

Wirtschaft und Entwicklung

Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen | XV. Tagung 2021

- Auswirkungen der COVID-19-Pandemie
- Krise des Multilateralismus
- Zunahme von internationalen Ungleichheiten

Vom 3. bis 7. Oktober 2021 fand die **XV. Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD)** statt. Der Gesprächsbedarf war nach den Erfahrungen der verflochtenen gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Krisen durch die COVID-19-Pandemie enorm. Die Folgen der Pandemie spielten nicht nur inhaltlich eine maßgebende Rolle, sondern waren auch der Grund für die zweimalige Verschiebung der Konferenz und das besondere Format der XV. UNCTAD, die zum ersten Mal im hybriden Format zwischen dem Gastgeberland Barbados, der Zentrale in Genf sowie hunderten zugeschalteten Delegierten aus der ganzen Welt stattfand.

Nicht überraschend für die im UN-System einzigartige Rolle der UNCTAD als Forum der Entwicklungsstaaten stand die Erkenntnis im Vordergrund, dass die ärmeren Länder von der Pandemie, den unilateralen Abschottungsmaßnahmen weltweit sowie den massiven Einschränkungen der Wertschöpfungsketten besonders hart getroffen wurden. So war die Konferenz von der übergreifenden Diskussion darüber geprägt, wie die Entwicklungsländer und das internationale Handelssystem von der Pandemie in Mitleidenschaft gezogen wurden. Wie können mögliche Auswege aus dieser Krise mit beispielloser Komplexität aussehen, die alle Bereiche des sozialen und wirtschaftlichen Lebens betrifft?

Der ›Bridgetown-Pakt‹: Zwischen Vagheit und Aufbruch

Um Antworten auf diese beispiellosen Herausforderungen zu finden, wurde unter dem Leitmotto ›Von Ungleichheit und Verwundbarkeit zu Wohlstand für

alle‹ der ›Bridgetown-Pakt‹ (›Brigetown Covenant‹) als Grundsatzerklärung verabschiedet. Zwar benennt die politische Erklärung etwa die ineinandergreifenden Krisen wachsender Verschuldung, die massive Ungleichverteilung von Reichtum sowie die ungleiche Verwundbarkeit bezüglich der Pandemie und des Klimawandels. Allerdings geht der ›Bridgetown-Pakt‹ über diese Diagnosen bekannter Probleme kaum hinaus und fällt mehr durch seine vagen Formulierungen auf.

Inhaltlich aufschlussreich offenbarte sich die Stärke der Konferenz durch die zahlreichen Plenarsitzungen und Arbeitsgruppen. Hier formulierten engagierte Gäste aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Ministerien und internationalen Organisationen nicht nur viel konkreter den sozialen und wirtschaftlichen Zustand, in dem sich das internationale Wirtschaftssystem sowie die Entwicklungsländer zu diesem Zeitpunkt wiederfanden. Sie benannten auch deutlich die Ursachen der beobachteten Probleme und schlugen konkrete Schritte vor, um dem ›Bridgetown-Pakt‹ mehr Substanz zu verleihen.

Bemerkenswert waren die starke Präsenz und federführenden Impulse von Frauen, angeführt von der neu ernannten, ersten UNCTAD-Generalsekretärin, Rebeca Grynspan, aus Costa Rica. Ihre klare Einordnung der Situation – geprägt durch jahrzehntelange Erfahrung in der Wissenschaft und Entwicklungspolitik – brachte einen spürbar neuen Wind. Ebenso traf die Präsidentin der XV. UNCTAD und erste Premierministerin von Barbados, Mia Mottley, pointierte Äußerungen zu den Asymmetrien der globalen Machtverteilung und betonte das Selbstverständnis der UNCTAD als Gegengewicht zu den Industriestaaten. Einem holistischen An-

satz verpflichtet wurden dabei die Querschnittsthemen von Geschlechtergleichheit, Diskriminierung aufgrund von Hautfarbe, Religion oder Behinderung sowie die Umwelt- und Klimakrise stets mitgedacht.

Krise des Multilateralismus und ungleiche Resilienz

In den öffentlichen Debatten herrschte große Einigkeit darüber, dass der Multilateralismus in einer tiefen Krise steckt. Als Symbol dafür nannten nicht nur Grynspan und der Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz die Tatsache, dass einige der reicheren Staaten zu diesem Zeitpunkt die fünffache Menge an COVID-19-Impfstoffen im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung aufbewahrten, während ärmere Länder gerade 1,4 Prozent der weltweiten Vorräte erhalten hätten. Dass Patente zur Impfstoffproduktion nicht freigegeben wurden, stieß auf große Kritik – nicht zuletzt, weil dies zwangsweise die weltweite Ausbreitung neuer Virusvarianten befördern würde.

In Bezug auf die globale Erholung merkte Grynspan an, dass die zu diesem Zeitpunkt durchschnittlichen 5,3 Prozent weltweiten Wachstums irreführend seien, da die Entwicklungsländer davon kaum profitierten. Während die Industriestaaten durchschnittlich Konjunkturpakete in Höhe von 28 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) verabschieden konnten, waren es für die Länder mittleren Einkommens nur 6,5 Prozent und die am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) gerade mal 1,8 Prozent; von allen zehn Dollar, die weltweit für Konjunkturpakete aufgelegt wurden, flossen jeweils acht in die Staaten der Gruppe der Sieben (G7). Dementsprechend langsam fiel die wirtschaftliche Erholung vieler Entwicklungsstaaten aus und droht, die wirtschaftlichen Fortschritte der vergangenen Jahrzehnte zunichte zu machen.

Betont wurde, dass die Struktur des derzeitigen Handels- und Finanzsystems darin versagt hat, den verwundbaren Staaten eine Perspektive auf wirtschaftliche Erholung zu ermöglichen. Der ungleiche Zugang zu den maßgebenden Institutionen des multilateralen Handelsregimes ebenso wie die ungleichen Ge-

winne der Globalisierung hätten auch weitreichende politische Folgen, da das bröckelnde Vertrauen in das Ideal des Multilateralismus erschüttert werde und nationale Abschottungsbewegungen beflügelt. Lebten vor der Pandemie weltweit 700 Millionen Menschen in extremer Armut, droht die ungleiche Resilienz gegenüber der Pandemie, 150 Millionen weitere Menschen in diese Situation zu versetzen. Die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) sei damit in noch weitere Ferne gerückt, was sich auch in den Zahlen zeigt: Während vor der Pandemie bereits jährlich 2,5 Billionen US-Dollar an Finanzierungslücken registriert wurden, erhöhte sich diese Zahl auf 4,3 Billionen US-Dollar im Jahr 2021.

Im Gegensatz zu den Industriestaaten wurden multilateralen Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds (Internationaler Währungsfonds – IMF) und der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) eine positive Führungsrolle während der Pandemie bescheinigt. Leider seien deren Initiativen aber anfänglich durch Staaten wie die USA – im Falle von Sondererziehungsrechten für Entwicklungsländer beim IMF – oder Deutschland – im Falle der Freigabe von Impfpflichten – ausgebremst worden.

Verschuldungskrise und Reform der Entwicklungsfinanzierung

Bereits vor der Pandemie lagen die gesamten externen Schulden der Entwicklungsländer bei einem Rekordwert von 11,3 Billionen US-Dollar, was für Länder geringeren Einkommens mehr als die Hälfte der gesamten Exporteinnahmen ausmachte, so Grynspan. Daraus resultierten Schuldenfallen, in denen ein zu großer Teil öffentlicher Einnahmen für Schuldendienste reserviert ist, anstatt in nachhaltige Entwicklungsstrategien oder die Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu fließen. Dagegen wird von der UNCTAD schon seit langer Zeit ein wirksames, verlässliches und transparentes Verfahren zur Umstrukturierung von Schulden gefordert.

Als ›Kanarienvogel in den Kohlebergwerken der Weltwirtschaft‹ bezeichnete

Mottley die Situation der kleinen Inselentwicklungsstaaten, die am stärksten von verlässlichem Handel und wirksamen Strategien gegen die Folgen des Klimawandels abhängig seien. Daran anschließend forderte Marsha Caddle, kenianische Wirtschaftsministerin, dass Staaten entlang dieser Frontlinie besonderen Zugang zur günstigen Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel und die Folgen der Pandemie erhalten müssten. Die zügige Einrichtung von multilateralen Institutionen, die solche Kredite für dringende Transformationen mit langen Laufzeiten und geringere Zinsen ermöglichen – ›Grüne Fonds‹ und ›COVID-19-Fonds‹ wurden von vielen Seiten gefordert.

Handel und Regionalisierung

Der freie Welthandel sei eine der wichtigsten Antriebskräfte für Entwicklung, heißt es im ›Bridgetown-Pakt‹. Zwar konnten manche Entwicklungsstaaten in den letzten Jahren ihren Anteil am Welthandel erhöhen, zugleich aber ihre Wirtschaft nicht genug diversifizieren, um den externen Schocks von Preisveränderungen und Handelsunterbrechungen zu entkommen. Haupthindernis für eine bessere Integration dieser Staaten in die Weltmärkte seien mittlerweile nicht-tarifäre Beschränkungen, wie etwa Anmeldeformalitäten für Importe, die für kleine Länder mit begrenzten Ressourcen einen enormen Aufwand bedeuten. Bei der dafür benötigten technischen Unterstützung könnte die UNCTAD eine wichtige Rolle spielen.

Offenbarte der weltweite Zusammenbruch von Handelsketten zum einen die Verwundbarkeit und enorme gegenseitige Abhängigkeit weltweiter Wertschöpfungsketten, bestätigte er zugleich auch, was die UNCTAD in ihren Studien schon länger betonte: Dass die regionale Integration von Handel und Infrastruktur die beste Entwicklungsstrategie für größere Resilienz, Diversifizierung, Nachhaltigkeit und Inklusivität verspricht. Mehr als 50 Prozent des Welthandels findet zwischen Partnern regionaler Handelsabkommen statt.

Hervorgehoben wurde auch die Bedeutung digitaler Technologien und des

Online-Handels, dessen enormer Aufschwung während der Pandemie offenbarte, wie groß die digitale Kluft zwischen den ärmeren und reicheren Ländern ist. Abgesehen von der mangelnden technologischen Infrastruktur wurde auch als problematisch gesehen, dass die Handelsinfrastruktur zunehmend von großen Technologie-Unternehmen privatisiert werde, während zugleich ein transparenter regulatorischer Rahmen fehle.

Der ›Geist von Speightstown‹ – Weltgemeinschaft am Wendepunkt

In Erinnerung an den im Jahr 1675 blutig unterdrückten Aufstand versklavter Menschen in Barbados wurde mit dem ›Geist von Speightstown‹ eine weitere Absichtserklärung verabschiedet: Ein ›Wie immer‹ werde nicht ausreichen, um den beispiellosen Herausforderungen der Weltgemeinschaft zu begegnen, heißt es darin. Unterstrichen wurde dies auch von der Erklärung des Forums der Zivilgesellschaft, die schon in vergangenen Konferenzen am deutlichsten die Missstände und Versäumnisse auf den Punkt brachte. Trotz Kritik an der UNCTAD für die mangelnde Einbindung des Forums in den Konferenzprozess, wurde die einzigartige Rolle der UNCTAD betont und vor Bestrebungen gewarnt, die Unabhängigkeit der Organisation zu schwächen. Am Ende steht die Frage, ob und wie die UNCTAD als Institution die aktivere und wirksamere Kraft in einer grundlegenden sozialen und wirtschaftlichen Wende sein kann, die viele Delegierte aus den Entwicklungsländern erwarten. An Ermutigungen an die UNCTAD und die neue Generalsekretärin mangelte es auf der Konferenz nicht. Letztlich aber ist dies vor allem davon abhängig, ob die Regierungen der Industrienationen einen strukturellen, inklusiven Wandel ermöglichen wollen.

Wasil Schauseil

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Johannes Wendt, UNCTAD: XIV. Tagung 2016, VN, 5/2016, S. 229f., fort.)