor allem davon abhängen, ob die Regierungen seine neue entwicklungspolitische Rolle akzeptieren und ihre zuständigen Minister zu den jährlichen Tagungen nach New York bzw. Genf schicken. Ansonsten bestünde die postulierte Erneuerung des Rates nur auf dem Papier. Die Tagung des ECOSOC im Juli 2006 wird einen ersten Nachweis darüber liefern.

2. Kommission für Friedenskonsolidierung

Um Länder beim Übergang von einem gewaltsamen Konflikt zu dauerhaftem Frieden zu unterstützen, beschloss der Gipfel, eine Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission) als „zwischenstaatliches Beratungsorgan“ zu gründen. Sie soll Länder nach einem Konflikt beim Wiederaufbau unterstützen, finanzielle Ressourcen mobilisieren und Empfehlungen zur Verbesserung der Koordination aller maßgeblichen Akteure formulieren. Damit ist ihr Mandat wesentlich vager formuliert als in den ursprünglichen Vorschlägen von Kofi Annan und dem High-level Panel on Threats, Challenges and Change.

Über die Frage, wo die Kommission angesiedelt wird, konnten sich die Regierungen nicht einigen. Die G77 präferiert die Generalversammlung, während einige Industrieländer sie beim Sicherheitsrat, andere zwischen Sicherheitsrat und ECOSOC verankern wollen. Die Kommission soll in allen Angelegenheiten im Konsens entscheiden. Dies gibt umgekehrt jedem Mitglied faktisch ein Vetorecht. Die Mitgliedschaft der Kommission soll je nach Konflikt variieren. Den Kern bildet ein ständiger Organisationsausschuss, dem Mitglieder des Sicherheitsrates, einschließlich der ständigen Mitglieder, Mitglieder des ECOSOC, die größten Beitragszahler und die größten Truppensteller der UN angehören. Über die genaue Zahl der Mitglieder sagt das Gipfeldokument nichts. Auch über die Rolle der Zivilgesellschaft in der Arbeit der Kommission äußern sich die Regierungen nicht. Dagegen sehen sie explizit die Einbeziehung von Weltbank, IWF und anderen institutionellen Gebern vor.

Die Kommission soll durch einen Fonds zur Friedenskonsolidierung, der sich aus freiwilligen Beiträgen speist, sowie ein „kleines Büro“ innerhalb des UN-Sekretariats unterstützt werden. Die Kommission soll ihre Arbeit bis spätestens 31. Dezember 2005 aufnehmen – eine der wenigen klaren Zeitaussagen im Gipfeldokument. Bis dahin müssen die bislang ungelösten Fragen der Mitgliedschaft, des Mandates und der Positionierung der Kommission innerhalb des UN-Systems gelöst werden.

3. Menschenrechtsrat

Die Regierungen entschieden im Grundsatz, einen neuen Menschenrechtsrat unter dem Dach der Vereinten Nationen zu etablieren. Sie konnten aber über alle weiteren Fragen keine Einigung erzielen und beauftragten den Präsidenten der Generalversammlung, bis zum Ende der 60. Tagung, d.h. bis zum 11. September 2006, Verhandlungen über das Mandat, die Funktionen, die Größe, die Zusammensetzung und die Arbeitsweise des geplanten Rates durchzuführen. Aus dem Ergebnisdokument des Gipfels geht noch nicht einmal hervor, ob und wann der Menschenrechtsrat die bisherige Menschenrechtskommission (MRK) ersetzen soll. Völlig unklar ist, inwieweit die positiven

Elemente der Arbeit der MRK (enge Einbeziehung der NGOs, Sonderberichterstatter etc.) vom künftigen Rat übernommen werden. Da dieselben Regierungen, die für die politischen Defizite und Unzulänglichkeiten der MRK verantwortlich sind, nun auch über die Reformen mitentscheiden, besteht die Gefahr, dass einige dieser positiven Elemente im Laufe des Verhandlungsprozesses „verloren gehen“. Die Menschenrechtsarbeit der UN würde dann am Ende durch die „Reformen“ eher geschwächt als gestärkt.

Ein positives Signal ist immerhin die Entscheidung des Gipfels, den ordentlichen Haushalt des Büros des UN-Hochkommissars für Menschenrechte in den nächsten fünf Jahren zu verdoppeln. Unklar bleibt allerdings, ob es sich dabei um zusätzliche Mittel handelt, oder ob lediglich innerhalb des UN-Budgets zu Lasten anderer Aufgaben umgeschichtet wird.

III. Zusammenfassung

Der Millennium+5-Gipfel hat zweifellos nicht die notwendigen Entscheidungen zur Verbesserung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und zur institutionellen Stärkung der Vereinten Nationen gebracht. Dennoch wäre es falsch zu sagen, beim Gipfel sei nichts herausgekommen. Die Regierungen haben im Ergebnisdokument des Gipfels und in den Erklärungen, die sie im Umfeld des Gipfels verabschiedeten, einige sehr konkrete und überprüfbare Beschlüsse gefasst. Es wäre allerdings voreilig, diese Beschlüsse bereits als Erfolge zu werten. Überwiegend handelt es sich lediglich um politische Absichtserklärungen, die die Regierungen nun nach dem Gipfel implementieren müssen (Beispiel: ODA-Stufenplan der EU). Zum Teil sind die bisherigen Entscheidungen so unpräzise, dass noch nicht feststeht, ob die endgültigen Ergebnisse der Verhandlungen positiv zu bewerten sind. Dies gilt beispielsweise für die Schaffung des Menschenrechtsrates.

Es wird Aufgabe zivilgesellschaftlicher Organisationen sein, sorgfältig zu beobachten und zu bewerten, ob und auf welche Weise die Regierungen die Beschlüsse und Selbstverpflichtungen, die im Ergebnisdokument des UN-Gipfels protokolliert sind, in die Tat umsetzen. Die folgende "Checkliste" fasst nochmals einige entwicklungspolitisch relevante Beschlüsse zusammen, bei denen ein kritisches Monitoring im Jahr 2006 (und darüber hinaus) erforderlich ist:

- **Nationale MDG-Strategien:** Verabschieden die Regierungen im Jahr 2006 nationale Entwicklungsstrategien zur Verwirklichung der MDGs und auf welche Weise werden Zivilgesellschaft und Parlamente in die Erarbeitung der Strategien einbezogen?
- **ODA-Stufenplan:** Spiegeln sich die Erhöhungen der ODA, die notwendig sind, um den verbindlichen Stufenplan der EU zu verwirklichen, in den Entwicklungshilfebudgets der 25 EU-Mitgliedsländer wider?
- **Streichung multilateraler Schulden:** Wird der beschlossene Schuldenerlass für 18 der hochverschuldeten armen Länder von Weltbank, IWF und ADB bis 2006 vollständig umgesetzt? Stellen die Geberländer die zugesagten Ausgleichszahlungen für IDA und ADB bereit, und welchen Ländern kommen diese zugute? Erfolgen weitere Schuldenstreichungen für die 20 übrigen HIPC und hochverschuldete Nicht-HIPCs?
- **Solidaritätsabgabe auf Flugtickets:** Welche Länder führen im Jahr 2006 die Flugticketabgabe ein? Wie hoch ist das Steueraufkommen und für welche entwicklungspolitische Zwecke werden die Mittel verwendet?
- **IFF für Impfunen:** In welchem Umfang werden durch IFFIm im Jahr 2006 zusätzliche Mittel auf den Kapitalmärkten mobilisiert? Wie hoch sind die Zins- und Transaktionskosten des *frontloading*? Für welche Zwecke werden die Mittel verwendet?

- **Weitere Innovative Finanzierungsinstrumente:** Welche Fortschritte werden bei der Verwirklichung der anderen Vorschläge für innovative Finanzierungsinstrumente, die z.B. von der Lula-Gruppe diskutiert wurden, gemacht. Dies gilt insbesondere für die Einführung einer Devisentransaktionssteuer.
- **Pariser Erklärung:** Gibt es erste Zwischenergebnisse bei der Verwirklichung der 12 Ziele, die in der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit formuliert wurden?
- **ECOSOC-Reform:** Wird der ECOSOC im Jahr 2006 auf Ministerebene zusammentreten? Auf welche Weise wird er seine Aufgabe erfüllen, die Umsetzung der international vereinbarten Entwicklungsziele, einschließlich der MDGs, zu überprüfen? Wie wird sich die inhaltliche Neuausrichtung des ECOSOC in seiner Struktur und Arbeitsweise widerspiegeln?
- **Kommission für Friedenskonsolidierung:** Wie wird sich der ständige Organisationsausschuss der Kommission zusammensetzen? Kommt es zur befürchteten Dominanz der reichen Länder des Nordens? Bei welchem Hauptorgan der UN wird die Kommission angesiedelt? Mit welchen Ländern wird sich die Kommission im Jahr 2006 befassen? Auf welche Weise wird die Kommission diese Ländern effektiv beim Übergang zu einer dauerhaft friedlichen Entwicklung unterstützen?
- **Menschenrechtsrat:** Gelingt es, im neuen Menschenrechtsrates die positiven Elemente der bisherigen Arbeit der Menschenrechtskommission (enge Einbeziehung der NGOs, Sonderberichterstatter etc.) zu übernehmen? Haben NGOs im Menschenrechtsrat die gleichen Konsultativ- und Partizipationsrechte wie in der Menschenrechtskommission? Was geschieht mit der Unterkommission der Menschenrechtskommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte? Wie wird der Übergang von der Menschenrechtskommission zum Menschenrechtsrat organisatorisch geregelt?

Dies sind einige der Fragen, die im Folgeprozess des UN-Gipfels im Jahr 2006 die entwicklungspolitische Agenda und die Debatten im Wirtschafts- und Sozialbereich der Vereinten Nationen bestimmen werden. Erst wenn diese Fragen beantwortet sind, lässt sich endgültig beurteilen, ob der Millennium+5-Gipfel in die Geschichte der Vereinten Nationen als Gipfel des Scheiterns oder doch als wichtiger Zwischenschritt im weltweiten Bemühen um eine Stärkung multilateraler Zusammenarbeit eingehen wird.

(Jens Martens ist Leiter des Europa-Büros des Global Policy Forums, Bonn)

Quelle:

UN General Assembly. 2005: 2005 World Summit Outcome. New York: UN (UN Dok. A/60/L.1, 15 September 2005)

Website:

<http://www.un.org/summit2005/>

Oktober 2005