

Der G8-Gipfel in Heiligendamm

Eine entwicklungspolitische Bewertung von „Deine Stimme gegen Armut“

Angela Merkel ging als amtierende G8-Präsidentin mit präzisen Vorstellungen nach Heiligendamm. In ihrer Regierungserklärung zum G8-Gipfel stellte sie klar: „Die Millenniumsziele für Afrika sind festgelegt. Die Phase der Zieldefinition in der internationalen Staatengemeinschaft ist vorbei. Jetzt geht es um die Umsetzung.“ Auf der Millennium-Konferenz der Vereinten Nationen hatte sich die internationale Staatengemeinschaft auf acht Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDG) festgelegt, in erster Linie auf die Halbierung der weltweiten Armut bis 2015. Um ihren Beitrag zur Verwirklichung dieser Ziele zu leisten, hatten die G8 vor zwei Jahren in Gleanagles einen ehrgeizigen Plan zur Steigerung der Entwicklungshilfe beschlossen. Als Merkel im Januar 2007 die G8-Präsidentschaft übernahm war bereits offensichtlich, dass die G8 weder bei der Verwirklichung der MDG noch bei der Steigerung der Entwicklungshilfe im Zeitplan lagen. Heiligendamm sollte daher ein Umsetzungsgipfel werden.

„Deine Stimme gegen Armut“ lag mit seinen Forderungen nicht allzu weit von Merkels offiziell vorgetragener Position entfernt. Wir forderten von den G8, dass sie ihr Wort halten und die nötigen Schritte unternehmen, um die MDG zu verwirklichen. Neben der Steigerung der Entwicklungshilfe forderten wir die G8 dazu auf, armen Ländern ihre Auslandsschulden zu erlassen, die Welthandelsordnung fairer zu gestalten und sich für mehr Demokratie in Entwicklungsländern einzusetzen. Die ersten drei Forderungen zielen darauf ab, dass die armen Länder mehr Geld für Armutsbekämpfung zur Verfügung haben. Die letzte Forderung soll sicherstellen, dass diese Gelder auch im Interesse der armen Bevölkerungsmehrheit in Entwicklungsländern eingesetzt werden.

„Deine Stimme gegen Armut“ wurde bei seinen Forderungen von 1,4 Millionen Bürgern im In- und Ausland ausdrücklich unterstützt, die die Petition an Angela Merkel unterschrieben haben. Hunderte ehrenamtliche Helfer haben zur Mobilisierung der Stimmen gegen Armut beigetragen. Viele Prominente haben sich im letzten Jahr für die Aktion eingesetzt, und ihr damit die nötige Öffentlichkeitswirksamkeit verschafft. 80.000 Teilnehmer und zahlreiche Künstler und Redner aus aller Welt haben auf dem Konzert in Rostock am 7. Juni ihre Stimmen gegen Armut erhoben.

Trotz dieser beispiellosen Aufforderung durch die Bevölkerung haben sich die deutsche Regierungschefin und ihre sieben Kollegen aus den anderen mächtigen Wirtschaftsnationen in Heiligendamm nicht ausreichend für die Bekämpfung der weltweiten Armut eingesetzt. Die Abschlussdokumente des Gipfels enthalten weder eine weit reichende Vision zur Bekämpfung der Armut in Afrika und anderen armen Regionen, noch enthalten sie die angedeuteten und überfälli-

gen Finanzierungs- und Umsetzungspläne für die MDG und andere Entwicklungsziele. Stattdessen prägen die wirtschaftlichen Eigeninteressen der G8-Staaten die Abschlussdokumente. Im umwelt- und entwicklungspolitischen Bereich sind die Beschlüsse von Heiligendamm lediglich der kleinste gemeinsame Nenner einer Koalition aus acht Blockierern. Als Umsetzungsgipfel ist Heiligendamm gescheitert, und im Folgenden wird anhand ausgewählter Themen erläutert warum.

Öffentliche Entwicklungshilfe

„Unsere weitreichenden Zusagen, die wir in den letzten Jahren zur Steigerung unserer öffentlichen Entwicklungsleistung gemacht haben, können Früchte tragen. Wir werden diese Zusagen einhalten“, so Merkel in ihrer Regierungserklärung weiter. Die G8 hatten 2005 zugesagt, die jährliche Entwicklungshilfe um 50 Milliarden US-Dollar zu steigern. Die Entwicklungshilfe für Afrika sollte damit verdoppelt werden. Es war bereits damals absehbar, dass dieses Ziel nur verwirklicht wird, wenn starker und kontinuierlicher Druck auf die G8 ausgeübt wird. Denn sie hatten sich selbst eine komfortable Zeitspanne bis 2010 zur Umsetzung gewährt, wohl in der Hoffnung, dass die Versprechen bis dahin in der breiten Öffentlichkeit in Vergessenheit geraten. Als deutsche Plattform der Weltweiten Aktion gegen Armut (Global Call to Action against Poverty, GCAP) nahm sich die Aktion „Deine Stimme gegen Armut“ in Deutschland der Herausforderung an, Druck auf die Regierung auszuüben.

Im Jahr 2004, dem Basisjahr auf das sich das Versprechen bezieht, betrug die Entwicklungshilfe der Geberländer 79,4 Milliarden US-Dollar. Bei einer Verwirklichung des Versprechens müsste sie damit bis 2010 auf 129,4 Milliarden US-Dollar gesteigert worden sein. Bei Übernahme der Präsidentschaft durch Deutschland waren die G8 noch weit von ihrem Ziel entfernt. Im Jahr 2006 betrug die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) aller Geber 103,9 Milliarden US-Dollar. Auf den ersten Blick hat es den Anschein, als sei fast die Hälfte des Weges bereits zurückgelegt. Doch die offiziellen Zahlen sind trügerisch, da sie durch die Einrechnung von Schuldenerlassen künstlich aufgebläht wurden. Eine Methodik, die wir immer kritisiert haben, weil sie verfälscht, wie viel Geld wirklich zur Armutsbekämpfung zur Verfügung steht.

Die Daten für 2006 enthalten knapp 14 Milliarden US-Dollar an Schuldenerlassen für Irak und Nigeria. Diese werden noch vor 2010 vollständig abgeschrieben sein, und damit aus der Statistik wieder heraus fallen. Sie müssen bis dahin durch „frisches Geld“ aus Haushaltsmitteln ersetzt worden sein. Damit beträgt der Fehlbetrag derzeit noch 38,5 Milliarden US-Dollar. Anders formuliert: Von den versprochenen 50 Milliarden US-Dollar an zusätzlicher Entwicklungshilfe leisten die G8 erst 11,5 Milliarden, bei der zugesagten Steigerung haben sie erst ein Fünftel des Wegs zurückgelegt.

Es war zu hoffen, dass sich im Vorfeld des G8-Gipfels ein Bieterwettbewerb entwickelt, dass sich die einzelnen Mitgliedsstaaten gegenseitig mit Neuzusagen bei der Entwicklungshilfe übertrumpfen würden, um mit einem guten Gewissen nach Heiligendamm reisen zu können. Die Bundesregierung war leider die einzige G8-Regierung, die überhaupt eine klare Zusage zur Steigerung der Entwicklungsausgaben machte, nämlich um 750 Millionen Euro. Damit steigt der Entwicklungs-etat im kommenden Jahr stärker als der aller anderen Ministerien, was sicherlich auch als ein Erfolg von „Deine Stimme gegen Armut“ zu werten ist. Trotzdem wurde die jüngst angekündigte Steigerung der Entwicklungshilfe von der Aktion und ihren Trägern VENRO und Herbert Grönemeyer zu Recht als ein Tropfen auf den heißen Stein gewertet. Denn um die deutschen Verpflichtungen zu erfüllen, müsste der Entwicklungs-etat nach unseren Berechnungen bis 2010 noch um weitere 5,81 Milliarden Euro gesteigert werden.

Von den anderen G8-Staaten kamen vor oder in Heiligendamm keine konkreten Zusagen zur Steigerung der Entwicklungshilfe. Zeitweilig sah es sogar danach aus, dass vor allem Italien, Japan und Kanada die Gleneagles-Verpflichtungen zur Steigerung der Entwicklungshilfe nicht wieder in die Heiligendamm-Abschlusserklärung aufnehmen wollten. Das konnte von deutscher und britischer Seite verhindert werden. Das Afrika-Kommunique wiederholt die Versprechungen von Gleneagles, einen verbindlichen Umsetzungsplan enthält es jedoch nicht. Selbst der Vorschlag der Bundesregierung, die OECD mit der Berichterstattung über die Umsetzung zu beauftragen, fand keinen Konsens innerhalb der G8. Das wäre einigen G8-Mitgliedern offenbar unangenehm, da ihre Entwicklungshilfe sogar wieder am Sinken ist.

HIV/Aids, Malaria und Tuberkulose

Eine der wenigen konkreten Finanzierungszusagen, die in Heiligendamm gemacht wurden, betrifft die drei Infektionskrankheiten HIV/Aids, Malaria und Tuberkulose. Die G8 verpflichten sich, 60 Milliarden US-Dollar für ihre Bekämpfung bereit zu stellen. Trotz dieser konkret klingenden Ansage wurde hier mehr Verwirrung als Klarheit gestiftet. Denn die Dokumente verschweigen über wie viele Jahre hinweg die 60 Milliarden US-Dollar ausgezahlt werden sollen. Es bleibt ebenfalls unklar, ob der Betrag für Afrika alleine bestimmt ist, für alle Entwicklungsregionen oder gar zur globalen AIDS-Bekämpfung. Nicht zuletzt bleibt auch die entscheidende Frage unbeantwortet, ob es sich beim Zuwachs um „frisches Geld“ handelt, oder ob andere Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit zugunsten der AIDS-Bekämpfung finanziell ausgetrocknet werden.

Aller Wahrscheinlichkeit nach kamen die 60 Milliarden US-Dollar zusammen, indem Einzelversprechen zusammengerechnet wurden, die von einzelnen G8-Ländern gemacht wurden. Die US-Regierung hatte eine Woche vor dem Gipfel bekannt gegeben, 30 Milliarden US-Dollar über einen Zeitraum von fünf Jahren zur HIV/AIDS-Bekämpfung zur Verfügung zu stellen. Die anderen G8-Länder haben offenbar zugesagt, denselben Betrag draufzulegen und damit die Summe zu

verdoppeln. Deutschland, soviel ist sicher, wird seinen Beitrag zur AIDS-Bekämpfung auf 500 Millionen Euro pro Jahr, und damit um 100 Millionen Euro steigern.

Bei der Bewertung dieser G8-Zusage sollte man sich nicht von großen Zahlen beeindruckt lassen. Amerikanische AIDS-Experten bemerkten kritisch, dass die US-Ausgaben zur Bekämpfung von AIDS und Tuberkulose bereits jetzt fast sechs Milliarden US-Dollar pro Jahr betragen. US-Präsident Bush hat damit lediglich den laufenden Etat publikumswirksam als Neuzusage verkauft. Das AIDS-Programm der Vereinten Nationen (UNAIDS) hat außerdem berechnet, dass etwa 23 Milliarden US-Dollar pro Jahr für die Bekämpfung der HIV/Aids-Pandemie benötigt würden. Unter der Annahme, dass die 60 Milliarden US-Dollar auf fünf Jahre verteilt zur Verfügung gestellt werden – also 12 Milliarden US-Dollar pro Jahr – deckt die Zusage gerade mal die Hälfte des tatsächlichen Finanzbedarfs.

Konsequenterweise haben sich die G8 in Heiligendamm von ihrem Versprechen zu „Treatment for all“ distanziert. In Gleneagles war zugesagt worden, allen bedürftigen HIV-Infizierten bis 2010 eine Behandlung zu ermöglichen. Das Versprechen wird zwar an einer Stelle des Abschlussdokuments wiederholt, an anderer Stelle wird nun aber die konkrete Zahl von 5 Millionen HIV-Infizierten genannt, und das sind weniger als die Hälfte der Bedürftigen. „Treatment for all“ wurde in Heiligendamm vorerst begraben.

Geistiges Eigentum und Patente

Die Kosten für die Bekämpfung von HIV/Aids und anderen Krankheiten hängen von zahlreichen Faktoren ab. Einer der wichtigsten ist der Preis für Medikamente. „Deine Stimme gegen Armut“ und zahlreiche andere Kampagnen hatten im Vorfeld des Gipfels gefordert, dass sich die G8 für eine Lockerung des Patentschutzes auf überlebenswichtige Medikamente einsetzen, damit arme Patienten mit kostengünstigen Generika versorgt werden können.

Die Beschlüsse des Gipfels in Heiligendamm zielen tragischerweise exakt in die falsche Richtung. Der Schutz geistigen Eigentums, also die Stärkung des Patentschutzes, war das Hauptanliegen der deutschen Unternehmen, die ihre Gewinne durch Imitate aus Schwellenländern wie China und Indien geschmälert sehen. Die Bundesregierung hat sich hier der Unternehmerlobby gebeugt, und das Thema auf die Agenda des G8-Gipfels gesetzt. Die anderen G8-Länder haben in Heiligendamm die Erklärung zum Patentschutz mitgetragen.

Die Folgen einer Verschärfung des Patentschutzes für arme Länder wären fatal. Programme zur Bekämpfung von HIV/Aids und anderen Krankheiten erreichen bei hohen Medikamentenpreisen weniger Patienten. Sie erhalten darüber hinaus den Charakter von Subventionsprogrammen für die Pharmaindustrie mit Entwicklungshilfegeldern. Auch der Technologietransfer in arme Länder wird verlangsamt, weil diese die hohen Preise für Patent geschützte Produkte kaum bezahlen

können. Damit wird auch das Aufhalten des Klimawandels erschwert, da moderne Technologien aus dem Bereich der erneuerbaren Energien nicht schnell in Entwicklungsländern zum Einsatz kommen können. Mit den Beschlüssen zum geistigen Eigentum haben die G8 ihre eigenen Bemühungen im Bereich der Armutsbekämpfung und des Klimaschutzes torpediert. Kohärenz ist etwas anderes.

Welthandel

Auch beim Versuch, den Welthandel fairer zu gestalten, eine Hauptforderung von „Deine Stimme gegen Armut“, bleiben die Beschlüsse von Heiligendamm schwach oder gar kontraproduktiv. Der Entwurf des Afrika-Kommuniqués vom April sah noch vor, für Produkte aus den ärmsten Entwicklungsländern spätestens ab 2013 zoll- und quotenfreien Zugang zu den Märkten der G8 zu gewährleisten. In der endgültigen Fassung wurde das Datum herausgestrichen. Übrig geblieben ist damit nur eine völlig unverbindliche Absichtserklärung.

Das kritische Thema der Agrarsubventionen der G8 wurde gar nicht erst explizit angesprochen. Damit werden die Weltmarktpreise für die Produkte von vielen 100 Millionen Kleinbauern in der Dritten Welt weiterhin so stark gedrückt, dass sie keine Chance haben, der Armut zu entkommen.

Da hilft es wenig, dass die handelsbezogene Entwicklungshilfe („Aid for Trade“) auf 4 Milliarden US-Dollar pro Jahr steigen soll, um Entwicklungsländer besser in den Weltmarkt zu integrieren und auf den Freihandel vorzubereiten. Für die Entwicklungsländer dürfte der finanzielle Schaden, der ihnen durch eine weitere Öffnung ihrer Märkte bei den derzeitigen unfairen Welthandelsregeln entsteht, die 4 Milliarden US-Dollar „Aid for Trade“ um ein Vielfaches übertreffen. „Aid for Trade“ ist unter diesen Umständen nur ein Hebel, mit dem die G8 die Märkte der Entwicklungsländer für ihre Exporte und Investitionen öffnen wollen – zu ihrem eigenen wirtschaftlichen Vorteil, nicht zu dem der Entwicklungsländer.

Wenn Entwicklungshilfe Wirkung zeigen soll, müssen auch die Welthandelsregeln kohärent, das heißt entwicklungsfreundlich gestaltet werden. Entwicklungsländer brauchen besseren Zugang zu den Märkten des Nordens, um ihre Exporteinnahmen steigern zu können. Gleichzeitig muss ihnen gewährt werden, ihre eigenen Märkte zumindest für eine Übergangszeit zu schützen, damit sie konkurrenzfähige Betriebe in Landwirtschaft und Industrie aufbauen können. In Heiligendamm wurden diese Notwendigkeiten weitgehend ignoriert.

Bekämpfung des Klimawandels

Die Bekämpfung des Klimawandels war ein Thema, das besonders von deutscher Seite offensiv vorangetrieben wurde. Im ersten Entwurf des G8-Kommuniqués zu „Wachstum und Verantwor-

tung in der Weltwirtschaft“, das in die Öffentlichkeit durchsickerte, befanden sich zahlreiche konkrete Mengen- und Zeitziele zur Begrenzung der Erwärmung und zur Steigerung der Energieeffizienz. So sollten sich die G8 beispielsweise dazu bekennen, den globalen Temperaturanstieg auf zwei Grad zu beschränken, die Emission von Treibhausgasen bis 2050 zu halbieren und die Energieeffizienz von Fahrzeugen, Gebäuden und Kraftwerken bis 2020 um mindestens 20 Prozent zu steigern. Das politische Ziel der deutschen G8-Präsidentschaft war, die G8 dazu zu bewegen, ähnlich ehrgeizige Klimaschutzziele zu beschließen, wie sie jüngst von der Europäischen Union verabschiedet wurden.

Dass dies gelingen könnte, war von Anfang an eine sehr optimistische Annahme, da sich die US-Regierung traditionell gegen konkrete Zeit- oder Mengenziele beim Klimaschutz ausspricht. So blieben dann auch im Verhandlungsprozess alle Zeit- und Mengenziele auf der Strecke. Lediglich das Bekenntnis, eine Halbierung der Treibhausgase bis 2050 „ernsthaft in Betracht zu ziehen“ schaffte es bis ins Abschlussdokument. Dies aber mit einer derart unverbindlichen Formulierung, dass sie die unwilligen Mitglieder der G8 nicht wirklich zu ernsthaftem Handeln verpflichtet.

Immerhin wurde beschlossen, die Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen fortzuführen, wozu sich nun auch die USA bekannt haben. Das eröffnet die Chance, dass die kommende UN-Klimakonferenz in Indonesien die überfälligen Beschlüsse zum Klimaschutz fällt, die in Heiligendamm ausgeblieben sind. In Heiligendamm wurde die Lösung des Klimaproblems nur ein weiteres Mal vertagt – zum Leidtragen der armen Bevölkerung in Entwicklungsländern, die heute schon von Dürren, Überschwemmungen und anderen Folgen des Klimawandels betroffen sind.

Der Heiligendamm-Prozess zur Einbindung der Schwellenländer

Die G8, darauf war im Vorfeld des Gipfels mehrfach hingewiesen worden, sind heute nicht mehr die acht mächtigsten Wirtschaftsnationen der Welt. China ist zur viertgrößten Wirtschaftsnation aufgestiegen und hat selbst Großbritannien und Frankreich überholt. Die G8 sind auch nicht mehr alleine handlungsfähig, wenn es um die Lösung globaler Probleme wie des Klimawandels oder der Stabilität der Finanzmärkte geht. Selbst in der Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika sind die G8 nicht mehr unter sich, seit ihnen vor allem China als neuer Geber und Großinvestor Konkurrenz macht.

Die deutsche G8-Präsidentschaft hat daher versucht, die fünf wichtigsten Schwellenländer stärker in die Verhandlungen einzubinden – ohne ihnen jedoch eine Vollmitgliedschaft bei den G8 anzubieten. Bereits bei den Ministerkonferenzen im Vorfeld des Gipfels wurden Vertreter der so genannten „Outreach 5“ (O5, das sind Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika) zeitweilig zugelassen. Auch in Heiligendamm fand eine gemeinsame Arbeitssitzung von G8 und O5 statt. Mit dem so genannten Heiligendamm-Prozess soll diese Zusammenarbeit jetzt institutionalisiert

und damit verfestigt werden. Unter dem Dach der OECD soll dafür ein Dialogforum geschaffen werden.

Der Vorteil daran: Die aufstrebenden Großmächte des Südens werden stärker in G8-Verhandlungen integriert. Die G8+O5 sind durch die Einbeziehung von Ländern aus Afrika, Asien und Lateinamerika regional ausgewogener. Sie gewinnen auch an Legitimität, denn die G8+O5 repräsentieren zusammen etwa die Hälfte der Weltbevölkerung. Die G8 alleine bringen es nur auf 13 Prozent.

Andererseits droht das neue Forum sämtliche anderen Staaten der Welt – darunter alle ärmsten und am wenigsten entwickelten Länder – im internationalen System weiter zu marginalisieren. In Anbetracht dessen erscheint es angemessener, dass die G8 sich auf ihre Kernaufgaben beschränken, ihre Hausaufgaben machen und Verhandlungen zu globalen Fragen in Institutionen geführt werden, die sich durch (nahezu) universale Mitgliedschaft und damit größtmögliche Repräsentativität und Legitimität auszeichnen – in den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen.

Auch bleibt fraglich, ob mit der Einbeziehung der O5 die Interessen armer Bevölkerungsteile bei G8-Gipfeln zukünftig besser vertreten werden. Der Gipfel in Heiligendamm gab bereits einen Vorgeschmack auf den kleinsten gemeinsamen Nenner der Zukunft: Die G8 hatten ein Statement zur sozialen Verantwortung von Unternehmen entworfen. Auf Intervention der O5 wurde es in der gemeinsamen Abschlusserklärung bis zur völligen Unverbindlichkeit verwaschen.

Bodo Ellmers, Juni 2007

Kontakt:
Aktionsbüro „Deine Stimme gegen Armut“
Chausseestr. 35
10115 Berlin
Telefon: +49 (0)30 24632105
E-Mail: info@dsga.de

www.deine-stimme-gegen-armut.de