



Der Millenniums-Entwicklungspakt

Im September 2000 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der Welt die Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen. Sie verpflichteten darin ihre Länder auf stärkere globale Anstrengungen zur Minderung der Armut, zur Verbesserung der Gesundheit und zur Förderung von Frieden, Menschenrechten und ökologischer Nachhaltigkeit. Die Millenniums-Entwicklungsziele, die aus der Erklärung hervorgegangen sind, stellen spezifische, messbare Zielvorgaben dar. Dazu gehört auch das Ziel, bis zum Jahr 2015 die extreme Armut zu mindern, von der noch immer mehr als eine Milliarde Menschen auf der Welt betroffen sind. Diese Ziele, und die Verpflichtungen der reichen und armen Länder, sie umzusetzen, wurden mehrfach bestätigt: im Konsens von Monterrey, dem Ergebnis der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung vom März 2002; auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung im September 2002 und zum Auftakt der Welthandelsrunde von Doha.

Staats- und Regierungschef aus reichen wie armen Länder haben die Konferenz von Monterrey als Zeichen eines gegenseitigen Paktes bei der Unterstützung gemeinsamer Entwicklungsziele beschrieben. Diese Verpflichtung stellt die Grundlage des Millenniums-Entwicklungspaktes dar, der hier vorgeschlagen wird. Es ist ein Pakt, durch den die Weltgemeinschaft zusammenarbeiten kann, um den armen Ländern zu helfen, die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen. Mit diesem Pakt werden alle wichtigen Interessengruppen aufgerufen, in gemeinsamer Verantwortung ihre Anstrengungen darauf auszurichten, den Erfolg der Ziele sicherzustellen. Arme Länder können auf mehr Unterstützung durch die Geber und auf besserem Zugang zu den Märkten der reichen Länder bestehen. Die Armen können ihre Politiker dafür zur

Rechenschaft ziehen, dass sie die Zielvorgaben zur Minderung der Armut innerhalb eines festgelegten Zeitplans erreichen. Und die Geber können auf einer besseren Regierungsführung in armen Ländern und einer stärkeren Rechenschaftspflicht beim Einsatz der Entwicklungshilfegelder bestehen.

Doch trotz des bewundernswerten Engagements auf der Millenniums-Versammlung der Vereinten Nationen und auf jüngeren internationalen Treffen werden Dutzende von Ländern als Fälle mit Priorität angesehen (in diesem Bericht unterteilt in „Länder mit hoher Priorität“ und „Länder mit höchster Priorität“), weil sie bedenklich weit davon entfernt sind, die Ziele zu erreichen – was den Pakt nötiger macht denn je. Die globalen Kräfte, die Entwicklung befördern – wachsende Märkte, technologischer Fortschritt, die zunehmende Verbreitung der Demokratie – stiften bereits in großen Teilen der Welt Nutzen. Aber an Hunderten von Millionen der ärmsten Menschen der Welt gehen sie vorbei. Es sind nur noch zwölf Jahre bis zu dem Zeitpunkt, an dem die Ziele erreicht sein sollen. Und obgleich eine gute Staats- und Regierungsführung und gut funktionierende Institutionen in den ärmsten Ländern unabdingbar für den Erfolg der Ziele sind, so werden sie doch nicht ausreichen. Um die Ziele in den ärmsten Ländern erreichbar zu machen, müssen die reichen Länder, wie sie es versprochen haben, sehr viel mehr finanzielle Mittel bereitstellen und für das internationale System bessere Regeln aufstellen.

Um die Ziele zu erreichen, sollte als erstes anerkannt werden, dass jedes Land eine Entwicklungsstrategie verfolgen muss, die seinen besonderen Bedürfnissen entspricht. Gesicherte Erfahrungen, gute wissenschaftliche Arbeit sowie eine ordnungsgemäße Überwachung und Evaluierung sollten die Grundla-

Der Millenniums-Entwicklungspakt ist ein gemeinsames Produkt des Teams des Berichts über menschliche Entwicklung und den Koordinatoren der Arbeitsgruppen des Millenniums-Projekts mit Beiträgen von anderen Millennium-Projektteilnehmern

Doch genauso wie die Globalisierung einigen Regionen der Welt systematisch Nutzen gebracht hat, so ist sie an anderen Regionen sowie an vielen Gruppen innerhalb einzelner Länder vorbeigegangen

gen für nationale Strategien sein. Innerhalb dieses Rahmens brauchen die armen Länder Spielraum, um mit den Gebern Strategien zu erarbeiten, die an die örtlichen Verhältnisse angepasst sind. Wenn nationale Programme nicht wirklich in einheimischen Händen liegen, werden sie weder an die Bedingungen vor Ort angepasst noch politisch tragfähig sein. Auch müssen in den nationalen Programmen die Menschenrechte geachtet werden. Die Programme müssen die Rechtsstaatlichkeit unterstützen und einer ehrlichen und wirksamen Umsetzung verpflichtet sein. Wenn diese Bedingungen erfüllt sind, sollten die armen Länder mit sehr viel mehr Unterstützung aus den reichen Ländern rechnen können, sowohl in finanzieller Hinsicht als auch in Hinblick auf fairere Spielregeln für Handel, Finanzen, Wissenschaft und Technologie.

LÄNDER, DIE ZURÜCKBLEIBEN, MÜSSEN PRIORITÄT BEKOMMEN

Der Millenniums-Entwicklungspakt muss sich als erstes den Ländern mit Priorität widmen, die bei der Erreichung der Ziele mit den größten Schwierigkeiten zu kämpfen haben – Länder mit der niedrigsten menschlichen Entwicklung und Länder, die im Laufe der letzten zehn Jahre die geringsten Fortschritte gemacht haben (siehe Kapitel 2). Für diese Länder sind nationale politische Reformen und sehr viel mehr Entwicklungshilfe von entscheidender Bedeutung.

In den 1980er und einem großen Teil der 1990er Jahre waren viele Entwicklungsanstrengungen der internationalen Finanzinstitutionen und wichtiger Geberländer von dem Glauben geleitet, dass die Kräfte des Marktes alle armen Länder auf den Weg eines sich selbst tragenden Wirtschaftswachstums führen würden. Die Globalisierung wurde als großartiger neuer Motor für weltweiten wirtschaftlichen Fortschritt angesehen. Man nahm an, dass die armen Länder in der Lage sein würden, wirtschaftliches Wachstum zu erzielen, wenn sie nur eine gute Wirtschaftspolitik auf der Grundlage der Regeln von makroökonomischer Stabilität, der Liberalisierung der Märkte und der Privatisierung der Wirtschaft

verfolgten. Vom Wirtschaftswachstum wiederum erwartete man weitreichende Verbesserungen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Ernährung, Versorgung mit Wohnraum und dem Zugang zu infrastruktureller Grundversorgung, wie Trinkwasser- und Sanitärversorgung, die es den Ländern ermöglichen würden, sich aus der Armut zu befreien.

Obwohl sich diese optimistische Vorstellung für Hunderte von Millionen armer Menschen als ausgesprochen unzulänglich herausgestellt hat, so ist sie doch nach wie vor für weite Teile der Welt von nicht unerheblichem Nutzen. Obgleich es in den vergangenen Jahren Proteste gegen die Globalisierung gegeben hat, haben doch die globalen Marktkräfte zu wirtschaftlichem Wachstum und zur Minderung der Armut in China, Indien und Dutzenden anderer Entwicklungsländer beigetragen. Dank der globalen Marktkräfte und nationaler politischer Strategien, die dazu beitragen, diese Kräfte auch nutzbar zu machen, leben Milliarden von Menschen länger und genießen einen höheren Lebensstandard.

Doch genauso wie die Globalisierung einigen Regionen der Welt systematisch Nutzen gebracht hat, so ist sie an anderen Regionen sowie an vielen Gruppen innerhalb einzelner Länder vorbeigegangen. In den 1990er Jahren ist der Lebensstandard in weiten Teilen Ost- und Südasiens enorm gestiegen. Doch in weiten Teilen Afrikas südlich der Sahara, Osteuropas und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) sowie in vielen Ländern Lateinamerikas und des Nahen Ostens ist dies nicht passiert. Hinzu kommen epidemisch auftretende Krankheiten, insbesondere HIV/AIDS. Solche Krankheiten treffen gerade die Menschen überproportional, die ohnehin schon benachteiligt sind, und werfen sie noch weiter zurück – was dazu führt, dass die Armen in einem Teufelskreis von Armut und Krankheit gefangen gehalten werden.

Selbst in großen und wachsenden Volkswirtschaften wie Brasilien, China, Indien oder Mexiko gibt es extrem arme Regionen, in denen das Wachstum der Volkswirtschaft kaum Abhilfe schafft. Der wirtschaftliche und soziale Fortschritt geht oft auch an ethnischen Minderheiten und sogar an Mehrheiten vorbei –

insbesondere an Mädchen und Frauen, die unter geschlechtsspezifischen Benachteiligungen beim Zugang zu Schulbildung, öffentlichen Diensten, Arbeitsplätzen und Privateigentum leiden.

Trotz des höheren Lebensstandards, den die Globalisierung (unterstützt von guter Wirtschaftspolitik) in weiten Teilen der Welt mit sich gebracht hat, erleben also Hunderte von Millionen von Menschen wirtschaftliche Rückschritte statt Fortschritte. Und über eine Milliarde Menschen kämpfen, geißelt von Hunger und Krankheiten, um ihr tägliches Überleben.

Es gibt viele Gründe, warum die wirtschaftliche Entwicklung an vielen der ärmsten Menschen und der ärmsten Gegenden der Welt noch immer vorbeigeht. Ein häufiger Grund ist eine schlechte Staats- und Regierungsführung. Wenn Regierungen korrupt, inkompetent oder ihren Bürgern gegenüber nicht rechenschaftspflichtig sind, dann drohen Volkswirtschaften zu versagen. Wo die Einkommensunterschiede sehr groß sind, kontrollieren oft die Reichen das politische System und vernachlässigen einfach die Armen, wodurch eine breitangelegte Entwicklung verhindert wird. Ebenso wird das wirtschaftliche Wachstum zum Erliegen kommen, wenn Regierungen nicht ausreichend in die Gesundheit und Bildung ihrer Bevölkerung investieren, weil es dann nicht genug gesunde, qualifizierte Arbeitskräfte gibt. Ohne eine gute Staats- und Regierungsführung in Bezug auf Wirtschaftspolitik, Menschenrechte, gut funktionierende Institutionen und demokratische politische Partizipation kann kein Land mit niedriger menschlicher Entwicklung erwarten, dass seine Entwicklungsanstrengungen langfristig erfolgreich sein werden oder dass die Geberländer ihre Unterstützung ausweiten.

Viele Beobachter würden die Armen gerne belehren, einfach selber für eine Verbesserung zu sorgen, doch die meisten armen Länder stehen vor schwierigen strukturellen Problemen, die weit außerhalb ihrer Kontrolle liegen. Zu diesen Problemen gehört oft auch das internationale Handelssystem, wenn zum Beispiel reiche Länder Agrarexporte aus armen Ländern blockieren oder ihren Bauern hohe

Subventionen zahlen und so die Weltmarktpreise dieser Exportgüter drücken. Arme Länder sehen sich auch beim Export von Textilien und Bekleidung, von verarbeiteten Lebensmitteln und Getränken und von anderen Produkten, bei denen sie konkurrenzfähig sein könnten, Handelsbarrieren gegenüber. Hinzu kommt, dass viele Regierungen durch unbezahlbare Auslandsschulden gelähmt sind, die sie von Vorgängerregierungen geerbt haben – während die Bemühungen um Schuldenerleichterungen zu spärlich ausfallen und zu spät kommen bzw. gekommen sind.

Die geographische Lage bietet eine weitere wichtige Erklärung für fehlende wirtschaftliche Entwicklung. Viele arme Länder sind einfach zu klein und geographisch zu isoliert, um in- oder ausländische Investoren anzuziehen. Das Binnenland Mali mit seiner Bevölkerung von elf Millionen Menschen und einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von rund 240 US-Dollar (bzw. 800 US-Dollar, an der Kaufkraftparität gemessen) ist für die meisten potenziellen ausländischen Investoren kaum interessant. Das Bruttonationalprodukt Malis entspricht mit rund 2,6 Milliarden US-Dollar in etwa dem einer Kleinstadt in einem reichen Land, wo etwa 85.000 Menschen von durchschnittlich 30.000 US-Dollar im Jahr leben. Angesichts extrem hoher Transportkosten und einem kaum vorhandenen Interesse auf Seiten internationaler Unternehmen, in die Produktion für kleine inländische Märkte zu investieren, geht die Globalisierung an solchen Ländern vorbei.

Arme, abgelegene Länder wie Mali sind mit der Weltwirtschaft verbunden, indem sie meist einige wenige traditionelle Rohstoffe produzieren. Doch das langsame Wachstum der Weltwirtschaft, gleichbleibende Technologien und die oft schwankenden oder sinkenden Weltmarktpreise für diese Rohstoffe bieten keine ausreichend breite Basis für wirtschaftlichen Fortschritt. Aufgrund der anhaltend starken Abhängigkeit vom Export einiger weniger Rohstoffe gibt es keine Chancen, langfristig erfolgreich zu sein. In dieser verhängnisvollen Lage befinden sich weite Teile Afrikas südlich der Sahara, die Andenregion und Zentralasien.

Wenn Regierungen korrupt, inkompetent oder ihren Bürgern gegenüber nicht rechenschaftspflichtig sind, dann drohen Volkswirtschaften zu versagen

Dafür wird der Millenniums-Entwicklungspakt benötigt: Ohne ihn werden die armen Länder bei niedrigem oder negativem Wirtschaftswachstum in der Armutsfalle gefangen bleiben

Diese strukturellen Probleme werden durch das schnelle Bevölkerungswachstum noch verschärft. Die Bevölkerung wächst tendenziell in den Ländern am schnellsten, die die niedrigste menschliche Entwicklung aufweisen. Dies kann zur Folge haben, dass immer weniger Ackerland zur Verfügung steht und die Umweltzerstörung (Abholzung, Verschlechterung der Bodenqualität, Überfischung und sinkende Süßwasservorkommen) zunimmt.

Außerdem werden geographische Barrieren, die Abhängigkeit von Rohstoffen und der demographische Druck oft durch die große Belastung von Krankheiten wie HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria weiter verschlimmert – oder durch biophysikalische Probleme wie ausgelaugte Böden und gestörte Ökosysteme. Zwar legen die reichen Länder und die wirtschaftlichen Institutionen, über die sie die Kontrolle haben, bei der Festlegung der Zuweisung von Entwicklungshilfemitteln den Schwerpunkt auf eine gute Staats- und Regierungsführung. Doch allzu oft schenken sie den anderen Problemen, vor denen viele der ärmsten Länder stehen, keine Beachtung – insbesondere da die reichen Länder keine Erfahrungen mit um sich umgreifenden endemischen tropischen Krankheiten wie Malaria haben. Allzu viele politische Entscheidungsträger in den reichen Ländern glauben, dass die armen Länder sich einfach nicht genug anstrengen, um sich zu entwickeln. Es fehlt ihnen das Verständnis für die tieferliegenden strukturellen Zwänge, die dort herrschen.

MINDESTSTANDARDS, UM DER ARMUTSFALLE ZU ENTKOMMEN

Aufgrund dieser strukturellen Hindernisse bleiben Länder in der Armutsfalle gefangen. Aber selbst unter derart schwierigen Bedingungen gibt es Grund zur Hoffnung. Für weitverbreitete Krankheiten, für Probleme aufgrund der geographischen Isolation, sensible Ökosysteme, übermäßige Abhängigkeit von Rohstoffexporten und schnelles Bevölkerungswachstum gibt es praktische, erprobte Lösungen. Dazu gehören politische Kursänderungen auf Seiten der reichen Länder, und sehr viel mehr Investitionen in die Infrastruktur, die Kontrol-

le von Krankheiten und die ökologische Nachhaltigkeit auf Seiten der armen Länder, unterstützt durch mehr finanzielle Hilfe der Regierungen der Geberländer. Dafür wird der Millenniums-Entwicklungspakt benötigt. Ohne ihn werden die armen Länder bei niedrigem oder negativem Wirtschaftswachstum in der Armutsfalle gefangen bleiben.

Anhaltendes Wirtschaftswachstum hilft in zweierlei Hinsicht, die Fesseln der Armut zu sprengen. Erstens erhöht es direkt das durchschnittliche Haushaltseinkommen. Wenn die Haushalte unterhalb der Armutsgrenze Anteil am durchschnittlichen Anstieg des Volkseinkommens haben, dann kommt es zu einer direkten Minderung der extremen Einkommensarmut (d.h. des Anteils der Bevölkerung, der mit weniger als einem US-Dollar pro Tag überlebt). Die Erfahrung hat eindrucksvoll gezeigt, dass wirtschaftliches Wachstum den Armen aus der Falle der Einkommensarmut heraushelfen kann.

Doch zu solchen positiven Wirkungen kommt es nicht automatisch. Sie können zu nichte gemacht werden, wenn die Ungleichverteilung des Einkommens zunimmt und die Armen keinen ausreichenden Anteil am Wachstum haben – ein Phänomen, das in den vergangenen Jahren in vielen Ländern zu beobachten war. Deshalb werden in dem Pakt Maßnahmen betont, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Armen einen Anteil am Gesamtwachstum haben. Dabei liegt der Schwerpunkt darauf, ihren Zugang zu den entscheidenden Faktoren zu verbessern – indem zum Beispiel die Grundbesitzverhältnisse gesichert werden, die Gründung von Kleinunternehmen erleichtert wird, arbeitsintensive Exporte gefördert werden und ein breiterer Zugang zu Kleinstkrediten geschaffen wird. Wirtschaftliches Wachstum verringert die Einkommensarmut am stärksten, wenn die Ungleichverteilung des Einkommens in der Ausgangslage möglichst gering ist.

Wirtschaftliches Wachstum hat auch indirekte Wirkungen. Es mindert die nicht einkommensbezogene Armut, indem es die Staatseinkünfte erhöht und damit mehr öffentliche Investitionen in Bildung, Basisinfrastruktur, die Kontrolle von Krankheiten und

die Gesundheitsversorgung (insbesondere von Müttern und Kindern) ermöglicht. Hinzu kommt, dass diese Investitionen nicht nur die nicht einkommensbezogene Armut mindern, sondern auch das Wirtschaftswachstum beschleunigen, indem sie die Qualifikation der Arbeitskräfte und die Produktivität erhöhen – und damit das Markteinkommen der Armen.

Obwohl Wirtschaftswachstum nicht automatisch als Mittel gegen die nicht einkommensbezogene Armut wirkt, leistet es doch einen bedeutenden Beitrag zur Minderung der Armut, vorausgesetzt dass politisch sichergestellt wird, dass seine Dividenden die Armen auch erreichen. Einige arme Länder haben eindrucksvolle Fortschritte im Bildungs- und Gesundheitswesen erzielt, indem sie diesen Bereichen hohe Priorität beimaßen. Doch nur Wachstum kann solche Fortschritte aufrecht erhalten, denn in einer stagnierenden Volkswirtschaft gewinnen staatliche Haushaltsdefizite früher oder später die Oberhand. Zusammengefasst: Öffentliche Investitionen für die Armen kurbeln das wirtschaftliche Wachstum an, während wirtschaftliches Wachstum solche Investitionen langfristig möglich macht.

Die Gleichstellung der Geschlechter spielt in all diesen Bereichen eine zentrale Rolle. Die wirkungsvolle Verbindung zwischen der Produktivität und der Bildung und Gesundheit von Müttern und Mädchen – einschließlich der reproduktiven Gesundheit – werden allzu oft außer Kraft gesetzt, weil es den Frauen an Ermächtigung fehlt. Mädchen, die einen höheren Bildungsstand haben, heiraten später. Sie haben weniger Kinder, gebildeteren Kinder, gesündere Kinder. Und erzielen auf dem Arbeitsmarkt ein höheres Einkommen. Wenn Mädchen nicht die Möglichkeit bekommen, zur Schule zu gehen, oder wenn es Frauen mit einem höheren Bildungsstand nicht erlaubt ist, sich am Arbeitsleben zu beteiligen, werden diese potenziellen Chancen vergeudet. Wenn bei öffentlichen Investitionen in die Basisinfrastruktur (wie z.B. sauberes Wasser) die Bedürfnisse der Frauen nicht berücksichtigt werden, dann könnten Frauen dazu verurteilt sein, mehrere Stunden am Tag damit zu verbringen Wasser zu holen, statt einen produktiveren gesellschaftlichen Beitrag zu leisten.

Wenn Frauen kein Mitspracherecht bei Haushaltsentscheidungen haben, werden die Synergien zwischen Produktivität, Gesundheit und Bildung gebremst. Die Gleichstellung der Geschlechter bedeutet also mehr als soziale Gerechtigkeit, sie fördert Entwicklung.

Für die Länder, die in der Armutsfalle gefangen sind, wird Wachstum nicht von alleine kommen, und die einheimischen Investitionen in die menschliche Entwicklung werden nicht ausreichen. Um der Armutsfalle zu entkommen, brauchen diese Länder sehr viel mehr finanzielle Unterstützung der Geber, um sehr viel stärker in Gesundheit, Bildung, Landwirtschaft, Trinkwasser- und Sanitärversorgung, und andere zentrale Infrastrukturbereiche zu investieren, schon bevor es zu wirtschaftlichem Wachstum kommt. Solche Investitionen sind von entscheidender Bedeutung, um die Voraussetzungen für anhaltendes Wirtschaftswachstum erst einmal zu schaffen.

Die Botschaft ist einfach: Um der Armutsfalle zu entkommen muss ein Land bestimmte Mindeststandards erreichen – in Bezug auf Gesundheit, Bildung, Infrastruktur und Staats- und Regierungsführung. Dadurch bekommt es erst die Möglichkeit, anhaltendes Wirtschaftswachstum in Gang zu setzen. Dutzende armer Länder liegen unter diesen Mindeststandards, oft keineswegs durch eigenes Verschulden, und aus Gründen, die völlig außerhalb ihrer Kontrolle liegen. An dieser Stelle greift der Pakt zwischen den reichen und den armen Ländern. Wenn ein Land die richtigen politischen Strategien wählt und sich bei der Umsetzung dieser Strategien einer guten Staats- und Regierungsführung verpflichtet, dann muss die internationale Gemeinschaft – internationale Organisationen, bilaterale Geber, private Akteure, Organisationen der Zivilgesellschaft – diesem Land mit mehr Entwicklungshilfe helfen, die Mindeststandards zu erreichen.

POLITISCHE MASSNAHMENBÜNDEL, UM DER ARMUTSFALLE ZU ENTKOMMEN

Um Wege aus der Armutsfalle zu finden, braucht es einen vielschichtigen Ansatz – einen Ansatz, der über die gängigen vernünftigen

Öffentliche Investitionen für die Armen kurbeln das wirtschaftliche Wachstum an, während wirtschaftliches Wachstum solche Investitionen langfristig möglich macht

Das erste Maßnahmenbündel – Investitionen in die menschliche Entwicklung – muss durch sehr viel mehr Geberbeiträge gestützt werden, noch bevor wirtschaftliches Wachstum greift

gen Gebote in Bezug auf gute wirtschaftliche und politische Staats- und Regierungsführung hinaus geht. Für Länder, die in der Armutsfalle stecken, sind sechs Maßnahmenbündel entscheidend:

- Investitionen in die menschliche Entwicklung – Ernährung, Gesundheit (einschließlich reproduktiver Gesundheit), Bildung, Trinkwasser- und Sanitärversorgung – um produktive Arbeitskräfte zu fördern, die an der Weltwirtschaft erfolgreich teilhaben können.
- Unterstützung für Kleinbauern zur Erhöhung der Produktivität als Ausweg aus der Subsistenzwirtschaft und chronischer Unterernährung – insbesondere in Ländern mit überwiegend ländlicher Bevölkerung.
- Investitionen in die Infrastruktur – Energie, Straßen, Häfen, Kommunikation – um neue Investitionen in nicht-traditionellen Bereichen anzuziehen.
- Entwicklung einer Industriensiedlungspolitik unter besonderer Berücksichtigung kleiner und mittelständischer Unternehmen, durch die nicht-traditionelle Aktivitäten des Privatsektors unterstützt werden. Eine solche Politik könnte Zonen für die Weiterverarbeitung von Exportgütern umfassen sowie steuerliche Anreize und andere Maßnahmen zur Förderung von Investitionen und öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung.
- Betonung der Menschenrechte und sozialer Gerechtigkeit, um das Wohlergehen aller Menschen zu fördern und um sicherzustellen, dass arme und marginalisierte Menschen – einschließlich Frauen und Mädchen – die Freiheit und die Stimme haben, Entscheidungen, die ihr Leben betreffen, zu beeinflussen.
- Förderung ökologischer Nachhaltigkeit und Verbesserung des städtischen Managements. Alle Länder mit einem niedrigen Niveau menschlicher Entwicklung, aber insbesondere die ärmsten Länder, müssen die biologische Vielfalt und die Ökosysteme schützen, die das Leben erhalten (sauberes Wasser, saubere Luft, Bodennährstoffe, Wälder, Fischgründe und andere wichtige Ökosysteme) und sicherstellen, dass ihre Städte gut verwaltet werden, um die Lebensgrundlagen und eine sichere Umwelt zu erhalten.

Das erste Maßnahmenbündel – Investitio-

nen in die menschliche Entwicklung – muss durch sehr viel mehr Geberbeiträge gestützt werden, noch bevor wirtschaftliches Wachstum greift. Weil bessere Gesundheit und Bildung beides Ziele menschlicher Entwicklung und Voraussetzungen für anhaltendes Wachstum sind, sind Investitionen in diese Bereiche wichtig, damit später Maßnahmen der Privatwirtschaft in Gang kommen können. Unterstützt durch zusätzliche Gebermittel können öffentliche Investitionen bedeutende Fortschritte in den Bereichen Gesundheit, Bevölkerungsentwicklung, Ernährung, Bildung, Trinkwasser- und Sanitärversorgung voranbringen. Die nötigen Technologien sind weithin bekannt und erprobt. Bevor sich das Pro-Kopf-Einkommen wesentlich erhöht, können und sollten daher große Fortschritte in den Bereichen Gesundheit und Bildung erzielt werden.

Das zweite Maßnahmenbündel für Auswege aus der Armutsfalle beinhaltet die Erhöhung der Produktivität armer Kleinbauern. Die Produktivität in der Landwirtschaft lässt sich erhöhen, indem man verbesserte Technologien einführt, wie besseres Saatgut, bessere Bodenbestellung und Fruchtfolgesysteme, Schädlingsbekämpfung und Bodenbewirtschaftung. Sie lässt sich auch erhöhen, indem man die ländliche Infrastruktur verbessert, zum Beispiel durch Bewässerungssysteme, Lagermöglichkeiten, Verkehrseinrichtungen, Verbindungsstraßen zwischen Dörfern und größeren Marktzentren. Um die Produktivität langfristig zu erhöhen, können gesicherte Grundbesitzverhältnisse die Rechte der Bauern schützen und ihnen Anreize bieten, in die Bodenverbesserung zu investieren. Diese Schritte erfordern Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (public private partnerships), um ländliche Entwicklung zu fördern, auch durch entscheidende Investitionen in die Agrarwissenschaften und -technologien.

Das dritte Maßnahmenbündel sieht vor, bei den zentralen Bereichen der Infrastruktur einen angemessenen Mindeststandard zu erreichen, um die wirtschaftliche Bandbreite zu erweitern. Dies wird an einigen Standorten, zum Beispiel in Hafenstädten, einfacher sein, woanders jedoch sehr viel schwieriger, zum Beispiel in Binnen- oder Gebirgsländern, in

denen die Transportkosten hoch sind. Wieder wird die Entwicklungshilfe eine Schlüsselrolle spielen, um arme Länder in die Lage zu versetzen, bei der Infrastruktur einen Mindeststandard zu erreichen. Ohne Hilfe von außen werden diese Länder in der Falle bleiben – zu arm, um in die Infrastruktur zu investieren, und mit zu geringer Infrastruktur, um in neuen Exportzweigen international konkurrenzfähig zu werden.

Bei dem vierten Maßnahmenbündel geht es um die speziellen Instrumente der Industrieansiedlungspolitik – darunter auch die Förderung von Wissenschaft und Technologie – um stabile Rahmenbedingungen für Investitionen in nicht-traditionellen Wirtschaftsbereichen zu schaffen. In vielen entwicklungspolitischen Erfolgsgeschichten, zum Beispiel in den Volkswirtschaften der ostasiatischen Tigerstaaten, wurde die Entwicklung nicht-traditioneller Wirtschaftsbereiche durch zeitweilige Steuerbefreiungen, Freihandelszonen für die Exportindustrie, Wirtschaftssoonderzonen, Wissenschaftsparks, Steuergutschriften für Investitionen, gezielte Finanzierung von Forschung und Entwicklung sowie staatliche Zuschüsse für Infrastruktur und Grund und Boden unterstützt. Ohne solche speziellen Anreize ist es für kleine, arme Länder schwierig, in nicht-traditionellen Bereichen der Weltwirtschaft Fuß zu fassen, mit der Folge, dass nur wenige damit Erfolg haben. Hier kann die Bereitstellung von Kleinstkrediten helfen, indem sie in sehr viel geringem Umfang spezielle Anreize bieten, um Beschäftigung und die Schaffung von Einkommen in Kleinst-, Klein- und mittelständischen Unternehmen zu fördern. Wie bei ländlichem Grundbesitz auch, können gesicherte Besitzverhältnisse bei städtischen Wohngebäuden die produktiven Investitionen der armen Bevölkerung erhöhen.

Das fünfte Maßnahmenbündel beinhaltet die Förderung der Menschenrechte und die Ermächtigung der Armen durch demokratische Staats- und Regierungsführung. In Dutzenden von Ländern fehlt den Armen, ethnischen Minderheiten, Frauen und anderen Gruppen noch immer der Zugang zu öffentlichen Diensten und privaten Entwicklungschancen – und sie werden deshalb nicht

vom Wachstum profitieren, wenn es schließlich in Gang kommt. Die politischen Institutionen müssen den Armen die Möglichkeit geben, an Entscheidungen beteiligt zu sein, die ihr Leben beeinflussen, und sie vor Entscheidungen schützen, die Regierungen und andere Kräfte willkürlich treffen, ohne dafür rechenschaftspflichtig zu sein.

Nationale Strategien für die Millenniums-Entwicklungsziele müssen ein Engagement für die Rechte der Frauen auf Bildung, Versorgung im Bereich reproduktiver Gesundheit, Eigentum, gesicherte Besitzverhältnisse und die Teilnahme am Arbeitsleben beinhalten. Sie müssen gegen andere Formen der Diskriminierung – aufgrund von Rasse, ethnischer oder regionaler Zugehörigkeit – angehen, die die Armen innerhalb einzelner Länder marginalisieren können. Eine Stärkung der Demokratie durch strukturelle Reformen der Staats- und Regierungsführung, wie Dezentralisierung, kann den Armen in Entscheidungsprozessen mehr Gehör verschaffen.

Das sechste Maßnahmenbündel fordert ein besseres städtisches und Umweltmanagement, insbesondere um die Armen zu schützen. Es ist kein Zufall, dass viele der ärmsten Gegenden der Welt unter enormen Klimaschwankungen und hoher Klimaanfälligkeit leiden, und ein gutes ökologisches Management brauchen. Zu diesen Gegenden gehören tropische und subtropische Regionen, die anfällig für die von El Niño verursachten Niederschlags- und Temperaturschwankungen sind. Solche Regionen bekommen auch die Auswirkungen des langfristigen Klimawandels zu spüren. Hinzu kommen das schnelle Bevölkerungswachstum und rücksichtslose Wirtschaftspraktiken, die die Ökosysteme vieler Länder mit niedrigem Einkommen und niedriger menschlicher Entwicklung belasten. Durch diesen Druck kommt es zum Verlust von Lebensräumen durch Abholzung und die Ausbreitung von Straßen, Städten und Ackerland – und zum Raubbau an knappen Ressourcen wie Grundwasservorkommen und küstennahen Fischgründen. Eine damit zusammenhängende Herausforderung besteht in der Bewältigung der schnell voranschreitenden Urbanisierung, um die öffentliche Ge-

Nationale Strategien für die Millenniums-Entwicklungsziele müssen ein Engagement für die Rechte der Frauen auf Bildung, Versorgung im Bereich reproduktiver Gesundheit, Eigentum, gesicherte Besitzverhältnisse und die Teilnahme am Arbeitsleben beinhalten

*Der Millenniums-
Entwicklungspakt basiert
auf der von den
wichtigsten
Interessengruppen
gemeinsam getragenen
Verantwortung*

sundheit und den Zugang zur Grundversorgung z.B. mit Land, Wohnraum, Beförderungsmitteln, sauberem Trinkwasser, Sanitärversorgung und anderer Infrastruktur sicherzustellen. Solche Anstrengungen erfordern eine umsichtige Stadtplanung und erhebliche öffentliche Investitionen.

Um die Ziele zu erreichen, müssen die ärmsten Länder also der Armutsfalle entkommen. Um dies zu schaffen, müssen sie eine kritische Mindestversorgung in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Infrastruktur sowie einen Mindeststandard bei der Staats- und Regierungsführung erreichen. Außerdem brauchen sie eine Agrarpolitik, durch die sich die Produktivität erhöht, und eine Industriesiedlungspolitik, die die Grundlage für langfristiges, von der Privatwirtschaft getragenes Wirtschaftswachstum schafft. Schließlich sollten diese politischen Maßnahmen unter Achtung sozialer Gerechtigkeit und der Menschenrechte sowie ökologischer Nachhaltigkeit umgesetzt werden. Mehr Entwicklungshilfe ist entscheidend, damit die ärmsten Länder diese Mindeststandards erreichen können. Dieser Finanzierung muss eine bessere Staats- und Regierungsführung und eine bessere Nutzung der Ressourcen gegenüberstehen. Im Laufe etwa einer Generation wird ein anhaltendes Wirtschaftswachstum es diesen Ländern ermöglichen, die Finanzierung der öffentlichen Grundversorgung und Infrastruktur von den Gebern zu übernehmen.

DIE UMSETZUNG DES MILLENNIUMS- ENTWICKLUNGSPAKTS

Der Millenniums-Entwicklungspakt basiert auf der von den wichtigsten Interessengruppen gemeinsam getragenen Verantwortung. Er erfordert eine Vielzahl zusammenwirkender und sich gegenseitig ergänzender Anstrengungen der reichen und armen Länder, internationalen Organisationen, Kommunalverwaltungen, privaten Akteure und Organisationen der Zivilgesellschaft. Einige Maßnahmen werden auf Regierungsebene durchgeführt werden, andere auf internationaler Ebene – wie zum Beispiel internationale Abkommen, um die Spielregeln in den Bereichen Handel und

Finanzen sowie der Entwicklung und des Managements von Wissenschaft und Technologien zu ändern.

LÄNDER MIT NIEDRIGER MENSCHLICHER ENTWICKLUNG – BESEITIGUNG DER ARMUT UND MASSNAHMEN ZUR DECKUNG DER GRUNDBEDÜRFNISSE

Ohne Frage gibt es in Ländern mit niedriger menschlicher Entwicklung – insbesondere in den Ländern, die in der Armutsfalle stecken – den dringenden Bedarf. Die Länder müssen, aufbauend auf den oben beschriebenen sechs Maßnahmenbündeln, kohärente Strategien zur Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele entwickeln.

Als Teil dieser Gesamtentwicklungsstrategien betont der Konsens von Monterrey (siehe oben) die Bedeutung von Armutsbekämpfungsstrategien, die in den Händen und in der Verantwortung der einzelnen Länder liegen. Deshalb haben mehr als zwei Dutzend arme Länder Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung (Poverty Reduction Strategy Papers - PRSPs) erarbeitet, die den Rahmen für die Finanzierung, Umsetzung und Überwachung solcher Strategien bieten. Die Strategiedokumente beschreiben makroökonomische, struktur- und sozialpolitische Strategien und Programme zur Förderung von Wachstum, zur Minderung der Armut und zur Erzielung von Fortschritten in Bereichen wie Bildung und Gesundheit und geben den externen Finanzierungsbedarf an. Die PRSPs werden von Regierungen erarbeitet, aber sie entstehen durch partizipative Prozesse, an denen die Zivilgesellschaft und externe Partner beteiligt sind, darunter auch die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF).

Die PRSPs sind zwar bei weitem nicht perfekt, doch rücken sie die Armutsbekämpfung stärker ins Zentrum von Entwicklungsstrategien. Und sie bieten einen Rahmen für die Koordination der Geber auf der Basis nationaler Prioritäten. Aber sie unterstützen noch nicht in ausreichendem Maße die Millenniums-Entwicklungsziele. Zwar werden die Ziele in den PRSPs immer häufiger erwähnt, doch sie sollten eine Grundlage dafür bieten, Länderstra-

tegien systematischer zu bewerten und den Umfang des Entwicklungshilfebedarfs anzugeben. Den Regierungen wird geraten, bei der Erarbeitung ihrer Strategien „realistisch“ zu sein. Dies bedeutet aber tendenziell, dass sie das bestehende Niveau an Entwicklungshilfe und die verschiedenen Hindernisse für mehr Wirtschaftswachstum (wie den fehlenden Zugang zu ausländischen Märkten) hinnehmen sollen. Im Ergebnis gelingt es nicht, in den PRSPs die Ressourcen zu benennen, die nötig sind, um die Ziele zu erreichen.

Die Richtlinien von IWF und Weltbank zur Erarbeitung der Strategiedokumente (das PRSP Sourcebook) empfehlen zum Beispiel eine Methode zur Festlegung von Zielvorgaben angesichts fiskalischer und technischer Beschränkungen. Die Richtlinien betonen nicht, dass solche Beschränkungen verringert werden können und sollten (z.B. durch mehr Entwicklungshilfe), damit die Länder die Ziele erreichen können. Dies verdeutlicht z.B. das PRSP von Malawi, dass nicht anspruchsvoll genug ist, um die Ziele zu erreichen. In einer gemeinsamen Beurteilung von Malawis PRSP durch IWF- und Weltbank-Mitarbeiter („Joint Staff Assessment“) heißt es: „Während die meisten Indikatoren mit den Millenniums-Entwicklungszielen (MEZ) in Einklang stehen, sind die Zielvorgaben des PRSPs weniger ehrgeizig. Weitere Arbeit ist nötig, um längerfristige Zielvorgaben zu entwickeln, die zu den 2015er-Zielen in direktem Bezug stehen. Werden die Zielvorgaben, die im PRSP für 2005 festgelegt wurden, hochgerechnet, entsteht der Eindruck, dass Malawi die 2015er-Ziele nicht erreichen wird. Die Mitarbeiter gehen davon aus, dass diese PRSP-Zielvorgaben realistischer sind und Malawis gegenwärtige sozioökonomische Voraussetzungen widerspiegeln“ (S. 3-4, 23. August 2002, s. <http://www.imf.org>).

Die Einschätzung des PRSPs von Malawi durch IWF und Weltbank birgt die Gefahr, die Ziele und die Verpflichtungen der Konferenz von Monterrey zu untergraben. Malawi braucht sehr viel mehr Entwicklungshilfe, ebenso wie viele weitere Länder in ähnlicher Lage. Anstatt Mäßigung verordnet zu bekommen, sollten sie Hilfe erhalten, um die Ziele zu erreichen. IWF und Weltbank sollten ihnen

helfen, die nötige zusätzliche Hilfe zu mobilisieren. Der Millenniums-Entwicklungspakt bietet den Rahmen für diese Art internationaler Hilfe.

In jeder nationalen Entwicklungsstrategie, einschließlich der PRSPs, sollten zwei Fragen gestellt werden. Zum einen, welche nationale Politik erforderlich ist, um die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen. Dazu gehören auch die Mobilisierung und Umverteilung einheimischer Ressourcen sowie die Konzentration der Ausgaben auf Reformen, die die Effizienz steigern und zu mehr Gerechtigkeit führen. Zum zweiten, welche internationalen politischen Maßnahmen nötig sind – zum Beispiel mehr Entwicklungshilfe, Erweiterung des Marktzugangs, raschere Schuldenerleichterungen und verstärkter Technologietransfer.

Der Pakt fordert alle Entwicklungsländer auf, ihre Entwicklungsstrategien (einschließlich ihrer PRSPs, sofern diese vorhanden sind) im Rahmen ihrer nationalen Prioritäten und Bedürfnisse mit den Millenniums-Entwicklungszielen in Einklang zu bringen. Alle nationalen Strategien sollten klar die Maßnahmen definieren, die innerhalb der Möglichkeiten der einzelnen Länder liegen – sowie die Maßnahmen, für die stärkere internationale Unterstützung erforderlich ist, wie weitere Schuldenerleichterungen, mehr Entwicklungshilfe und ein besserer Zugang zu ausländischen Märkten. In den nationalen Strategien sollte auch der mittelfristige Haushaltsbedarf für alle entscheidenden Bereiche – Gesundheits- und Bildungswesen, Infrastruktur, Umweltmanagement – geschätzt werden. Außerdem sollten darin die Budgetposten ausgewiesen werden, die mit einheimischen Mitteln abgedeckt werden können, sowie die Posten, die durch eine höhere Entwicklungshilfe abgedeckt werden sollen.

Dieser Prozess wird die Kluft zwischen der gegenwärtigen öffentlichen Entwicklungshilfe (Official Development Assistance - ODA) und dem Umfang deutlich machen, der nötig ist, um die Ziele zu erreichen. Arme Länder und ihre Partner der Entwicklungszusammenarbeit können dann zuversichtlich zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die nationalen Strategien durch eine vernünftige

Der Pakt fordert alle Entwicklungsländer auf, ihre Entwicklungsstrategien im Rahmen ihrer nationalen Prioritäten und Bedürfnisse mit dem Millenniums-Entwicklungszielen in Einklang zu bringen

*Die internationalen
Finanzinstitutionen sollten
die Millenniums-
Entwicklungsziele in den
Mittelpunkt ihrer
analytischen,
beraterischen und
finanziellen Bemühungen
für alle
Entwicklungsländer
stellen*

Politik und eine angemessene Finanzierung gestützt werden.

*LÄNDER MIT MITTLERER MENSCHLICHER
ENTWICKLUNG – GEGEN INSELN TIEFER
ARMUT VORGEHEN*

Die meisten Länder mit mittlerer menschlicher Entwicklung sollten in der Lage sein, die meisten oder alle ihrer Entwicklungsbedürfnisse mit einheimischen Mitteln oder mit ausländischen Mitteln zu Marktkonditionen (einschließlich privater Geldströme und öffentlicher Darlehen multilateraler Entwicklungsbanken und bilateraler Institutionen) zu finanzieren. Viele von ihnen sind auf dem Weg, die meisten oder alle der Ziele zu erreichen. Aber in mehreren dieser Länder gibt es noch immer Inseln tiefer Armut. Deshalb brauchen sie nach wie vor spezifische Unterstützung durch reiche Länder – insbesondere einen besseren Marktzugang für Exporte und bessere internationale Spielregeln im Finanzwesen und beim Technologietransfer. Auf nationaler Ebene müssen sie zudem strukturelle Ungleichheiten reduzieren – indem sie sich mit politischen Maßnahmen den Gruppen widmen, die besonders gefährdet oder marginalisiert sind, ob aufgrund von Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit, Religion oder geographischer Lage.

Diese Länder können auch den Ländern mit hoher und höchster Priorität helfen, Ziele zu definieren und festzulegen, welche Mittel nötig sind, um die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen. Es gibt sehr unterschiedliche Länder mit mittlerem Niveau menschlicher Entwicklung, von Brasilien bis Malaysia, von Mauritius bis Mexiko. Von ihnen können Länder, die noch immer in der Armutsfalle stecken, wichtige Erfahrungen übernehmen, denn diese Länder standen (und stehen oft immer noch) vor vielen ähnlichen ökologischen, gesundheitlichen und anderen Herausforderungen. Viele Länder mit mittlerem Einkommen haben in jüngster Zeit damit begonnen, Entwicklungsberatung und sogar finanzielle Hilfe anzubieten; ein ermutigender Trend, der ausdrücklich gefördert werden sollte.

*INTERNATIONALE FINANZINSTITUTIONEN –
DIE ZIELE IN DEN MITTELPUNKT DER
LÄNDERSTRATEGIEN STELLEN*

Die internationalen Finanzinstitutionen sollten die Millenniums-Entwicklungsziele in den Mittelpunkt ihrer analytischen, Beraterischen und finanziellen Bemühungen für alle Entwicklungsländer stellen. Zum Beispiel sollten die Beurteilungen durch IWF- und Weltbank-Mitarbeiter für jedes PRSP Hinweise darauf geben, ob es wahrscheinlich ist, dass die vorgeschlagene Strategie zur Zielerreichung führt – und wenn nicht, was geändert werden muss, damit dies gelingt. Die PRSPs böten dann diesen Institutionen die Gelegenheit, nicht nur die nationalen politischen Kursänderungen zu erwägen, die nötig sind, um die Institutionen zu stärken, die Wirtschaftspolitik zu verbessern und die Unterstützung der Regierung zu erhöhen. Sie böten auch Gelegenheit, die Schritte in Betracht zu ziehen, die die internationale Gemeinschaft unternehmen muss: mehr Entwicklungshilfe (einschließlich umfassendere Schuldenerleichterungen), besseren Zugang zu ausländischen Märkten für die Exportwirtschaft des betreffenden Landes, mehr Technologietransfer und ähnliche Maßnahmen, die in Partnerschaft mit dem Land durchgeführt werden müssen.

IWF und Weltbank sollten mit den Ländern zusammenarbeiten, um makroökonomische Rahmenbedingungen zu vereinbaren, die mit der Zielerreichung in Einklang stehen, einschließlich einer angemessenen externen Finanzierung. Sie können dann den Ländern helfen, die notwendige Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) zu mobilisieren und mit den zufließenden Mitteln in makroökonomischer Hinsicht umzugehen. In einigen Ländern wird eine starke Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe zu einem Anstieg der realen Wechselkurse führen. Aber das Nettoergebnis wird von Vorteil sein – wenn die Währungsaufwertung unter entsprechenden mittelfristigen makroökonomischen Rahmenbedingungen stattfindet und wenn die Mittel aus der Entwicklungshilfe in Humankapital, materielle Infrastruktur, und andere Entwicklungserfordernisse investiert werden. Deshalb

sollten IWF und Weltbank den Ländern - und ihren Gebern - helfen, die zusätzliche öffentliche Entwicklungshilfe möglichst wirkungsvoll zur Unterstützung der Ziele einzusetzen.

Regionale Entwicklungsbanken haben die wichtige Aufgabe, die Ziele in den Mittelpunkt ihrer Länderstrategien zu stellen und ihre Kreditvergabegeschäfte und die technische Zusammenarbeit damit in Einklang zu bringen. Sie sind in der besonderen Position, regionale öffentliche Güter zu finanzieren und die regionale Integration und Kooperation zu fördern. Die Interamerikanische Entwicklungsbank (Inter-American Development Bank - IDB) hat diese Richtung bereits eingeschlagen, aber sie und andere regionale Banken müssen noch sehr viel mehr tun.

BILATERALE GEBER — ÜBERARBEITUNG DER ANSÄTZE UND FESTLEGUNG NEUER ZIELVORGABEN

Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit braucht einen neuen Ansatz. Die Leitfrage sollte nicht länger sein, „Welche Fortschritte in Richtung der Ziele können innerhalb der Grenzen der gegenwärtigen bilateralen Hilfe gemacht werden?“ Stattdessen sollte sie lauten: „Welcher Umfang und welche Art von Entwicklungshilfe ist nötig, um die Ziele zu erreichen und werden die Länder die Mittel wirkungsvoll einsetzen?“

Die bilateralen Geber wissen, dass sie die öffentliche Entwicklungshilfe verbessern müssen – insbesondere wenn der Umfang der Hilfe zunimmt. Diese Verbesserungen sollten auf den folgenden Prinzipien basieren:

- Die Länder sollten ihre Strategien zur Erreichung der Ziele selbst entwickeln und verantworten.
- Die Hilfe sollte ergebnisorientiert sein und auf Überprüfungen der Länderanträge durch Experten und auf sorgfältiger Überwachung, Evaluierung und Prüfung der Programme basieren.
- Die bilateralen Geber sollten ihre Unterstützung für die Länderstrategien koordinieren – zum Beispiel durch Sektoransätze, die die Budgetfinanzierung gegenüber der Projektfinanzierung betonen.
- Die bilateralen Geber sollten schließlich

die mit Mängeln behaftete Unterscheidung zwischen der Hilfe zur Deckung von Kapitalkosten und der Hilfe zur Deckung von laufenden Kosten aufheben. Beide Ausgabenbereiche erfordern umfassende Unterstützung.

Da die meisten Geber sich im Prinzip darauf geeinigt haben, ihre Programme mit den PRSPs in Einklang zu bringen, ist es umso wichtiger, dass diese Dokumente die Unterstützung betonen, die nötig ist, um die Ziele zu erreichen – u.a. zusätzliche Entwicklungshilfe, Schuldenerleichterungen, Zugang zu Märkten und Technologien.

Alle reichen Länder sollten Zielvorgaben für ihre wiederholten Zusagen festlegen, die Entwicklungshilfe, den Handel und die Schuldenerleichterungen für arme Länder auszuweiten. Sie sollten auch ermutigt werden, ihre eigenen Bewertungen und Strategien zur Bekämpfung der Armut in der Welt zu erarbeiten und entsprechend ihrer Zusagen ehrgeizige Zielvorgaben zu bestimmen.

UN-ORGANISATIONEN – DIE HILFE VON EXPERTEN ZUR VERFÜGUNG STELLEN

Die UN-Organisationen spielen eine entscheidende Rolle dabei, die Millenniums-Entwicklungsziele erreichen zu helfen, insbesondere indem ihre Experten die Länder bei der Gestaltung und Umsetzung von Entwicklungsprogrammen unterstützen. Die Vereinten Nationen verfügen über umfangreiches Fachwissen in allen Schwerpunktbereichen der Ziele, zum Beispiel Bildung, Gesundheit, Entwicklungsplanung, technische Entwicklung, Rechtsstaatlichkeit, Landwirtschaft und viele andere. Jede der wichtigsten UN-Organisationen sollte eine Strategie entwickeln, um Ländern mit niedrigem Einkommen und niedriger menschlicher Entwicklung, darunter insbesondere den Ländern mit Priorität, zu helfen, ihre nationalen Strategien umzusetzen.

Auch auf globaler Ebene spielt das UN-System eine Rolle. Es mobilisiert, um

- weltweit die Fortschritte zu überwachen,
- die nationalen Fortschritte zu verfolgen,
- die wichtigsten Probleme bei der Erreichung der Ziele zu identifizieren sowie Lösungen zu finden,

Da die meisten Geber sich im Prinzip darauf geeinigt haben, ihre Programme mit den PRSPs in Einklang zu bringen, ist es umso wichtiger, dass diese Dokumente die Unterstützung betonen, die nötig ist, um die Ziele zu erreichen

- durch die Millenniums-Kampagne weltweit breite Teile der Gesellschaft einzubinden.

REGIONALE ORGANISATIONEN UND INSTITUTIONEN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT — FÖRDERUNG DER REGIONALEN INTEGRATION UND KOOPERATION

Für arme Länder mit kleinen Märkten – sei es aufgrund ihrer geringen Bevölkerungszahl oder geographischer Hindernisse beim Zugang zu den Weltmärkten – muss die regionale Integration zu den politischen Prioritäten gehören. Regionale Kooperation, zum Beispiel in Hinblick auf gemeinsame Investitionen in entscheidende Bereiche der Infrastruktur, kann über die Grenzen kleiner Volkswirtschaften hinaus die Chancen im Handel ausweiten und so eine zentrale Plattform für anhaltendes Wirtschaftswachstum bieten. Besonders in Afrika, wo viele Länder eine geringe Bevölkerungszahl haben oder Binnenländer sind, ist regionale Integration vonnöten. Als führende Initiativen für zwischenstaatliche Kooperation in Afrika spielen die Neue Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas (New Partnership for African Development - NEPAD) und die Afrikanische Union eine wichtige Rolle bei der Förderung wirtschaftlicher Integration und politischer Partnerschaften.

DIE DOHA-RUNDE UND ANDERE VERHANDLUNGEN ZUM INTERNATIONALEN HANDEL – ÖFFNUNG DER MÄRKTE UND VERRINGERUNG DER SUBVENTIONEN

Selbst wenn auf nationaler Ebene geeignete politische Strategien verfolgt werden und die Entwicklungshilfe erhöht wird, werden die armen Länder die Millenniums-Entwicklungsziele nicht erreichen, solange ihre nicht-traditionellen Exporte durch den Protektionismus der reichen Länder blockiert werden oder der Weltmarktwert ihrer Produkte dadurch sinkt. Auch brauchen die armen Länder sehr viel mehr internationale Unterstützung im Bereich Technologietransfer.

Im Konsens von Monterrey und im Durchführungsplan des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung (Johannesburg 2002) werden die Zusagen in Bezug auf Handelser-

leichterungen wiederholt, die die reichen Länder auf dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen gemacht haben. Die reichen Länder haben zugesagt, den armen Ländern – insbesondere den am wenigsten entwickelten Ländern, kleinen Inselentwicklungsländern und Binnenländern – zu helfen, die Ziele zu erreichen, in dem sie ihnen unbeschränkten Zugang zu ihren Märkten gewähren. Doch obwohl die Doha-Runde – die nächste Verhandlungsrunde zum internationalen Handel – „Entwicklungsrunde“ genannt wird, haben erste Versuche, den Entwicklungsgedanken in den Vordergrund zu rücken, in eine Sackgasse geführt und Frustrationen ausgelöst.

DIE ZIVILGESELLSCHAFT — SPIELEN EINE GRÖßERE ROLLE BEI DER ENTWICKLUNG POLITISCHER STRATEGIEN UND BEI DER BEKÄMPFUNG DER ARMUT

Ein wichtiger Bereich, in dem im Laufe des vergangenen Jahrzehnts Fortschritte erzielt wurden, ist der wachsende Einfluss lokaler, nationaler und globaler Organisationen und Netzwerke der Zivilgesellschaft auf politische Kursänderungen, wie zum Beispiel im Falle der Schuldenerleichterungen. Nichtregierungsorganisationen (NRO), Organisationen auf Gemeindeebene, Berufsverbände und andere Gruppen der Zivilgesellschaft werden regelmäßig aufgefordert, bei der Erarbeitung und Umsetzung von Strategien zur Minderung der Armut mitzuwirken. Ihre Beteiligung ist auch fester Bestandteil der Arbeit im Rahmen des Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria.

Diese neuen Ansätze spiegeln die drei Rollen der Zivilgesellschaft wider: als Beteiligte beim Erarbeiten von Strategien, als Dienstleister durch Organisationen auf Gemeindeebene und durch nationale NRO sowie als „Wachhunde“, um sicherzustellen, dass Regierungen ihren Verpflichtungen nachkommen. In vielen Ländern fasst dieses Rollenverständnis jedoch erst langsam Fuß; die Regierungen dominieren nach wie vor Entscheidungsprozesse und ihre Umsetzung. Indem die bilateralen und multilateralen Institutionen auf transparenten Prozessen bei der Erarbeitung nationaler Strategien für die Millenni-

Obwohl die Doha-Runde „Entwicklungsrunde“ genannt wird, haben erste Versuche, den Entwicklungsgedanken in den Vordergrund zu rücken, in eine Sackgasse geführt und Frustrationen ausgelöst

ums-Entwicklungsziele bestehen, können sie der Zivilgesellschaft helfen, bei der politischen Richtungsbestimmung und Umsetzung besser Fuß zu fassen.

DIE PRIVATWIRTSCHAFT – BETEILIGUNG AN GLOBALEN AKTIONSPLÄNEN

Die Privatwirtschaft spielt eine entscheidende Rolle beim marktwirtschaftlichen Wachstum, insbesondere bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Erhöhung von Einkommen. Privatunternehmen sollten nicht nur Maßnahmen gegen die Korruption unterstützen, sondern die Millenniums-Entwicklungsziele zusätzlich durch eine Vielzahl weiterer Maßnahmen fördern: durch Unternehmensphilanthropie, Technologietransfer, mehr ausländische Investitionen in Ländern, die am Rande des internationalen Systems stehen, sowie unterschiedliche Preise für Güter und Dienstleistungen in Ländern mit niedrigem Einkommen und niedriger menschlicher Entwicklung.

Unternehmen können dann am effektivsten sein, wenn sie unter globalen Aktionsplänen agieren – wie im Falle von Pharma-Unternehmen, die zunehmend bereit sind, mit den Preisen für lebensnotwendige AIDS-Medikamente herunterzugehen, wenn sie von den Vereinten Nationen dazu aufgefordert werden. In anderen Schlüsselbereichen wie der Landwirtschaft, dem Umweltmanagement und der Informations- und Kommunikationstechnologie sollte es eine ähnliche Kooperation geben. Darüber hinaus müssen Unternehmen ein von ethischen Grundsätzen geleitetes Verhalten an den Tag legen, indem sie die Menschenrechte achten, Korruption unterlassen und sich an die grundsätzlichen Verbote von Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Umweltzerstörung halten.

DIE WISSENSCHAFT – SICH DEN BEDÜRFNISSEN DER ARMEN WIDMEN

Um die derzeit bekannten Technologien zu ergänzen, ist in vielen Bereichen dringend ein wissenschaftlicher Durchbruch erforderlich, wie zum Beispiel bei Impfstoffen oder neuen Medikamenten gegen HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria. Da die internationale wissenschaftliche Forschung meist an den Bedürfnis-

sen der Armen vorbei geht, ist es entscheidend, dass die Wissenschaft – angeführt von nationalen Laboratorien, den nationalen Geldgebern der Wissenschaft und privaten Stiftungen – weltweit mit Forschungsteams in armen Ländern zusammenarbeitet, um die für die Forschung und Entwicklung vorrangigen Zielvorgaben zu bestimmen und weitaus mehr finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen.

Aus diesem Grund empfiehlt der Millenniums-Entwicklungspakt die Einrichtung verschiedener internationaler Strategieforen für technologische Innovationen. Einige solcher Foren gibt es bereits, aber sie müssen mit mehr finanziellen Mitteln ausgestattet werden. Andere müssen eingerichtet werden. Diese Foren werden dazu beitragen, Prioritäten für die Forschung und Entwicklung festzulegen, um den Technologiebedarf der armen Ländern zu decken. In diesen Foren werden verschiedene Akteure zusammenkommen: internationale Forschungsinstitute und wissenschaftliche Akademien, multilaterale und bilaterale Geber, Vertreter der einzelnen Länder, führende Vertreter aus der Wissenschaft sowie Vertreter der Privatwirtschaft. Sie werden sich Schlüsselbereichen wie Gesundheit, Landwirtschaft, Infrastruktur, Informations- und Kommunikationstechnologie, Systeme zur Energieversorgung, Umweltmanagement sowie Maßnahmen zur Vorbeugung vor und Anpassung an Klimaschwankungen und langfristigen Klimawandel widmen.

Die Foren werden wissenschaftliche Prioritäten identifizieren und sich auf Wege einigen, die nötige Forschung und Entwicklung zu finanzieren, auch durch Kooperationen öffentlicher und privater Träger (public-private partnerships), und sie werden der Gebergemeinschaft Vorhaben für technische Fortschritte in jedem dieser Bereiche zur Überprüfung vorschlagen.

EIN GLOBALES SYSTEM ZUR VERBESSERUNG DER BEWERTUNG ANHAND VON REFERENZDATEN UND ZUR EVALUIERUNG DER FORTSCHRITTE

Da die Millenniums-Entwicklungsziele sich an spezifischen, zeitlich umrissenen, quantitativ messbaren Zielen orientieren, bieten sie eine

Um die derzeit bekannten Technologien zu ergänzen, ist in vielen Bereichen dringend ein wissenschaftlicher Durchbruch erforderlich, wie zum Beispiel bei Impfstoffen oder neuen Medikamenten gegen HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria

Im Rahmen des Paktes sollten neue Initiativen gefördert werden, um die Leistungen reicher wie armer Länder in Bezug auf ihre Verpflichtungen zu überwachen

solide Grundlage für die Bewertung anhand von Referenzdaten und die Evaluierung von Fortschritten. Damit jedoch zuverlässige Überprüfungen und Evaluierungen durchgeführt werden können, wird die internationale Gemeinschaft deutlich mehr in die Erhebung und Sammlung von Daten investieren müssen. Bei zu vielen Zielen in zu vielen Ländern gibt es nicht genügend Daten, um zu einer angemessenen quantitativen Beurteilung zu kommen. Da es gemeinsame Verpflichtungen sind, die im Zentrum jedes nationalen Programms stehen, müssen die Maßnahmen der armen Länder und ihrer Partner aus den reichen Ländern nun sehr viel genauer überwacht werden als in der Vergangenheit.

Im Rahmen des Paktes sollten neue Initiativen gefördert werden, um die Leistungen reicher wie armer Länder in Bezug auf ihre Verpflichtungen zu überwachen. Zum Beispiel müssen Umfang und Qualität der von Geberseite fließenden Mittel sorgfältig überwacht werden, um sicherzustellen, dass sie mit den Zielen in Einklang stehen. Die Doha-Runde sollte sorgfältig überwacht werden, um sicherzustellen, dass die Verhandlungen in der Tat eine „Entwicklungsrunde“ darstellen. Auch der Bekämpfung der Korruption muss besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, und auch dies kann und sollte besser überwacht werden. Einer substanziellen Erhöhung der Mittelzuflüsse von Geberseite muss eine wesentliche Zunahme der Transparenz und Rechenschaftspflicht in Bezug auf den Einsatz dieser Mittel gegenüberstehen.

FAZIT

Die Welt hat in der entwicklungspolitischen Theorie und Praxis enorme Fortschritte gemacht. Der Millenniums-Entwicklungspakt zielt darauf ab, diese Theorie und Praxis in einem kohärenten System zusammenzuführen, das die Notwendigkeit eines mehrgleisigen Ansatzes zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele auf der Basis der Partnerschaftsversprechen aus aktuellen internationalen Erklärungen anerkennt. Der Pakt bietet ei-

nen Rahmen, innerhalb dessen die ärmsten Länder nationale Pläne entwickeln und verantworten. Sie greifen dabei auf anhaltende externe Unterstützung zurück, um der Armutsfalle zu entkommen und das Wohlergehen der ärmsten Teile ihrer Bevölkerung zu verbessern. Im Wesentlichen will der Pakt einen ziel-orientierten Entwicklungsprozess befördern, in dem alle Hauptinteressengruppen klare Aufgaben sowie Verpflichtungen gegenüber den anderen Akteuren haben.

Um der Armutsfalle zu entkommen, müssen die Länder in verschiedenen Bereichen — Gesundheit, Bildung, Ernährung, Infrastruktur und Staats- und Regierungsführung – bestimmte Mindeststandards erreichen, damit anhaltendes Wirtschaftswachstum und Entwicklung in Gang kommen können. Dutzende armer Länder liegen unter diesen Mindeststandards, oft ohne eigenes Verschulden und aus Gründen, die außerhalb ihrer Kontrolle liegen. Das ist der wichtigste Bereich, zu dem der Pakt zwischen reichen und armen Ländern und Akteuren gefragt ist. Wenn ein Land die richtige Politik verfolgt und sich bei der Umsetzung dieser Politik einer guten Staats- und Regierungsführung verpflichtet, dann muss die Weltgemeinschaft mit mehr Entwicklungshilfe – durch internationale Organisationen, bilaterale Geber, private Akteure, Organisationen der Zivilgesellschaft – diesem Land helfen, die Mindeststandards zu erreichen.

Indem sie diesen Millenniums-Entwicklungspakt unterzeichnen, sind alle Länder aufgefordert, sich den Millenniums-Entwicklungszielen erneut zu verpflichten sowie erneut ihre Bereitschaft zu bestätigen, die Aufgaben zu übernehmen, die diese Verpflichtung mit sich bringt. Bilaterale Geber, internationale Finanzinstitutionen, Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, Akteure aus der Privatwirtschaft und Organisationen der Zivilgesellschaft sollten mit mutigen konkreten Verpflichtungen und Maßnahmen Schritte nach vorne unternehmen, um sicherzustellen, dass die Ziele erfolgreich erreicht werden.