



Der Bericht des UN Millenniumprojekts „Investing in Development“

JENS MARTENS

Im Vorfeld des UN-Gipfels im September 2005 werden zu Fragen der Entwicklungspolitik und der Global Governance mehrere Berichte veröffentlicht. Die FES-Reihe „Global Reports 2005“ wird – in Kooperation mit dem Global Policy Forum Europe – jeweils die wichtigsten Ergebnisse zusammenfassen und kommentieren.

Das Millenniumprojekt der Vereinten Nationen hat am 17. Januar 2005 nach mehr als zweijähriger Arbeit seinen Abschlussbericht „Investing in Development“ veröffentlicht. Der Bericht formuliert – so sein programmatischer Untertitel – „einen praktischen Plan, um die Millenniumsentwicklungsziele zu erreichen“. Die Federführung für das Projekt hatte Professor Jeffrey Sachs, Sonderberater des UN-Generalsekretärs und Leiter des Earth Institute an der New Yorker Columbia University. Der Bericht ist für die Vorbereitungen auf den Millennium+5 Gipfel der Vereinten Nationen (14.–16. September 2005) von zentraler Bedeutung. Er bildet neben dem Bericht des High-level Panels on Threats, Challenges and Change die wichtigste inhaltliche Grundlage des Vorbereitungsprozesses. Von Seiten der UN wurde der Bericht positiv aufgenommen. Mark Malloch Brown, der neue Kabinettschef von Kofi Annan und bisherige Leiter des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP), stellte bei der Veröffentlichung des Reports in New York überschwänglich fest: „Das Millenniumprojektteam hat UNO-intern den größten intellektuellen Beitrag zur Entwicklungsdebatte in den letzten 20 Jahren geliefert.“

1 Hintergrund

Jeffrey Sachs war im Juli 2002 vom UN-Generalsekretär Kofi Annan zum Sonderberater für die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) und zum Direktor des Millenniumprojekts der Vereinten Nationen ernannt worden. Ziel dieses dreijährigen Forschungsprojektes war es zu untersuchen, welche konkreten Maßnahmen notwendig sind, um die Millenniumsentwicklungsziele bis zum Jahr 2015 zu erreichen. Sachs und sein Team sollten demonstrieren, dass die MDGs realisiert werden können, und sie sollten detailliert aufzeigen, welche Politik und welche finanziellen Ressourcen dafür erforderlich sind.

Kofi Annans Initiative erfolgte wenige Monate nach der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development), die im März 2002 im mexikanischen Monterrey stattgefunden hatte. Anlässlich dieser Konferenz waren von der Weltbank erstmals Schätzungen über die Kosten der MDGs präsentiert worden.¹ Die Weltbank forderte damals eine Verdoppelung der öffentlichen Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA), d.h. eine Erhöhung um mindestens 40-60 Mrd. US-Dollar pro Jahr, um die notwendigen Zusatzausgaben u.a. für Ernährungssicherung, Gesundheit, Bildung und Wasserversorgung zu finanzieren. Die Verpflichtungen der Regierungen blieben in Monterrey weit hinter diesen Erfordernissen zurück. Und so kam der UN-Generalsekretär in seinem ersten Bericht über die Implementierung der Millenniumserklärung wenige Monate später zu dem Schluss: „In den verbleibenden 13 Jahren müssen Fortschritte auf einer viel breiteren Front erzielt werden. Andernfalls werden die wohlklingenden Worte der Erklärung nichts weiter als ein bitteres Zeugnis sein, das uns an vernachlässigte Bedürfnisse der Menschen und an unerfüllte Versprechungen erinnert.“²

Mit dem Millenniumprojekt sollte der wissenschaftliche Nachweis für die dringende Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen zur Armutsbekämpfung erbracht und damit auch der Handlungsdruck der Regierungen erhöht werden. Parallel dazu berief Kofi Annan die ehemalige holländische Entwicklungsministerin Evelyn Herfkens zur Koordinatorin der Millenniumskampagne, mit der weltweit die Öffentlichkeit zur Unterstützung der MDGs mobilisiert werden sollte (www.millenniumcampaign.org). Nicht zuletzt durch diese konzertierten Bemühungen der UN sind die MDGs in den letzten Jahren immer stär-

ker ins Zentrum des entwicklungspolitischen Diskurses gerückt.

Nach seiner Ernennung zum Leiter des Millenniumprojektes richtete Jeffrey Sachs zehn Arbeitsgruppen (Task Forces) ein, die sich mit einzelnen der acht MDGs und der 18 Unterziele (*targets*) befassten. In ihnen arbeiteten insgesamt 265 Entwicklungsexperten aus aller Welt zusammen. Die Schlüsselpositionen der Task Force-Koordinatoren wurden allerdings überwiegend von Wissenschaftlern US-amerikanischer Universitäten, insbesondere der Columbia University, besetzt. Der Abschlussbericht des Millenniumprojekts basiert auf den Berichten dieser zehn Task Forces. Sie umfassen insgesamt rund 3000 Seiten. Zumindest in quantitativer Hinsicht stellen die Arbeitsergebnisse des Millenniumprojekts damit alle bisherigen Entwicklungsberichte in den Schatten.

2 Die Kernaussagen des Sachs-Reports

Der 350-seitige Bericht des Millenniumprojekts besteht aus vier Teilen:

- Der erste Teil begründet, warum die MDGs wichtig sind, und erklärt, aus welchen Gründen sie bisher nicht verwirklicht wurden;
- Teil 2 beschreibt, welche Maßnahmen in den Entwicklungsländern selbst getroffen werden müssen, um die MDGs zu erreichen;
- der dritte Teil unterbreitet Vorschläge, was auf internationaler Ebene getan werden muss, um die Verwirklichung der MDGs auf Länderebene zu unterstützen;
- und im vierten Teil wird schließlich eine umfassende Kosten-Nutzen-Kalkulation vorgenommen und detailliert beschrieben, welche zusätzlichen Finanzmittel notwendig sind, um die MDGs bis zum Jahr 2015 zu verwirklichen.

Die Kosten der Millenniumsentwicklungsziele

Ein wesentlicher Teil des Sachs-Reports befasst sich mit den Kosten der Verwirklichung der MDGs. Die Grundlage dafür bilden Berechnungen über den Bedarf an Investitionskapital. Das Team des Millenniumprojekts hat für die Bedarfsanalyse auf Länderebene eine umfassende Methodologie entwickelt und in fünf Pilotländern getestet (Bangladesh, Kambodscha, Ghana, Tansania und Uganda).

Es hat zunächst den Gesamtbedarf an Investitionskapital ermittelt, das zur Verwirklichung der MDGs im jeweiligen Land benötigt wird. Im

¹ World Bank: The Costs of Attaining the Millennium Development Goals. Washington, D.C., 2002.

² UN Dok. A/57/270 vom 31. Juli 2002.

| Geschätzter Bedarf an öffentlicher Entwicklungshilfe zur Verwirklichung der MDGs | | | | |
|---|------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | Estimated ODA in 2002 | Projected for 2006 | Projected for 2010 | Projected for 2015 |
| Baseline ODA for the MDGs in 2002 | 28 | 28 | 28 | 28 |
| Incremental MDG investment needs | na | 94 | 115 | 161 |
| Adjustment for nonqualifying countries due to inadequate governance | na | -21 | -23 | -25 |
| Reprogramming of existing ODA | na | -6 | -7 | -9 |
| Emergency and distress relief | 4 | 4 | 5 | 6 |
| Other ODA ^a | 34 | 36 | 34 | 35 |
| Total indicative ODA needs for the MDGs^b | 65 | 135 | 152 | 195 |
| Share of OECD-DAC countries' GNI (percent) | 0.23 | 0.44 | 0.46 | 0.54 |
| ODA to Least Developed Countries (% of OECD-DAC countries' GNI) | 0.06 | 0.12 | 0.15 | 0.22 |
| Absolute increase in ODA required (compared with 2002) | na | 70 | 87 | 130 |
| Difference between total ODA needs and existing commitments | na | 48 | 50 | 74 |

2003 US\$ billions
na Not applicable.

Note: Numbers in table may not sum to totals because of rounding.

a. Includes assistance that does not contribute directly to the Goals and operating expenditures of donor agencies.

b. Does not include several important official development assistance needs, such as responding to crises of geopolitical importance (such as in Afghanistan or Iraq), mitigating the impact of climate change, protecting biodiversity and conserving global fisheries, and so on.

Source: 2002 data based on OECD-DAC 2004. Projections for 2006-15 are authors' calculations.

Anschluss daran hat es abgeschätzt, wie viel davon im Land selbst mobilisiert werden kann und wie viel an externer Unterstützung in Form von ODA notwendig ist. Auf Grundlage der Zahlen aus den fünf Pilotländern hat das Sachs-Team dann hochgerechnet, wie viel an öffentlicher Entwicklungshilfe zur Finanzierung der MDGs weltweit notwendig ist. Das Ergebnis: Die ODA muss im Jahr 2006 auf 135 Mrd. US-Dollar steigen. Dies bedeutet eine Verdoppelung der bisherigen Entwicklungsgelder. Bis zum Jahr 2015 müsse sich das ODA-Volumen auf 195 Mrd. US-Dollar verdreifachen. Dies entspricht einer Erhöhung des Anteils der ODA am Bruttonationaleinkommen der Geber von gegenwärtig 0,25 Prozent auf 0,44 Prozent 2006 und 0,54 Prozent 2015.

Gegenüber den bisher öffentlich formulierten (aber noch nicht realisierten) Verpflichtungen der Regierungen errechnet der Sachs-Report für das Jahr 2006 eine Deckungslücke von 48 Mrd. US-Dollar. Die Hauptverantwortung für diese Finanzierungslücke tragen die USA mit alleine 32,2 Mrd., gefolgt von Japan mit 10,4 Mrd. und Deutschland mit 3,2 Mrd. US-Dollar.

Japan und Deutschland haben nach Ansicht der Autoren vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Debatte über die Reform der Vereinten Nationen eine besondere Verantwortung. Mit Verweis auf den Bericht des High-level Panel on Threats, Challenges and Change³ vom Dezember 2004 stellen sie fest:

„As the High-Level Panel recommends, countries that aspire to global leadership through permanent membership on the UN Security Council have a special responsibility to promote the Goals and to fulfill international commitments to official development assistance and other kinds of support vital for achieving them. We endorse the Panel's recommended criterion of 0.7 percent of GNP in official development assistance for developed countries aspiring to permanent membership.“ (S.9)

Angesichts der gegenwärtigen Haushaltsengpässe der Geberregierungen sieht der Sachs-Report es offensichtlich selbst als unrealistisch an, dass

³ A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. New York: United Nations, 2004.

die notwendige Erhöhung der ODA bis 2006 aus den nationalen Haushalten allein erfolgen kann. Aus diesem Grund ruft der Report alle Geber auf, den britischen Vorschlag für eine International Finance Facility (IFF) zu unterstützen. Ein solcher Fonds, der seine Mittel zum größten Teil durch die Ausgabe von Anleihen mobilisiert, könnte bis zum Jahr 2006 eingerichtet werden.

„Fast track“ – „Quick win“

Um rasche Fortschritte bei der Verwirklichung der MDGs zu erzielen, schlägt der Sachs-Report vor, bereits 2005 wenigstens 12 Länder mit niedrigem Einkommen, guter Regierungsführung und hoher Absorptionskapazität für ausländisches Kapital zu identifizieren und zu „MDG 'fast-track'-Ländern“ zu erklären. Die ODA für diese Länder sollte sofort in erheblichem Umfang erhöht werden. Als Entscheidungskriterien für die Auswahl der Länder nennt der Report u.a. die Konditionen der US-amerikanischen Millennium Challenge Corporation (MCC). Die MCC verwendet als Kriterien für die Mittelvergabe u.a. Kriterien der „ökonomischen Freiheit“, die sich am Primat der freien Märkte sowie die Wirtschaftsfreundlichkeit der Handelspolitik orientieren. Als Indikator für die Bewertung der Handelspolitik wird der Index of Economic Freedom der rechtsnationalen Heritage Foundation benutzt. Dieser Ansatz steht aber in deutlichem Widerspruch zu den anderen wirtschafts- und handelspolitischen Aussagen des Sachs-Reports.

Zusätzlich empfiehlt das Team um Jeffrey Sachs eine Reihe sogenannter „Quick-Win“-Initiativen, die noch im Jahr 2005 gestartet werden könnten und die Lebensbedingungen von Millionen von Menschen sofort verbessern würden. Dazu zählt die flächendeckende Abschaffung des Schulgeldes in Grundschulen und der Gebühren für die grundlegende Gesundheitsversorgung, die kostenlose Bereitstellung von Schulmahlzeiten in Hungerregionen und die Verteilung von Moskitonetzen an alle Kinder, die in Malaria-Gebieten leben.

Die zentrale Bedeutung der MDGs

Ausgangspunkt des Millennium Projects und seines Berichts sind die MDGs. Für das Team um Jeffrey Sachs stellen sie das bislang umfassendste Set von quantitativen und zeitlich gebundenen Kernzielen dar, über die seit dem UN-Millenniumsgipfel im September 2000 ein globaler Konsens besteht. Sie sind seitdem der „Dreh- und Angelpunkt internationaler Entwicklungspo-

litik“ und auch für die nationale und internationale Sicherheit und Stabilität von vitaler Bedeutung. Und sie sind realisierbar. Die optimistische Botschaft des Berichts lautet: Die Welt ist zwar noch weit entfernt von der Verwirklichung der MDGs, aber wenn die notwendigen politischen Maßnahmen umgehend eingeleitet werden, können die Ziele noch erreicht werden.

Die Millenniumsentwicklungsziele

- Ziel 1: Extreme Armut und Hunger beseitigen
- Ziel 2: Grundbildung für Alle erreichen
- Ziel 3: Geschlechtergleichstellung fördern
- Ziel 4: Kindersterblichkeit reduzieren
- Ziel 5: Gesundheit der Mütter verbessern
- Ziel 6: HIV/Aids, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen
- Ziel 7: Ökologische Nachhaltigkeit sichern
- Ziel 8: Eine Globale Partnerschaft für Entwicklung schaffen

Nimmt man die Indikatoren für die Verwirklichung der MDGs als Grundlage, hat es seit 1990 in vielen Bereichen Fortschritte gegeben. So ist die Zahl der Menschen, die von weniger als einem US-Dollar am Tag leben, weltweit gesunken. Auch die Alphabetisierungsrate und die Indikatoren für die Gleichstellung der Geschlechter haben sich in vielen Teilen der Welt verbessert. Hier zeigt sich aber bereits ein Grundproblem des gesamten MDG-Ansatzes, das auch vom Sachs-Report nicht gelöst wird. Die Ziele und Indikatoren sind wenig ambitioniert und spiegeln die komplexen Probleme von Armut und sozialer Ausgrenzung nicht adäquat wider. Als Indikatoren für Geschlechtergleichstellung werden die Einschulungs- und Alphabetisierungsraten von Mädchen und Jungen sowie der Anteil weiblicher Abgeordneter in nationalen Parlamenten genommen. Gemessen an diesen Indikatoren gibt es bei der Gleichstellung der Geschlechter in fast allen Regionen der Welt Fortschritte, viele Regionen sind bei der Verwirklichung von Ziel 3 „on track“. Dass damit die Gleichstellung der Geschlechter und das *empowerment* der Frauen verwirklicht wurde, kann aber wohl kaum behauptet werden.

Ähnlich problematisch ist das zentrale MDG 1, d.h. die Halbierung des Anteils der Menschen,

die von weniger als einem US-Dollar am Tag leben. Denn konsequent angewendet suggeriert diese statische Zielgröße, dass die Probleme der extremen Armut gelöst wären, sobald das Einkommen aller Armen auf ein Niveau von 1,10 US-Dollar pro Tag angehoben würde. Immerhin definiert der Sachs-Report die MDGs ausdrücklich als Länderziele und nicht nur als global bis zum Jahr 2015 zu verwirklichende Ziele. Es wäre ein Fehler, so der Bericht, den Sieg gegen die Armut zu verkünden, nur weil sich die wirtschaftliche Situation in Teilen Chinas und Indiens verbessert hat, während in dutzenden anderer Länder weiterhin hunderte von Millionen Menschen in extremer Armut leben. Vor allem die Länder Afrikas südlich der Sahara und zahlreiche asiatische Länder würden bei einer Fortsetzung des gegenwärtigen Entwicklungstrends die MDGs bis zum Jahr 2015 verfehlen.

Ursachen des bisherigen Scheiterns

Warum viele Länder die drängendsten Armutsprobleme bisher nicht lösen konnten und auch bei Fortsetzung des „business as usual“ nicht lösen werden, hat vielfältige Gründe. Der Sachs-Report identifiziert vier generelle Ursachen des bisherigen Scheiterns:

- *Regierungsversagen.* Fehlende Rechtsstaatlichkeit und eine falsche Wirtschaftspolitik hätten in vielen Ländern die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigt.
- *Armutfallen.* Eine niedrige Sparquote und der Mangel an Kapital hätten den Aufbau der Infrastruktur (Straßen, Schulen, Krankenhäuser etc.) und einer funktionsfähigen öffentlichen Verwaltung verhindert. Diese seien aber Voraussetzung für ein sich selbst tragendes Wirtschaftswachstum, das wiederum neue Ressourcen generierte. Verschärft würden die Probleme durch widrige geographische Bedingungen.
- *„Inseln der Armut“.* Auch in Ländern wie China, Brasilien und Indien seien als Folge unzureichender öffentlicher Investitionen Bevölkerungsgruppen und Regionen von politischen und ökonomischen Entwicklungsprozessen ausgeschlossen.
- *Mangelndes Problembewusstsein.* Einige Entwicklungsziele würden nicht erreicht, weil die Politiker der betroffenen Länder die Probleme nicht erkennen oder bewusst ignorieren würden. Dies betreffe u.a. ökologische und genderbezogene Probleme.

Summa summarum: Die Menschen in den Entwicklungsländern sind arm, weil ihre Regierungen die falsche Politik betreiben und über zu wenig Finanzmittel verfügen, um den „take off“ hin zu einem dauerhaften Wirtschaftswachstum aus eigener Kraft zu schaffen. Strukturelle Fragen, wie die Ungleichverteilung von Vermögen, Landbesitz und politischer Macht in den Ländern, sowie die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Einfluss des Nordens bleiben dagegen weitgehend ausgeblendet. Damit bewegt sich der Bericht auf dem Niveau des modernisierungstheoretischen Entwicklungsansatzes der 1950er und 1960er Jahre. Konsequenterweise kommt er auch zu ähnlichen Schlussfolgerungen, die bis in die Diktion an die entwicklungspolitischen Rezepte vergangener Dekaden erinnern.

Investitionsprogramme zur Armutsbekämpfung

Im Zentrum des Sachs-Berichts stehen nach seinen eigenen Worten „praktische Schritte“, um die Politik auf Länderebene auf die MDGs auszurichten. Der Bericht fordert zunächst von den Regierungen der Entwicklungsländer, für ihr jeweiliges Land einen auf zehn Jahre ausgerichteten Rahmenplan zu formulieren, der auf die Verwirklichung der MDGs zielt. Er soll ergänzt werden durch 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. Sie sollen auf einer umfassenden Bedarfsanalyse basieren, die in jedem Land durchgeführt werden soll. Das Millenniumprojekt hat in fünf Pilotländern bereits derartige Bedarfsabschätzungen vorgenommen, um auf dieser Grundlage den globalen Ressourcenbedarf für die Verwirklichung der MDGs zu ermitteln (siehe oben).

Wenn in den betroffenen Ländern bereits nationale Strategiepapiere zur Armutsreduzierung (Poverty Reduction Strategy Papers – PRSP) existieren, sollen diese in Einklang mit den MDGs gebracht werden. Die Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft sollen eng in die Formulierung und Umsetzung der Entwicklungsstrategien einbezogen werden.

Den Kern der jeweiligen Strategie soll ein umfangreiches staatliches Investitionsprogramm bilden. Es soll vor allem dazu dienen, die notwendige Infrastruktur und einen funktionsfähigen öffentlichen Verwaltungsapparat aufzubauen. Denn Märkte allein würden die drängendsten Armutsprobleme nicht lösen. Öffentliche Investitionen und Subventionen seien erforderlich, um zunächst die Grundlagen für eine funktionierende Marktwirtschaft zu schaffen. Das Team um Jeffrey Sachs fordert damit explizit eine stärkere Rolle des Staates und distanziert sich von neoliberalen Deregulierungs- und Privatisierungskonzepten, die Sachs bis vor einigen Jahren noch selbst propagiert hat.

In den daraus resultierenden Empfehlungen ist der Report jedoch widersprüchlich. So plädiert er zum einen für die stärkere Mobilisierung heimischer Ressourcen, insbesondere in Form von Steuern, zum anderen fordert er die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen und Steuerbefreiungen (*tax holidays*) für ausländische Investoren. Der Report betont einerseits die positive Rolle, die die Privatwirtschaft bei der Verwirklichung der MDGs spielen kann und spricht sich für Public-Private Partnerships (PPP) aus. Andererseits benennt er aber auch die Grenzen privatwirtschaftlichen Engagements, für die allerdings nicht die Unternehmen verantwortlich seien:

„The fact that the private sector does not serve the poorest of the poor is not by itself a market failure, since markets are meant to orient their activity around high-return activities rather than around people with no money. Markets alone will not solve the short-term needs of the most impoverished communities. Instead, for the poorest and most isolated communities, public finance and subsidies will have to create the conditions for market-based economic activity to thrive.“ (S. 141).⁴

Gleichzeitig fordert der Report aber auch, die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen zu stärken. In diesem Zusammenhang nennt er explizit den Global Compact und die „Publish What You Pay“-Kampagne und fordert eine Stärkung der „Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte“.

Um die enormen Investitionen in Infrastruktur, Grundbildung, Gesundheitsversorgung etc. durchzuführen, die notwendig sind, um die MDGs in den nächsten zehn Jahren zu verwirklichen, reichen die finanziellen Ressourcen in den Ländern selbst in den meisten Fällen nicht aus. Externe Unterstützung ist daher dringend erforderlich, um die Prozesse auf nationaler Ebene zu unterstützen. Folgerichtig befasst sich der Sachs-Report in seinem dritten Teil mit dem Beitrag des internationalen Systems zur Verwirklichung der MDGs.

Scharfe Kritik am bisherigen System der Entwicklungshilfe

Der Report untersucht zunächst den Zustand des gegenwärtigen Systems der Entwicklungshilfe und kommt zu einer überaus kritischen Diagnose:

„The international system is ill equipped to provide [international support] because of a shortage of supportive rules, effective institutional arrangements, and above all resolve to translate commitments to action.“ (S. 193).

Der Bericht fasst seine Kritik am gegenwärtigen System zu folgenden zehn Punkten zusammen:

1. Es mangelt auf internationaler Ebene an einem kohärenten Ansatz der Armutsbekämpfung, der auf den MDGs beruht. Vor allem die Bretton-Woods-Institutionen, insbesondere der IWF, haben in der Vergangenheit die MDGs in ihrer Politik nicht systematisch berücksichtigt.
2. Entwicklungszusammenarbeit ist zu wenig an den Bedürfnissen der jeweiligen Länder ausgerichtet. Außerdem werden Unterschiede in der Regierungsführung der Länder zu wenig berücksichtigt.
3. Entwicklung ist ein langfristiger Prozess, aber bei der Hilfe dominieren kurzfristige Planungsprozesse.
4. Der Umfang der technischen Unterstützung reicht nicht aus, um die MDGs zu erreichen. Die zuständigen internationalen Organisationen wie FAO, WHO, IFAD, UNICEF und UNIDO konzentrieren sich meist auf kleine Pilotprojekte und sind nicht darauf vorbereitet, größere Programme auf nationaler Ebene zu unterstützen.
5. Die Multilateralen Entwicklungsinstitutionen koordinieren ihre Aktivitäten auf Länderebene nur unzureichend.

⁴ Die Seitenangaben in diesem Briefing Paper beziehen sich auf die englische Langfassung des Sachs-Reports.

6. Die Entwicklungsfinanzierung beruht nicht auf den Bedürfnissen der Länder und ist in der Höhe völlig unzureichend.
 7. Der Umfang des bisherigen Schuldenerlasses ist nicht auf die MDGs ausgerichtet. Die Kriterien der Schuldentragfähigkeit (debt sustainability) berücksichtigen die MDGs bisher nicht.
 8. Die Entwicklungshilfe ist häufig von sehr niedriger Qualität. Sie ist oft unberechenbar, mit Lieferbindungen verknüpft und dient eher den Partikularinteressen der Geber als den Entwicklungsstrategien der Empfänger. In den Ländern mit niedrigem Einkommen fließen nur 24 Prozent der gegenwärtigen bilateralen Entwicklungshilfe in Vorhaben zur direkten Unterstützung der MDGs, in den Ländern mit mittlerem Einkommen sind es ganze neun Prozent.
 9. Wichtige MDG-Prioritäten werden systematisch übersehen. Das betrifft zum Beispiel Investitionen in die regionale Integration, das Umweltmanagement und die Förderung der Geschlechtergleichstellung.
 10. Die Politik der Geber weist einen beständigen Mangel an Kohärenz auf. So unterstützen die Regierungen mit ihrer Entwicklungshilfe beispielsweise die landwirtschaftliche Exportproduktion, verwehren aber den entsprechenden Produkten mit Hilfe von Handelsbarrieren den Marktzugang.
- und Weltbank sollten eng mit den UN Country Teams kooperieren.
- Das Niveau der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) sollte auf Grundlage einer umfassenden Bedarfsanalyse drastisch erhöht werden. Um die MDGs zu verwirklichen ist eine sofortige Verdoppelung der ODA bis 2006 und eine Verdreifachung bis 2015 notwendig (siehe oben).
 - Der Umfang der Schuldenerlasse sollte erheblich ausgeweitet werden. Für viele der ärmsten Länder ist eine 100-prozentige Schuldenstreichung erforderlich, und auch die Schulden von Ländern mit mittlerem Einkommen bzw. armen Ländern, die nicht auf der HIPC-Liste stehen, wie z.B. Nigeria, müssen erheblich reduziert werden. Neue Kriterien der Schuldentragfähigkeit die die Verwirklichung der MDGs berücksichtigen, sollten eingeführt werden. Als logische Konsequenz sollte künftig die ODA an arme Länder nicht als rückzahlbarer Kredit sondern nur noch in Form von Zuschüssen vergeben werden.
 - Die Geberländer sollten ihre Entwicklungshilfe radikal vereinfachen und weiter harmonisieren. Der Bericht plädiert für die stärkere Unterstützung sektoraler Ansätze und die direkte Budgethilfe anstelle kleinteiliger Projektunterstützung. Außerdem fordert er die Stärkung der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit, denn *„multilateral official development assistance is typically of much higher quality than bilateral assistance.“* (S. 208).
 - Die Geber sollten regelmäßig überprüfen, ob ihre Entwicklungs-, Außen- und Finanzpolitik kohärent, das heißt im Einklang mit den MDGs ist. Neben den „Goal 8“-Reports der Regierungen sollte es zu diesem Zweck unabhängige Kohärenzberichte geben, die öffentlich zugänglich und überprüfbar sind.

„To-do“-Liste zur Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit

Spiegelbildlich zu den dargestellten Problemen präsentiert der Bericht des Millenniumprojekts auch eine „to do“-Liste konkreter Vorschläge zur Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit. Im Zentrum stehen die folgenden Empfehlungen:

- Die MDGs sollten zur Grundlage aller nationalen Entwicklungsstrategien und der damit verbundenen internationalen Unterstützungsprogramme gemacht werden. Dies gilt explizit auch für die Bretton-Woods-Institutionen.
- Die Koordinationsrolle der Vereinten Nationen sollte auf internationaler und Länder-Ebene gestärkt werden. Auf der internationalen Ebene betrifft das die UN Development Group, auf der Länder-Ebene die UN Country Teams. Die Ländervertreter von IWF

Neben diesen entwicklungspolitischen Empfehlungen verlangt der Sachs-Report von den Regierungen der Industrieländer aber auch Zugeständnisse in der internationalen Handelspolitik. Der Report stellt explizit fest, dass das gegenwärtige Welthandelssystem hauptsächlich den Interessen einiger weniger Industrieländer dient und im Sinne der Entwicklungsländer unausgewogen ist. Der Bericht plädiert zwar für eine vollständige Liberalisierung des Welthandels bis zum Jahr 2025. Er erklärt aber zugleich, dass die

Gleichung „Handel statt Hilfe“ irreführend sei. Um die internationale Handelspolitik mit den MDGs in Einklang zu bringen, müssten die Handelsbedingungen für die Entwicklungsländer erheblich verbessert werden. Das gilt insbesondere für die Öffnung der Märkte der Industrieländer für Exportprodukte aus den Entwicklungsländern, die verbindliche Abschaffung aller Agrarexportsubventionen, sowie die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer auf der Angebotsseite, insbesondere durch Investitionen in die Infrastruktur (Straßen, Häfen, Energieversorgung usw.). Um die Anpassungskosten der Liberalisierung nach Abschluss der Doha-Runde zu kompensieren, schlägt der Report die Einrichtung eines zeitlich befristeten „Aid for Trade Fund“ vor.

3 Schlussfolgerungen

Der Bericht des Millenniumprojekts ist ein dramatischer Appell an die Regierungen, der weltweiten Armut nicht weiterhin mit einer Politik des „business as usual“ zu begegnen. Gleichzeitig möchte er Optimismus verbreiten und demonstrieren, dass die Millenniumsentwicklungsziele noch nicht verloren sind, sondern durch einen „praktischen Plan“ realisiert werden können. Die Kehrseite dieses Pragmatismus ist sein technokratischer Ansatz, die globalen Probleme hauptsächlich durch neue Entwicklungspläne, mehr Geld und bessere Technologien lösen zu wollen. Teilweise wirken seine „quick-win“-Vorschläge, wie etwa mehr Moskitonetze für die Armen zur Verfügung zu stellen, angesichts der Dimension der globalen Armutproblematik ungewollt naiv.

Damit beschränkt sich der Sachs-Report weitgehend auf das oberflächliche Lindern der Armutssymptome. Die strukturellen Ursachen von Armut und sozialer Ungerechtigkeit bleiben bei ihm weitgehend ausgeblendet. Diese Schwäche

ist ein Spiegelbild der grundsätzlichen Problematik des MDG-Ansatzes. Denn die öffentlichkeitswirksame Reduktion von Entwicklung auf einige wenige quantitative Ziele und der Fokus auf die „extreme“ Armut bergen die Gefahr der politischen Abkehr von umfassenderen Entwicklungsansätzen, insbesondere Konzepten einer ökologisch tragfähigen und sozial gerechten Entwicklung. Strukturelle Fragen der Verteilungsgerechtigkeit werden von den Zielen faktisch ebenso wenig berührt, wie die weltwirtschaftlichen und machtpolitischen Rahmenbedingungen von Entwicklung.

Dennoch ist der Bericht des Millenniumprojekts ein wichtiges Referenzdokument, denn er bündelt immerhin das Wissen und die Erfahrung von 265 Entwicklungsexperten und spiegelt damit einen wesentlichen Ausschnitt des entwicklungspolitischen Mainstream-Diskurses wider.

Gleichzeitig ist der Bericht von zentraler Bedeutung als Grundlage für den im März 2005 erscheinenden Report Kofi Annans zur Vorbereitung auf den Millennium+5-Gipfel. Der pragmatische Ansatz des Sachs-Berichts kommt dem Ziel dieses Dokuments, politisch machbare Empfehlungen für den Gipfel im September zu formulieren, sicherlich entgegen.

Eine wichtige Argumentationshilfe bietet der Sachs-Report zur Unterstützung der Forderungen nach einer Reform der Entwicklungszusammenarbeit, nach drastischen Schuldenstreichungen und einer radikalen Erhöhung der ODA. Der G-7/8-Gipfel im Juli und der Millennium+5-Gipfel im September 2005 werden zeigen, ob sich die Staats- und Regierungschefs von diesen Argumenten überzeugen lassen.

Der Autor:

Jens Martens leitet das Europa-Büro des Global Policy Forums.

Quellen

(Der Bericht des Millenniumprojekts, seine Zusammenfassung sowie sämtliche Berichte der Task Forces und weitere Hintergrundmaterialien sind online verfügbar unter: <http://www.unmillenniumproject.org>)

Der Bericht:

- UN Millennium Project 2005. Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. New York.

Die Berichte der Task Forces des Millenniumprojekts:

- Task Force on Hunger: *Halving hunger: it can be done.*
- Task Force on Education and Gender Equality: *Toward universal primary education: investments, incentives, and institutions.*
- Task Force on Education and Gender Equality: *Taking action: achieving gender equality and empowering women.*
- Task Force on Child Health and Maternal Health: *Who 's got the power? Transforming health systems for women and children.*
- Task Force on HIV/AIDS, Malaria, TB, and Access to Essential Medicines, Working Group on HIV/AIDS: *Combating AIDS in the developing world.*
- Task Force on HIV/AIDS, Malaria, TB, and Access to Essential Medicines, Working Group on Malaria: *Coming to grips with malaria in the new millennium.*
- Task Force on HIV/AIDS, Malaria, TB, and Access to Essential Medicines, Working Group on TB: *Investing in strategies to reverse the global incidence of TB.*
- Task Force on HIV/AIDS, Malaria, TB, and Access to Essential Medicines, Working Group on Access to Essential Medicines: *Prescription for healthy development: increasing access to medicines.*
- Task Force on Environmental Sustainability: *Environment and human well-being: a practical strategy.*
- Task Force on Water and Sanitation: *Health, dignity, and development: what will it take?*
- Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers: *A home in the city.*
- Task Force on Trade: *Trade for development.*
- Task Force on Science, Technology, and Innovation: *Innovation: applying knowledge in development.*

Mehr Informationen finden Sie unter
www.fes.de/globalization

The views expressed in this publication are not necessarily the ones of the Friedrich-Ebert-Stiftung or of the organization for which the author works.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Hiroshimastrasse 17
10785 Berlin
Germany
Tel.: ++49-30-26-935-914
Fax: ++49-30-26-935-959
Roswitha.Kiewitt@fes.de
www.fes.de/globalization

Global Policy Forum Europe
Bertha-von-Suttner-Platz 13
53111 Bonn
Germany
Tel.: +49 - (0) 228-9650 510
Fax: +49 - (0) 228-9638 206
europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org