



Überblick

Internationale Zusammenarbeit am Scheidepunkt

Entwicklungshilfe, Handel und Sicherheit in einer ungleichen Welt

Fernab von jeglicher
Beachtung durch die
Medien sterben jede
Stunde über 1.200 Kinder

Das Jahr 2004 ging mit einem Ereignis zu Ende, das sowohl die zerstörerische Kraft der Natur als auch die erneuernde Kraft menschlichen Mitgefühls vor Augen führte. Bei dem Tsunami im Indischen Ozean kamen über 300.000 Menschen ums Leben; Millionen wurden obdachlos. Doch nur Tage nach der Naturkatastrophe – einer der schlimmsten in der jüngeren Menschheitsgeschichte – lief bereits die größte internationale Hilfswelle an, die es je gegeben hat. Dies beweist, was mit weltweiter Solidarität erreicht werden kann, wenn die internationale Gemeinschaft entschlossen an eine große Aufgabe herangeht.

Der Tsunami war eine äußerst sichtbare, unvorhersehbare und weitgehend auch unvermeidbare Tragödie. Doch auf der Welt spielen sich noch andere Tragödien ab, die viel verborgener, routinemäßig vorhersehbar und ohne weiteres vermeidbar sind. Fernab von jeglicher Beachtung durch die Medien sterben jede Stunde über 1.200 Kinder. Dies ist, als würden Monat für Monat drei solcher Flutwellen über den schutzlosesten Bürgern der Welt – ihren Kindern – zusammenbrechen. Zwar variieren die Todesursachen, doch in ihrer überwältigenden Mehrheit können sie auf eine generelle Krankheit zurückgeführt werden: Armut. Anders als ein Tsunami lässt sich diese Krankheit verhindern. Die Welt verfügt heute über die technologischen Möglichkeiten, die finanziellen Mittel und das Wissen, um extreme Not überwinden zu können. Dennoch lassen wir als internationale Gemeinschaft ein Ausmaß von Armut zu, dessen Tribut an Menschenleben die Auswirkungen der Flutwelle bei weitem in den Schatten stellt.

Vor fünf Jahren, am Anbruch des neuen Jahrtausends, schlossen sich die Regierungen der Welt zusammen, um gegenüber den Opfern der Armut auf der ganzen Welt ein bemerkenswertes Versprechen abzugeben. Sie kamen bei den Vereinten Nationen zusammen und unterzeichneten die Millenniums-Erklärung – eine

feierliche Selbstverpflichtung, „keine Mühen zu scheuen, um unsere Mitmenschen – Männer, Frauen und Kinder – aus den erbärmlichen und entmenschlichenden Lebensbedingungen der extremen Armut zu befreien.“ Die Erklärung vermittelt eine kühne Vision, die verwurzelt ist in einem gemeinsamen Bekenntnis zu den allgemeinen Menschenrechten und sozialer Gerechtigkeit, und durch klare, terminierte Zielvorgaben gestützt wird. Diese Ziele – die Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) – beinhalten die Halbierung extremer Armut, die Senkung der Kindersterblichkeit, die Sicherstellung von Schulbildung für alle Kinder der Welt, die Eindämmung von Infektionskrankheiten und den Aufbau einer neuen, ergebnisorientierten globalen Partnerschaft. Dies soll bis spätestens 2015 geschehen.

Sicherlich erschöpft sich menschliche Entwicklung nicht mit den Millenniums-Entwicklungszielen. Doch die Ziele geben einen entscheidenden Anhaltspunkt zur Messung des Fortschritts in Bezug auf die Errichtung einer neuen, gerechteren, weniger verarmten und weniger unsicheren Weltordnung. Im September 2005 werden sich die Regierungen der Welt erneut bei den Vereinten Nationen versammeln, um sich einen Überblick über die Entwick-

Jetzt gilt es zu beweisen, dass die Millenniums-Erklärung nicht nur ein Versprechen auf Papier ist, sondern ein wirkliches Bekenntnis zum Wandel beinhaltet

lungen seit der Unterzeichnung der Millenniums-Erklärung zu verschaffen und um das weitere Vorgehen in den kommenden zehn Jahren – bis 2015 – festzulegen.

Bisher gibt es wenig Grund zu feiern. Seit der Unterzeichnung der Millenniums-Erklärung waren einige bedeutende Fortschritte bei der menschlichen Entwicklung zu verzeichnen. Die Armut ist zurückgegangen und bei den sozialen Indikatoren ist eine Verbesserung eingetreten. Die MDGs haben das international vorhandene Interesse gebündelt; sie haben Entwicklung und Armutsbekämpfung auf die weltweite Tagesordnung gebracht, wie es noch vor einem Jahrzehnt undenkbar schien. Das Jahr 2005 war gekennzeichnet von einer beispiellosen globalen Kampagne, die zum Ziel hat, dass Armut bald der Vergangenheit angehört. Diese Kampagne hat bereits eine Wirkung gezeitigt in Gestalt von Fortschritten, die beim Gipfel der Gruppe der acht führenden Industriestaaten (G8) hinsichtlich Entwicklungshilfe und Schuldenerlassen gemacht wurden. Dies zeigt: Starke Argumente gestützt durch die Mobilisierung der Öffentlichkeit können die Welt verändern.

Doch während sich die Regierungen auf den Gipfel der Vereinten Nationen 2005 vorbereiten, liest sich der allgemeine Fortschritt bei den Millenniums-Entwicklungszielen eher deprimierend. Die Mehrheit der Länder liegt hinter den meisten Zielvorgaben zurück. In einigen Schlüsselbereichen ist die menschliche Entwicklung ins Stocken gekommen, und ohnehin tiefe Ungleichheiten vergrößern sich noch weiter. Zwischen den hohen Ansprüchen der Millenniums-Erklärung und dem tatsächlichen Fortschritt bei der menschlichen Entwicklung tut sich eine Kluft auf. Diplomatische Formulierungen und höfliche Umschreibungen werden benutzt, um die Lage darzustellen. Keinesfalls darf dies jedoch den Blick auf eine einfache Wahrheit verstellen: Das Versprechen gegenüber den Armen der Welt wird nicht eingelöst.

Dieses Jahr, 2005, sind wir an einem Scheidepunkt angelangt. Die Regierungen der Welt

stehen vor einer wichtigen Entscheidung. Entweder nutzen sie die Gunst der Stunde und machen 2005 zum Beginn einer „Dekade der Entwicklung“. Wenn heute die Mittel zur Verfügung gestellt und die politischen Maßnahmen eingeleitet werden, die zur Erreichung der MDGs erforderlich sind, ist immer noch Zeit, das Versprechen der Millenniums-Erklärung einzulösen. Doch die Frist läuft allmählich ab. Der UN-Gipfel bietet die entscheidende Gelegenheit zur Verabschiedung kühner Aktionspläne. Diese brauchen wir – nicht nur, um den Zielfahrplan für 2015 wieder einhalten zu können, sondern auch, um die tiefen Ungleichheiten zu überwinden, die die Menschheit spalten, und ein neues, gerechteres Modell der Globalisierung zu entwickeln.

Die Alternative ist, so weiterzumachen wie bisher. Dann würde 2005 zu dem Jahr, in dem das Versprechen der Millenniums-Erklärung gebrochen wurde. Damit würde die gegenwärtige Generation politischer Führer in die Geschichte eingehen als Verantwortliche für das Scheitern der Ziele. Der UN-Gipfel steht in Gefahr, anstatt zu handeln, nur eine weitere Runde wohlklingender Erklärungen abzugeben – also mehr Worte und keine Taten seitens der reichen Länder zu produzieren. Die Folgen, die ein derartiges Ergebnis für die Armen der Welt hätte, liegen auf der Hand. Doch in einer Welt, in der Risiken und Gefahren immer stärker miteinander verwoben sind, würden dadurch Sicherheit, Frieden und Wohlstand auch global in Gefahr geraten.

Der Gipfel 2005 gibt den Unterzeichnerstaaten der Millenniums-Erklärung die Chance, zu zeigen, dass sie ihre Verpflichtung ernst nehmen – und dass sie in der Lage sind, mit der Routine zu brechen. Jetzt gilt es zu beweisen, dass die Millenniums-Erklärung nicht nur ein Versprechen auf Papier ist, sondern ein wirkliches Bekenntnis zum Wandel beinhaltet. Der Gipfel ist der geeignete Zeitpunkt, um Investitionsressourcen zu mobilisieren und Pläne zu entwickeln für den Bau der Dämme, die dem Tsunami der weltweiten Armut Einhalt gebieten können. Dazu bedarf es jedoch des

politischen Willens, nach der vor fünf Jahren erstellten Vision zu handeln.

Der Bericht über die menschliche Entwicklung 2005

Dieser Bericht befasst sich mit dem Ausmaß der Herausforderung, der sich die Welt zu Beginn des zehnjährigen Countdown bis 2015 gegenüber sieht. Sein Schwerpunkt liegt darauf, was die Regierungen der reichen Länder tun können, um ihren Teil der Vereinbarung zur globalen Partnerschaft zu erfüllen. Dies bedeutet nicht, dass die Regierungen der Entwicklungsländer keine Verantwortung tragen. Im Gegenteil, ihnen fällt sogar die Hauptverantwortung zu. Nicht noch soviel internationale Zusammenarbeit kann die Handlungen von Regierungen aufwiegen, die es versäumen, der menschlichen Entwicklung Vorrang einzuräumen, die Menschenrechte zu wahren, Ungleichheiten in Angriff zu nehmen und die Korruption auszumerzen. Wenn aber das Bekenntnis zur Zusammenarbeit nicht bekräftigt und durch konkretes Handeln untermauert wird, lassen sich die MDGs nicht erreichen – und die Millenniums-Erklärung wird als ein weiteres leeres Versprechen in die Geschichte eingehen.

Wir konzentrieren uns auf die drei Pfeiler der Zusammenarbeit, die alle dringend der Erneuerung bedürfen. Der erste Pfeiler ist die Entwicklungshilfe. Internationale Hilfe ist eine Schlüsselinvestition in menschliche Entwicklung. Der Ertrag dieser Investition lässt sich in dem Humanpotenzial messen, dass freigesetzt wird, wenn vermeidbare Krankheiten und Todesfälle abgewendet werden, die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern überwunden wird, alle Kinder eine Schulbildung erhalten und die Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum geschaffen werden. Die Entwicklungshilfe krankt an zwei Problemen: chronischer Unterfinanzierung und schlechter Qualität. Zwar hat es in beider Hinsicht Verbesserungen gegeben, es bleibt jedoch noch viel zu tun, um die Lücken zur Finanzierung der Millenniumsziele zu schließen und das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu verbessern.

Der zweite Pfeiler ist der internationale Handel. Unter den richtigen Voraussetzungen kann Handel als wirksamer Katalysator für menschliche Entwicklung dienen. Die 2001 in Doha ausgerufene „Entwicklungsrunde“ der Gespräche der Welthandelsorganisation (WTO) bot den Regierungen der reichen Länder die Möglichkeit, diese Voraussetzungen zu schaffen. Heute, vier Jahre danach, ist nichts Wesentliches erreicht worden. Die Handelspolitik der reichen Länder verweigert weiterhin den armen Ländern und armen Menschen einen fairen Anteil am globalen Wohlstand – und ist damit ein Schlag ins Gesicht der Millenniums-Erklärung. Denn mehr noch als Entwicklungshilfe hätte der Handel das Potenzial, die ärmsten Länder und Menschen der Welt mehr am globalen Wohlstand teilhaben zu lassen. Eine unfaire Handelspolitik, die dieses Potenzial verringert, lässt sich nicht mit dem Bekenntnis zu den MDGs vereinbaren. Darüber hinaus ist sie ungerecht und scheinheilig.

Der dritte Pfeiler ist Sicherheit. Gewaltsame Konflikte bedrohen das Leben von Hunderten Millionen Menschen. Sie sind eine Quelle systematischer Menschenrechtsverletzungen und ein Hemmnis für Fortschritte in Richtung auf die Millenniumsziele. Die Erscheinungsform der Konflikte hat sich gewandelt – neue Risiken für die kollektive Sicherheit sind entstanden. In einer immer stärker miteinander verwobenen Welt überschreiten die Bedrohungen, die durch die Unfähigkeit zur Verhinderung von Konflikten oder durch verpasste Chancen auf Frieden entstehen, unweigerlich nationale Grenzen. Eine wirksamere internationale Zusammenarbeit würde die Voraussetzungen für eine beschleunigte menschliche Entwicklung und wahre Sicherheit schaffen. Sie könnte damit zur Beseitigung der Hindernisse für Fortschritte bei den MDGs beitragen, die durch gewaltsame Konflikte verursacht sind.

Die Erneuerung muss zeitgleich an jedem der Pfeiler internationaler Zusammenarbeit erfolgen. Wenn sie an einer Stelle nicht geschieht, werden die Grundlagen zukünftigen Fortschritts untergraben. In Ländern, wo die Chan-

Unter den richtigen
Voraussetzungen kann
Handel als wirksamer
Katalysator für menschliche
Entwicklung dienen

Es besteht eine echte Gefahr, dass die nächsten zehn Jahre, wie schon die letzten 15, weit weniger zur menschlichen Entwicklung beitragen werden, als es der neue Konsens verspricht

zen zur Teilhabe am Handel durch gewaltsame Konflikte verbaut sind, sind wirksamere Regeln im internationalen Handel wenig wert. Eine Erhöhung der Entwicklungshilfe, die nicht von faireren Handelsregeln begleitet ist, wird weniger als optimale Ergebnisse liefern. Und ein Frieden, der keine Aussicht auf eine Verbesserung des menschlichen Wohlergehens und eine Verringerung der Armut durch Entwicklungshilfe und Handel bietet, wird immer zerbrechlich bleiben.

Der Stand der menschlichen Entwicklung

Vor fünfzehn Jahren sah der erste *Bericht über die menschliche Entwicklung* einem Jahrzehnt des raschen Fortschritts entgegen. „Die 1990er Jahre,“ so lautete die optimistische Prognose, „entwickeln sich zum Jahrzehnt der menschlichen Entwicklung; selten zuvor hat es einen derartigen Konsens über die wahren Ziele von Entwicklungsstrategien gegeben.“ Auch heute gibt es wie 1990 einen Konsens über Entwicklung. Dieser kam eindrucksvoll in den Berichten des UN-Millennium-Projekts und der von Großbritannien eingesetzten Kommission für Afrika zum Ausdruck. Allerdings muss dieser Konsens sich erst noch in konkreten Taten niederschlagen – und da sind die Aussichten nicht gut für das kommende Jahrzehnt. Es besteht eine echte Gefahr, dass die nächsten zehn Jahre, wie schon die letzten 15, weit weniger zur menschlichen Entwicklung beitragen werden, als es der neue Konsens verspricht.

Seit der ersten Ausgabe des *Berichts über die menschliche Entwicklung* ist viel erreicht worden. Im Schnitt sind die Menschen in den Entwicklungsländern heute gesünder, besser gebildet und weniger verarmt – und die Wahrscheinlichkeit, dass sie in einer Mehrparteiendemokratie leben, hat sich auch erhöht. Seit 1990 ist die Lebenserwartung in den Entwicklungsländern um zwei Jahre gestiegen. Es sterben drei Millionen weniger Kinder im Jahr, und 30 Millionen mehr Kinder besuchen die Schule. Über 130 Millionen Menschen sind extremer Armut entronnen. Diese Errungen-

schaften bei der menschlichen Entwicklung sollte man nicht unterschätzen.

Man darf sie aber auch nicht zu hoch einschätzen. Im Jahr 2003 erzielten 18 Länder mit einer Gesamtbevölkerung von 460 Millionen Menschen geringere Punktzahlen beim Index für menschliche Entwicklung (Human Development Index – HDI) als 1990 – ein beispielloser Rückschritt. Inmitten des Aufschwungs der Weltwirtschaft erleben 10,7 Millionen Kinder jährlich ihren fünften Geburtstag nicht, und mehr als eine Milliarde Menschen leben in tiefstem Elend mit einem Einkommen von weniger als einem US-Dollar am Tag. Die HIV/AIDS-Epidemie hat die menschliche Entwicklung am stärksten zurückgeworfen. 2003 forderte die Epidemie drei Millionen Menschenleben; dazu gab es fünf Millionen Neuinfektionen. Millionen von Kindern sind dadurch zu Waisen geworden.

Durch das Zusammenwachsen der Welt entstehen tiefere Verbindungen zwischen den einzelnen Ländern. In Bezug auf die Wirtschaft verringert sich der Abstand zwischen Menschen und Ländern rasch, da Handel, Technologie und Investitionen alle Länder in einem Netz wechselseitiger Abhängigkeiten zusammenführen. In Bezug auf die menschliche Entwicklung ist der Abstand zwischen den einzelnen Ländern jedoch gekennzeichnet durch tiefe und manchmal immer tiefer werdende Ungleichheit beim Einkommen und den Lebenschancen. Ein Fünftel der Menschheit lebt in Ländern, wo sich viele nichts dabei denken, zwei US-Dollar am Tag für einen Cappuccino auszugeben. Ein weiteres Fünftel der Menschheit hingegen muss mit weniger als einem US-Dollar am Tag auskommen und lebt in Ländern, wo Kinder sterben müssen, weil es ihnen an etwas so Einfachem wie einem Moskitonetz mangelt.

Zu Beginn des einundzwanzigsten Jahrhunderts leben wir in einer geteilten Welt. Das Ausmaß dieser Trennung stellt eine grundlegende Herausforderung für die globale menschliche Gemeinschaft dar. Ein Teil dieser Herausforderung ist ethisch und moralisch. Nelson Mandela hat dies 2005 so ausgedrückt: „Massive

Die reichsten 500
Einzelpersonen der Welt
verfügen gemeinsam über
ein größeres Einkommen als
die ärmsten 416 Millionen

Armut und eklatante Ungleichheit sind derart furchtbare Geißeln unserer Zeit – einer Zeit, in der die Welt sich atemberaubender Fortschritte auf den Gebieten Wissenschaft, Technologie, Industrie und Ansammlung von Wohlstand rühmen kann –, dass sie als gleichgroße soziale Übel eingestuft werden müssen wie Sklaverei und Apartheid.“ Diese doppelte Geißel von Armut und Ungleichheit kann besiegt werden – doch in dieser Richtung hat es nur stockende und unregelmäßige Fortschritte gegeben.

Genauso wie die armen Länder haben auch die reichen ein Interesse daran, dass sich dieses Bild ändert. Die Verringerung des Abgrunds, der sich innerhalb der menschlichen Gemeinschaft bei Wohlstand und Chancen auftut, ist kein Nullsummenspiel, bei dem die einen verlieren müssen, damit die anderen gewinnen können. Das Wohlergehen der Menschen in den reichen Ländern wird nicht dadurch beeinträchtigt, dass die Menschen in den armen Ländern bessere Chancen erhalten, ein langes und gesundes Leben zu führen, ihren Kinder eine anständige Bildung zu ermöglichen und der Armut zu entkommen. Im Gegenteil, es wird dazu beitragen, einen gemeinsamen Wohlstand aufzubauen und unsere kollektive Sicherheit zu stärken. In unserer vernetzten Welt ist eine Zukunft, die inmitten des Überflusses auf dem Fundament der Massenarmut beruht, wirtschaftlich ineffizient, politisch nicht tragfähig und moralisch unhaltbar.

Die Kluft bei der Lebenserwartung zählt zu den grundlegendsten aller Ungleichheiten. Heutzutage hat jemand, der in Sambia lebt, eine geringere Chance, 30 Jahre alt zu werden, als jemand, der 1840 in England geboren wurde – und die Kluft wird immer größer. Der Kern des Problems ist HIV/AIDS. Der größte demographische Schlag in Europa seit der Pest im Mittelalter war der, den Frankreich während des Ersten Weltkriegs erlitten hat. Damals sank die Lebenserwartung um etwa 16 Jahre. Im Vergleich dazu sieht sich Botswana heute einem durch HIV/AIDS verursachten Rückgang der Lebenserwartung um 31 Jahre gegenüber. Über die unmittelbaren menschlichen Kosten hinaus zerstört

HIV/AIDS die soziale und wirtschaftliche Infrastruktur, die für eine Gesundung unverzichtbar ist. Die Krankheit lässt sich noch nicht heilen. Aber Millionen von Menschenleben hätten bereits gerettet werden können, wenn die internationale Gemeinschaft nicht so lange gewartet hätte, bis sich eine ernsthafte Bedrohung zu einer ausgewachsenen Krise entwickelt hat.

Kein Indikator veranschaulicht die ungleichen Chancen bei der menschlichen Entwicklung besser als die Kindersterblichkeit. Die weltweiten Sterberaten bei Kindern sinken zwar, aber der Trend ist rückläufig und es tut sich ein immer größerer Abgrund zwischen den reichen und den armen Ländern auf. Rückläufige Trends in diesem Bereich kosten Menschenleben. Hätte man es geschafft, das Tempo des Fortschritts der 1980er Jahre auch in den vergangenen 15 Jahren zu halten, würden dieses Jahr 1,2 Millionen weniger Kinder sterben. Für den Anstieg der anteiligen Kindersterblichkeit ist vor allem Afrika südlich der Sahara verantwortlich: Die Region kommt für 20 Prozent der Geburten weltweit auf, aber für 44 Prozent der Todesfälle unter Kindern. Eine Verlangsamung des Fortschritts lässt sich jedoch auch außerhalb Afrikas südlich der Sahara beobachten. Einige der Länder, die im Zuge der Globalisierung die frappierendsten „Erfolgsgeschichten“ geschrieben haben – darunter China und Indien – ist es nicht gelungen, den neu gewonnenen Wohlstand und steigende Einkommen im Sinne einer rascheren Senkung der Kindersterblichkeit umzusetzen. Eine tief verwurzelte Ungleichheit bei der menschlichen Entwicklung liegt diesem Problem zugrunde.

Derweil tobt die Debatte über Trends bei der globalen Einkommensverteilung weiter. Weniger debattieren lässt sich das bloße Ausmaß der Ungleichheit. Die reichsten 500 Einzelpersonen der Welt verfügen gemeinsam über ein größeres Einkommen als die ärmsten 416 Millionen. Einmal abgesehen von solchen Extremen haben die 2,5 Milliarden Menschen, die mit weniger als zwei US-Dollar am Tag auskommen müssen – 40 Prozent der Weltbevölkerung – nur einen Anteil von fünf Prozent

Die Millenniums-Zielvorgabe zur Senkung der Kindersterblichkeit wird um 4,4 Millionen vermeidbare Todesfälle von Kindern im Jahr 2015 verpasst

am weltweiten Einkommen. Der Anteil der reichsten zehn Prozent, von denen fast alle in Ländern mit hohem Einkommen leben, beträgt hingegen 54 Prozent.

Eine offensichtliche natürliche Folge der extremen globalen Ungleichheit ist, dass sogar geringfügige Veränderungen bei der vertikalen Verteilung dramatische Auswirkungen auf die Armut haben können. Ausgehend von den uns vorliegenden Daten über globale Einkommensverteilung schätzen wir, dass es 300 Milliarden US-Dollar kosten würde, das Einkommen von einer Milliarde Menschen, die von weniger als einem US-Dollar am Tag leben, über die Schwelle der extremen Armut anzuheben. Dieser Betrag entspricht 1,6 Prozent des Einkommens der reichsten zehn Prozent der Weltbevölkerung. Allerdings lässt sich mit dieser Zahl nur ein statischer Transfer zum Ausdruck bringen. Die nachhaltige Verringerung der Armut verlangt nach dynamischen Prozessen, durch die arme Länder und arme Menschen selbst einen Ausweg aus extremer Not finden können. In unserer zutiefst ungleichen Welt würde mehr Gleichheit aber als wirksamer Katalysator für die Verringerung der Armut und für Fortschritte bei den Millenniumszielen dienen.

Wie wirkt sich nun der derzeitige Verlauf der globalen menschlichen Entwicklung auf die Millenniums-Entwicklungsziele aus? Zur Beantwortung dieser Frage nutzen wir Länderdaten, um zu prognostizieren, wo die Welt 2015 bei einigen der wesentlichen Zielen stehen wird. Das Bild, das sich dabei ergibt, ist nicht gerade ermutigend. Wenn der gegenwärtige Trend anhält, tut sich eine enorme Kluft zwischen den Zielvorgaben der MDGs und den erreichten Ergebnissen auf. Diese kann man statistisch ausdrücken, doch hinter der Statistik verbergen sich das Leben und die Hoffnungen gewöhnlicher Menschen. Die menschlichen Kosten lassen sich nie allein durch Zahlen zum Ausdruck bringen. Doch unsere Prognose für 2015 gibt Hinweise auf das Ausmaß der Kosten. Wenn es so weiter geht wie derzeit, hätte dies für die Entwicklungsländer u.a. folgende Konsequenzen:

- Die Millenniums-Zielvorgabe zur Senkung der Kindersterblichkeit wird um 4,4 Millionen vermeidbare Todesfälle von Kindern im Jahr 2015 verpasst – dreimal so viel wie die Zahl der Kinder unter fünf Jahren in London, New York und Tokio zusammengekommen. In den nächsten zehn Jahren kommen durch die Abweichung des derzeitigen Trends von der Zielvorgabe weitere 41 Millionen Kinder hinzu, die vor ihrem fünften Geburtstag an der am leichtesten heilbaren aller Krankheiten – Armut – sterben werden. Dieses Ergebnis lässt sich nur schwer vereinbaren mit dem Versprechen der Millenniums-Erklärung, die Kinder der Welt zu schützen.
- Die Diskrepanz zwischen der Zielvorgabe zur Halbierung der Armut und den prognostizierten Resultaten bedeutet weitere 380 Millionen Menschen im Jahr 2015, deren Einkommen weniger als einen US-Dollar beträgt.
- Nach dem gegenwärtigen Trend wird das Ziel der allgemeinen Grundschulbildung ebenfalls verfehlt werden; 2015 wird es immer noch 47 Millionen Kinder geben, die nicht zur Schule gehen.

So sieht also eine einfache Fortschreibung der gegenwärtigen Trends aus – doch Trends sind nicht unabwendbar. Im Finanzwesen gibt es ein geflügeltes Wort: Die Leistungen der Vergangenheit stellen keine Richtschnur für zukünftige Ergebnisse dar. Im Blick auf die Millenniums-Entwicklungsziele ist dies zweifellos eine erfreuliche Feststellung. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen hat es so ausgedrückt: „Die MDGs können bis 2015 erreicht werden – aber nur, wenn alle Beteiligten aus ihrer Routine ausbrechen und ihre Bemühungen sofort dramatisch beschleunigen und verstärken.“ Einige der ärmsten Länder der Welt – darunter Bangladesch, Uganda und Vietnam – haben bewiesen, dass rascher Fortschritt möglich ist. Doch die reichen Länder müssen zur Deckung der Anlaufkosten eines globalen Aufschwungs der menschlichen Entwicklung beitragen.

Während die Regierungen sich auf den UN-Gipfel 2005 vorbereiten, geht von der Prognose für 2015 eine deutliche Warnung aus. Um es ohne Umschweife auszudrücken: Alle Anzeichen weisen darauf hin, dass die Welt bei der menschlichen Entwicklung auf ein Desaster zusteuert, dessen Kosten in vermeidbaren Todesfällen, Kindern, die keine Schule besuchen können, und verpassten Gelegenheiten zur Armutsreduzierung gemessen werden wird. Dieses Desaster ist sowohl vermeidbar als auch vorhersehbar. Wenn es den Regierungen ernst mit ihrem Bekenntnis zu den MDGs ist, können sie nicht einfach so weitermachen wie bisher. Der UN-Gipfel 2005 bietet die Chance, einen neuen Kurs für das nächste Jahrzehnt zu stecken.

Warum Ungleichheit etwas ausmacht

Innerhalb der einzelnen Länder tun sich genauso tiefe Abgründe bei der menschlichen Entwicklung auf wie zwischen verschiedenen Ländern. Darin spiegelt sich fehlende Chancengleichheit wider – Menschen werden wegen ihres Geschlechts, ihrer Gruppenzugehörigkeit, ihres Wohlstands oder ihres Aufenthaltsorts Steine in den Weg gelegt. Derartige Ungleichheiten sind ungerecht. Sie sind außerdem wirtschaftlich gesehen eine Verschwendung und wirken sozial destabilisierend. Eine der effizientesten Wege zur Überwindung extremer Armut ist es, die strukturellen Kräfte zu überwinden, die extreme Ungleichheit produzieren und aufrechterhalten. Damit wird das Gemeinwohl gefördert und ein schnellerer Fortschritt bei den MDGs erzielt.

Die Millenniums-Entwicklungsziele selber sind eine grundsätzliche Erklärung der internationalen Entschlossenheit, die in einem Bekenntnis zu den grundlegenden Menschenrechten verankert ist. Diese Rechte – das Recht auf Bildung, auf Gleichstellung der Geschlechter, auf Überleben der Kindheit und auf einen angemessenen Lebensstandard – sind von ihrer Natur her allgemeingültig. Deshalb sollte Fortschritt bei den MDGs allen Menschen dienen, unabhängig von ihrem Haushaltseinkommen, ihrem Geschlecht oder ihrem Aufenthaltsort.

Die Regierungen messen jedoch Fortschritt anhand nationaler Mittelwerte. Dies kann dazu führen, dass der Blick auf tiefgreifende Ungleichheiten beim Fortschritt verstellt wird, die auf Disparitäten aufgrund von Wohlstand, Geschlecht, Gruppenzugehörigkeit und anderen Faktoren beruhen.

In diesem Bericht wird aufgezeigt, wie Fortschritt bei der Erreichung der Millenniumsziele gebremst wird, wenn man extreme Ungleichheiten nicht in Angriff nimmt. Bei vielen der MDGs bleiben die Armen und Unterprivilegierten zurück. Eine länderübergreifende Analyse lässt erkennen, dass die Kindersterblichkeitsraten bei den ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung nicht einmal halb so schnell sinken wie im Welt-durchschnitt. Da die ärmsten 20 Prozent somit für einen unverhältnismäßig hohen Anteil an der Kindersterblichkeit aufkommen, verringert sich das generelle Tempo des Fortschritts bei der Erreichung der Ziele. Die Schaffung von Bedingungen, unter denen die Armen zur allgemeinen menschlichen Entwicklung aufschließen können, würde den MDGs neue, dynamische Impulse verleihen. Es würde außerdem eine Ursache sozialer Ungerechtigkeit angehen.

Ein vielschichtiges Geflecht von Ungleichheiten schafft lebenslange Benachteiligung bestimmter Menschen. In Ländern, auf die über 80 Prozent der Weltbevölkerung entfällt, wächst die ungleiche Einkommensverteilung. Ungleichheit auf diesem Gebiet ist von besonderer Bedeutung, weil zwischen Verteilungsmustern und dem Niveau der Armut ein Zusammenhang besteht. So liegt etwa in Brasilien, einem Land mit großer ungleicher Verteilung und mittlerem Einkommen, das Durchschnittseinkommen dreimal so hoch wie in Vietnam, einem Land mit geringer Ungleichverteilung und niedrigem Einkommen. Dennoch verfügen die ärmsten zehn Prozent in Brasilien über ein geringeres Einkommen als die ärmsten zehn Prozent in Vietnam. Ein hohes Maß an ungleicher Einkommensverteilung beeinträchtigt das Wirtschaftswachstum und senkt das Tempo, mit dem Wachstum in Armutsreduzierung umgesetzt wird. Es verringert sowohl die Größe

In Ländern, auf die über 80 Prozent der Weltbevölkerung entfällt, wächst die ungleiche Einkommensverteilung

Jedes Jahr gehen
in Indien 130.000
Kinderleben aufgrund des
Nachteils verloren, mit
zwei X-Chromosomen
geboren zu sein

des Kuchens, den es zu verteilen gibt, als auch die Größe des Kuchenstückchens, das für die Armen abfällt.

Ungleiche Einkommensverteilung zeigt eine Wechselwirkung mit anderen Ungleichheiten bei den Lebenschancen. In einen armen Haushalt hineingeboren zu werden, verringert die Lebens-, manchmal sogar die Überlebenschancen. In Ghana oder im Senegal sterben Kinder, die in die 20 Prozent einkommenschwächsten Haushalte hineingeboren werden, im Schnitt zwei- bis dreimal häufiger vor Vollendung des fünften Lebensjahrs als Kinder, die in den reichsten 20 Prozent der Haushalte zur Welt kommen. Und die Benachteiligung verfolgt diese Menschen ihr ganzes Leben lang. Arme Frauen haben seltener eine Schulbildung und erhalten seltener vorgeburtliche Betreuung während einer Schwangerschaft. Ihre Kinder haben eine geringere Überlebenschance und machen seltener einen Schulabschluss. Damit setzt sich der Kreislauf des Elends über Generationen hinweg fort. Grundlegende Ungleichheiten bei den Lebenschancen beschränken sich nicht allein auf die armen Länder. Die gesundheitliche Situation in den Vereinigten Staaten, dem reichsten Land der Welt, spiegelt tiefgreifende Ungleichheiten aufgrund von Wohlstand und Rasse wider. Regionale Gefälle sind eine weitere Ursache von Ungleichheit. Die Bruchlinien der menschlichen Entwicklung trennen ländliche von städtischen und arme von reichen Regionen desselben Landes. So ist in einigen Staaten Mexikos der Alphabetisierungsgrad vergleichbar hoch wie in Ländern mit hohem Einkommen. In den überwiegend landwirtschaftlich geprägten Wohngebieten der indigenen Völker in südlichen Staaten wie Guerrero, die im sogenannten Armutsgürtel gelegen sind, nähert sich die Analphabetenquote bei Frauen der von Mali.

Geschlechtszugehörigkeit ist weltweit einer der deutlichsten Anzeiger für Benachteiligung. Dies gilt speziell für Südasien. Der hohe Anteil „fehlender Frauen“ in der Region legt Zeugnis vom Ausmaß des Problems ab. Die Benachteiligung beginnt hier schon bei der Geburt. In

Indien liegt die Sterberate im Alter von ein bis fünf Jahren bei Mädchen um 50 Prozent höher als bei Jungen. Anders ausgedrückt gehen jedes Jahr 130.000 Kinderleben aufgrund des Nachteils verloren, mit zwei X-Chromosomen geboren zu sein. In Pakistan würde eine Gleichstellung der Geschlechter beim Schulbesuch weiteren zwei Millionen Mädchen die Chance geben, eine Schulbildung zu erhalten.

Der Verringerung von Ungleichheit bei der Verteilung der Möglichkeiten zur menschlichen Entwicklung wird von sich aus Vorrang in der öffentlichen Politik eingeräumt: Sie hat schon aus inneren Gründen eine Bedeutung. Außerdem wäre sie auch bei der Beschleunigung des Fortschritts in Richtung auf die Millenniumsziele förderlich. Wenn man die Kluft schließen könnte, die sich bei der Kindersterblichkeit zwischen den reichsten und den ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung auftut, würden Todesfälle bei Kindern um fast zwei Drittel zurückgehen. Auf diese Weise könnten jedes Jahr mehr als sechs Millionen Leben gerettet werden – und die Welt könnte den Fahrplan zur Erreichung der MDG-Zielvorgabe einer Senkung der Kindersterblichkeit um zwei Drittel wieder einhalten.

Eine gerechte Einkommensverteilung wäre ein wirksamer Katalysator für beschleunigte Armutsreduzierung. Wir verwenden Erhebungen von Haushaltseinkommen und -ausgaben, um die Auswirkungen eines Wachstumsmechanismus zu simulieren, bei dem arme Menschen einen doppelt so großen Anteil am zukünftigen Wachstum erhalten wie ihr gegenwärtiger Anteil am Nationaleinkommen. Im Fall von Brasilien verkürzt diese Version armutsreduzierenden Wachstums den Zeithorizont für die Halbierung der Armut um 19 Jahre, im Fall von Kenia um 17 Jahre. Daraus folgern wir: Wenn es um die Reduzierung der Einkommensarmut geht, ist Verteilung genauso wichtig wie Wachstum. Diese Schlussfolgerung gilt genauso für Länder mit geringem Einkommen wie für Länder mit mittlerem Einkommen. Ohne Verbesserungen bei der Einkommensverteilung würde es im Afrika südlich der Sahara unrealistisch hoher Wachstumsraten bedürfen,

um die Armut bis 2015 zu halbieren. Dieser Überlegung ist hinzuzufügen, dass ein nachgewiesenes Bekenntnis zur Verminderung der Ungleichheit – als Teil einer breiter angelegten Strategie der Armutsreduzierung – zu mehr allgemeiner Unterstützung der Entwicklungshilfe in den Geberländern beitragen würde.

Durch nationale Simulationen anhand eines globalen Modells der Einkommensverteilung lassen sich die potenziellen Vorteile verringerter Ungleichheit für die globale Armutsreduzierung herausstellen. Mithilfe eines solchen Modells wird die Frage aufgeworfen, was geschehen würde, wenn Menschen, die von weniger als einem US-Dollar am Tag leben, ihren Anteil am zukünftigen Wachstum verdoppeln würden. Die Antwort ist: Bis 2015 würde die Zahl der Menschen, die ein Tageseinkommen von unter einem US-Dollar haben, voraussichtlich um ein Drittel abnehmen – dies entspricht 258 Millionen Menschen.

Planspiele dieser Art beschreiben, welche Resultate möglich wären. Um darauf hinzuwirken zu können, bedarf es einer Neuorientierung der öffentlichen Politik. Der Verbesserung von Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Erschwinglichkeit öffentlicher Dienstleistungen und der Erhöhung des Anteils armer Menschen am Wachstum sollte wesentlich mehr Gewicht beigemessen werden. Es gibt kein Patentrezept, wie sich Verbesserungen bei der Einkommensverteilung erzielen lassen. Viele Länder, insbesondere in Afrika südlich der Sahara, benötigen Maßnahmen, um das produktive Potenzial der Kleinbauern und generell der ländlichen Gebiete zu erschließen. Auf einer übergeordneten Ebene ist Bildung einer der Schlüssel zu mehr Gerechtigkeit. Entscheidend ist auch eine Finanzpolitik, die auf sozialen Wandel gerichtet ist, Sicherheit bietet und die Armen mit den Aktivposten ausstattet, die nötig sind, um der Armut zu entgehen.

Das alles bedeutet nicht, dass es leicht wäre, größere Gerechtigkeit bei der menschlichen Entwicklung zu erreichen. Extreme Ungleichheiten haben ihre Wurzeln in Machtstrukturen, die arme Leute ihrer Marktchancen berauben, ihren Zugang zu Dienstleistungen beschrän-

ken und – was entscheidend ist – ihnen ein politisches Mitspracherecht verwehren. Diese Pathologie der Macht schadet der marktbezogenen Entwicklung und politischen Stabilität; sie stellt überdies ein Hemmnis für die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele dar.

Internationale Entwicklungshilfe – mehr Quantität, höhere Qualität

Internationale Entwicklungshilfe ist eine der wirksamsten Waffen im Kampf gegen die Armut. Heute wird von dieser Waffe zu selten Gebrauch gemacht, sie wird nicht wirksam eingesetzt und bedarf der Instandsetzung. Die Reformierung des internationalen Entwicklungshilfesystems ist eine grundlegende Voraussetzung, damit der Zielfahrplan für die MDGs wieder eingehalten werden kann.

In den reichen Ländern stellt man sich Entwicklungshilfe manchmal als einseitigen Akt der Nächstenliebe vor. Diese Sichtweise ist unangebracht. In einer Welt miteinander verknüpfter Risiken und Chancen ist Entwicklungshilfe genauso eine Investition wie ein moralisches Erfordernis – eine Investition in gemeinschaftlichen Wohlstand, kollektive Sicherheit und eine gemeinsame Zukunft. Wenn versäumt wird, heute in ausreichendem Umfang Investitionen zu tätigen, werden morgen Kosten entstehen.

Entwicklungshilfe steht im Mittelpunkt der neuen Partnerschaft für Entwicklung, wie sie in der Millenniums-Erklärung vorgesehen ist. Wie in jeder Partnerschaft haben beide Beteiligten ihre eigenen Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen. Die Entwicklungsländer sind dafür verantwortlich, ein Umfeld zu schaffen, in dem Entwicklungshilfe die optimalen Ergebnisse erbringen kann. Die reichen Länder haben ihrerseits die Verpflichtung, ihre Zusagen einzuhalten.

Für wirksame Entwicklungshilfe gelten drei Voraussetzungen. Erstens muss sie in ausreichender Quantität geleistet werden, um einen Sprung nach vorne bei der mensch-

Heute ist bei der
Entwicklungsfinanzierung
das Glas bald
wieder halb voll

lichen Entwicklung zu ermöglichen. Hilfe gibt den Regierungen eine Ressource in die Hand, mit der sie ihre diversen Investitionen in Gesundheit, Bildung und wirtschaftliche Infrastruktur tätigen können, die zur Durchbrechung von Kreisläufen der Not und zur Unterstützung wirtschaftlicher Gesundung erforderlich sind. Diese Ressource muss der Größe der Finanzierungslücke angemessen sein. Zweitens muss Hilfe geleistet werden auf der Grundlage von Berechenbarkeit, niedrigen Transaktionskosten und einem guten Kosten-Nutzen-Verhältnis. Drittens verlangt wirksame Entwicklungshilfe nach Eigenverantwortung der Länder. Die Entwicklungsländer tragen selbst die Hauptverantwortung dafür, die Voraussetzungen zu schaffen, unter denen die Hilfe optimale Ergebnisse erbringen kann. Während es bei der Erhöhung der Quantität und der Verbesserung der Qualität von Entwicklungshilfe Fortschritte gegeben hat, wurde bislang keine der genannten Voraussetzungen erfüllt.

Zum Zeitpunkt, als die Millenniums-Erklärung unterzeichnet wurde, war bei der Entwicklungshilfe – um ein Bild zu gebrauchen – das Glas zu drei Vierteln leer und außerdem undicht. In den 1990er Jahren wurden starke Kürzungen an den Entwicklungshilfeetats vorgenommen, so dass beispielsweise die Hilfe für Afrika südlich der Sahara pro Kopf um ein Drittel zurückging. Heute ist bei der Entwicklungsfinanzierung das Glas bald wieder halb voll. Die Konferenz von Monterrey zur Entwicklungsfinanzierung 2002 markierte den Beginn der Erholung bei der Entwicklungshilfe. Seit Monterrey war bei der Hilfe ein realer Zuwachs von vier Prozent im Jahr zu verzeichnen, was zwölf Milliarden US-Dollar entspricht (bei gleichbleibenden Preisen von 2003 in US-Dollar). Die reichen Länder geben nun zusammengenommen 0,25 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) für Entwicklungshilfe aus – weniger als 1990, aber seit 1997 wieder mit einem Aufwärtstrend. Die Zusage der Europäischen Union, bis 2010 einen Wert von 0,51 Prozent erreichen zu wollen, ist besonders erfreulich.

Selbst wenn die geplanten Zuwächse in vollem Umfang eintreten sollten, verbleibt bei der Finanzierung der MDGs ein großer Fehlbedarf, der von 2006 bis 2010 von 46 auf 52 Milliarden US-Dollar ansteigen wird. Die Finanzierungslücke ist besonders groß bei Afrika südlich der Sahara – dort müssten die Hilfeleistungen innerhalb von fünf Jahren verdoppelt werden, um die Kosten zu decken, die schätzungsweise für die Erreichung der Ziele anfallen. Wenn die Finanzierungslücke nicht durch einen stufenweisen Anstieg der Entwicklungshilfe geschlossen wird, wird dies die Regierungen davon abhalten, die Investitionen in Gesundheit, Bildung und Infrastruktur zu tätigen, die für die Verbesserung der Wohlfahrt und zur Förderung der wirtschaftlichen Gesundung nötig sind, um die MDGs zu erreichen.

Die reichen Länder bekennen sich zwar öffentlich zur Bedeutung der Entwicklungshilfe, den Worten sind aber bislang keine Taten gefolgt. Drei Mitglieder der G8 – Italien, die Vereinigten Staaten und Japan – haben unter den 22 Ländern, die im Entwicklungshilfesausschuss der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vertreten sind, die geringsten Anteile von Hilfe im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen. Positiv ist zu vermerken, dass die Vereinigten Staaten, der größte Hilfegeber der Welt, ihre Entwicklungshilfe seit 2000 um acht Milliarden US-Dollar erhöht haben und zum wichtigsten Geberland für Afrika südlich der Sahara geworden sind. Eine weitere begrüßenswerte Entwicklung ist, dass immer ehrgeizigere Ziele gesetzt werden. Allerdings haben die Geber keinen guten Ruf, was die Einhaltung von Zielsetzungen betrifft – und einige der wichtigsten Geber haben den Schritt hin zu konkreten und verbindlichen Mittelzusagen nicht vollzogen. Wenn die MDGs erreicht werden sollen, muss in den nächsten zehn Jahren eine klare Zäsur gegenüber den vergangenen 15 Jahren erfolgen. Seit 1990 hat der zunehmende Wohlstand in den reichen Ländern wenig dafür getan, die Spendenwilligkeit zu erhöhen: Während das

Pro-Kopf-Einkommen um 6.070 US-Dollar gestiegen ist, hat die geleistete Entwicklungshilfe pro Kopf um einen US-Dollar abgenommen. Diese Zahlen lassen erkennen, dass für die Gewinner der Globalisierung nicht im Vordergrund steht, den Verlierern zu helfen, obwohl dies zu ihrem eigenen Vorteil wäre.

In der chronischen Unterfinanzierung von Entwicklungshilfe spiegelt sich eine Schieflage der Prioritäten bei den öffentlichen Ausgaben wider. Die kollektive Sicherheit hängt zunehmend davon ab, dass die eigentlichen Ursachen von Armut und Ungleichheit in Angriff genommen werden. Doch für je einen US-Dollar, den die reichen Länder für Entwicklungshilfe ausgeben, fließen zehn US-Dollar in die Militärausgaben. Allein der Anstieg bei den Militärausgaben seit 2000 hätte, wenn man diese Mittel für die Entwicklungshilfe bereitgestellt hätte, ausgereicht, das Ziel zu erreichen, das die Vereinten Nationen seit langem verfolgen: nämlich, dass 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens in die Entwicklungshilfe fließen. Da menschliche Sicherheit meist nur unter dem Aspekt militärischer Sicherheit gesehen wird, wird zu wenig investiert, um einige der größten Bedrohungen des menschlichen Lebens abzuwenden. Die gegenwärtigen Ausgaben zur Eindämmung von HIV/AIDS, einer Krankheit, die drei Millionen Menschenleben im Jahr fordert, entsprechen dem, was in drei Tagen für militärische Zwecke ausgegeben wird.

Manchmal wird in Frage gestellt, ob die Millenniums-Entwicklungsziele finanzierbar sind. Im Endeffekt hängt dies davon ab, welche politischen Prioritäten man setzt. Im Vergleich zu dem Wohlstand in den reichen Ländern nehmen sich die benötigten Investitionen allerdings bescheiden aus. Im nächsten Jahrzehnt werden jährlich sieben Milliarden US-Dollar benötigt, um 2,6 Milliarden Menschen einen Zugang zu sauberem Wasser zu verschaffen – weniger als die Summe, die Europäer für Parfüm oder US-Amerikaner für Schönheitsoperationen ausgeben. Hier geht es wohlgerne um eine Investition, die jeden Tag schätzungsweise 4.000 Menschenleben retten könnte.

Die Geber sind sich einig, wie wichtig es ist, Probleme hinsichtlich der Qualität der Hilfe anzugehen. Im März 2005 wurden in der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit von Entwicklungshilfe wichtige Prinzipien niedergelegt, wie Geber ihre Hilfe wirksamer gestalten können, sowie Zielvorgaben zur Überwachung des Fortschritts bei neuen Praktiken aufgestellt. Die Koordination hat sich verbessert, es wird weniger Hilfe in Form von gebundener Hilfe gewährt und auf die Eigenverantwortung der Länder wird mehr Wert gelegt. Doch die allgemeine Praxis hinkt den erklärten Prinzipien noch weit hinterher. Es wird immer noch sehr viel weniger Hilfe geleistet als zugesagt ist. Dies untergräbt auch die Finanzplanung zur Armutsreduzierung. Gleichzeitig schwächt die spezifische Form, die Konditionalität oft annimmt, die Eigenverantwortung der Länder und beeinträchtigt die Hilfeleistungen. Da die Geber nur widerwillig von nationalen Systemen Gebrauch machen, steigen die Transaktionskosten und die nationale Kapazität nimmt ab.

Gebundene Hilfe ist nach wie vor eine der gravierendsten Formen des Missbrauchs armutsorientierter Entwicklungshilfe. Die Bindung von Hilfe, bei der Entwicklungshilfe davon abhängig gemacht wird, dass Waren und Dienstleistungen aus dem Geberland bezogen werden, statt den Hilfeempfängern die Nutzung des offenen Markts zu ermöglichen, wirkt sich negativ auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis aus. Viele Geber haben den Anteil gebundener Hilfe bereits reduziert, doch sie wird weiterhin häufig praktiziert, wobei selten darüber berichtet wird. Nach unserer konservativen Schätzung entstehen den Ländern mit niedrigem Einkommen durch gebundene Hilfe Kosten von fünf bis sieben Milliarden US-Dollar. Afrika südlich der Sahara zahlt für gebundene Hilfe eine „Abgabe“ von 1,6 Mrd. US-Dollar.

In einigen Bereichen sieht die „neue Entwicklungspartnerschaft“, die bei der Konferenz von Monterrey ausgerufen wurde, immer noch verdächtig nach einer Fortsetzung der alten Partnerschaft unter anderem Etikett aus. Das Ungleichgewicht bei den Verantwortlich-

Gebundene Hilfe ist nach wie vor eine der gravierendsten Formen des Missbrauchs armutsorientierter Entwicklungshilfe

Im Gegensatz zu den Hilfeempfängern ist es den Gebern möglich, sich ungestraft ihrer Verpflichtungen zu entziehen

keiten und Verpflichtungen besteht weiter. Von den Hilfeempfängern wird verlangt, dass sie Zielvorgaben für die Erreichung der MDGs setzen, Haushaltsziele erfüllen, die vierteljährlich vom Internationalen Währungsfonds (IWF) überwacht werden, eine verwirrende Fülle von Bedingungen einhalten, die von den Gebern gestellt werden, und sich mit Praktiken der Geber auseinandersetzen, die die Transaktionskosten in die Höhe treiben und den Wert der Hilfeleistungen mindern. Die Geber wiederum setzen sich selbst keine Zielvorgaben. Stattdessen machen sie weit gefasste, unverbindliche Zusagen zur Menge der Hilfe (die später zumeist nicht eingehalten werden) und noch weiter gefasste, noch vagere Zusagen zur Verbesserung der Qualität von Hilfe. Im Gegensatz zu den Hilfeempfängern ist es den Gebern möglich, sich ungestraft ihrer Verpflichtungen zu entziehen. In der Praxis hat sich also die neue Partnerschaft als Einbahnstraße erwiesen. Wir brauchen eine wahrhaftig neue Partnerschaft, bei der die Geber wie auch die Empfänger ihre Zusagen einhalten, um das Versprechen der Millenniums-Erklärung einzulösen.

Dieses Jahr bietet sich die Gelegenheit, diese Partnerschaft zu besiegeln und der Entwicklungshilfeszusammenarbeit eine neue Richtung zu geben. Die Geberländer müssen zunächst die in Monterrey gemachten Versprechen einlösen und dann darauf aufbauen. Zu den Hauptforderungen gehören:

- *Einen Termin setzen (und ihn einzuhalten), um bis 2015 einen Anteil der Entwicklungshilfe von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens zu erreichen.* Die Geber sollten für 2010 Mittelzusagen in Höhe von mindestens 0,5 Prozent abgeben, damit die Zielvorgabe für 2015 erreichbar bleibt.
- *Untragbare Schulden zu regulieren.* Beim G8-Gipfel 2005 wurde ein bedeutender Durchbruch in Bezug auf die Schuldenlast der hochverschuldeten armen Länder (HIPC) erzielt. Dennoch bestehen manche Probleme weiter. Viele Länder mit geringem Einkommen haben nach wie vor akute Schwierigkeiten, ihren Verpflichtungen

aus dem Schuldendienst nachzukommen. Zur endgültigen Überwindung der Schuldenkrise muss gehandelt werden, um den Kreis der Länder auszuweiten und sicherzustellen, dass die Schuldentrückzahlungen auf einem mit der Finanzierung der MDGs vereinbaren Niveau gehalten werden.

- *Mittels Regierungsprogrammen eine berechenbare, auf mehrere Jahre angelegte Finanzierung bereitzustellen.* Aufbauend auf den Prinzipien, die in der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit von Entwicklungshilfe niedergelegt wurden, sollten die Geber sich ehrgeizigere Ziele setzen, um einen stetigen Strom von Entwicklungshilfe sicherzustellen, die nationalen Systeme zu nutzen und die personellen und institutionellen Kapazitäten zu stärken. Bis 2010 sollten mindestens 90 Prozent der Entwicklungshilfe nach festgelegten, auf ein oder mehrere Jahre angelegten Zeitplänen ausgezahlt werden.
- *Die Konditionalität sinnvoller zu gestalten.* Bei der Konditionalität der Entwicklungshilfe sollte der Schwerpunkt auf treuhänderische Verantwortung und die Transparenz der Berichterstattung mittels nationaler Systeme gelegt werden; weitreichende makroökonomische Ziele sollten in den Hintergrund treten und die Bemühungen zum Aufbau von Institutionen und nationaler Kapazität verstärkt werden.
- *Die gebundene Hilfe zu beenden.* Es gibt eine einfache Methode, die Geldverschwendung anzugehen, die mit der gebundenen Hilfe einhergeht: sie 2006 abzuschaffen.

Handel und menschliche Entwicklung – die Verbindung stärken

Wie die Entwicklungshilfe, so besitzt auch der Handel das Potenzial, zu einem wirksamen Katalysator für die menschliche Entwicklung zu werden. Unter den richtigen Voraussetzungen könnte vom internationalen Handel ein kräftiger Impuls für beschleunigten Fortschritt bei den Millenniums-Entwicklungszielen ausgehen. Das Problem ist, dass das dem Handel inhärente menschliche Entwicklungspotenzial

durch unfaire Regeln in Verbindung mit strukturellen Ungleichheiten innerhalb und zwischen Ländern vermindert wird.

Der internationale Handel war seit jeher eine der stärksten Triebkräfte der Globalisierung. Die Strukturen des Handels haben sich gewandelt. Der Anteil der Entwicklungsländer an den weltweiten Exporten von Industriegütern ist stetig gestiegen – und einige Länder sind dabei, auch technologisch den Anschluss zu finden. Die strukturellen Ungleichheiten bestehen jedoch weiter und haben sich einigen Fällen sogar verschärft. Afrika südlich der Sahara ist immer mehr an den Rand gedrängt worden. Heute verbucht diese Region, in der immerhin 689 Millionen Menschen leben, einen kleineren Anteil an den Weltexporten als Belgien, das nur zehn Millionen Einwohner hat. Hätte Afrika südlich der Sahara den gleichen Anteil an den Weltexporten wie 1980, dann würden die Wechselkursgewinne etwa acht Mal so viel betragen wie die Hilfsleistungen, die 2003 dorthin geflossen sind. Auch große Teile Lateinamerikas fallen immer weiter zurück. Wie in anderen Bereichen, so wäre es auch beim Handel übertrieben zu behaupten, dass die globale Integration eine Annäherung von reichen und armen Ländern bewirkt.

Vom Standpunkt der menschlichen Entwicklung ist Handel ein Mittel zur Entwicklung, aber kein Selbstzweck. Die Indikatoren Exportwachstum, Anteil des Handels am Bruttonationaleinkommens und Liberalisierung von Importen sind nicht gleichbedeutend mit menschlicher Entwicklung. Leider werden sie immer häufiger damit gleichgesetzt. Beteiligung am Handel bietet echte Chancen zur Anhebung des Lebensstandards. Doch einige der hervorragendsten Modelle für Offenheit und Exportwachstum – beispielsweise Mexiko und Guatemala – sind bei der Beschleunigung menschlicher Entwicklung nicht sehr erfolgreich gewesen. Exporterfolge haben nicht immer das menschliche Wohlergehen auf breiter Front gesteigert. Alle Anzeichen sprechen dafür, dass den Bedingungen, unter denen sich Länder in den Weltmarkt einfügen, mehr Beachtung geschenkt werden muss.

Fairere Handelsregeln wären hilfreich, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zum Markt. Bei den meisten Formen der Besteuerung gibt es eine Staffelung, nach dem einfachen Prinzip: Wer besser verdient, der zahlt auch mehr. Die Handelspolitik der reichen Länder stellt dieses Prinzip auf den Kopf. Die höchsten Handelsbarrieren der Welt werden gegen einige der ärmsten Länder errichtet: Die Handelsbarrieren, denen sich Entwicklungsländer gegenübersehen, die in reiche Länder exportieren, sind durchschnittlich drei bis vier Mal höher als bei reichen Ländern, die untereinander Handel treiben. Die absurde Abstufung bei der Handelspolitik erstreckt sich auch auf andere Bereiche. So hält beispielsweise die Europäische Union große Stücke auf ihre Bemühungen, den ärmsten Ländern der Welt Märkte zu eröffnen. Doch ihre restriktiven Herkunftsbestimmungen, nach denen sich der Anspruch auf Handelspräferenzen richtet, machen die Chancen der meisten dieser Länder zunichte.

Die Landwirtschaft ist von höchster Bedeutung. Zwei Drittel aller Menschen, die mit weniger als einem US-Dollar am Tag auskommen müssen, leben und arbeiten in ländlichen Gebieten. Die Regeln, denen der Agrarhandel unterliegt, haben unmittelbare Auswirkungen auf die Märkte, in denen sie operieren, ihre Lebensgrundlagen und ihre Aussichten, der Armut zu entkommen. Das Grundproblem, das bei den Gesprächen der WTO über Landwirtschaft in Angriff genommen werden muss, lässt sich in drei Wörtern zusammenfassen: Subventionen reicher Länder. Bei der letzten Runde der Welthandelsgespräche sagten die reichen Länder zu, die Agrarsubventionen zu kürzen. Seitdem haben sie sie aber noch erhöht. Sie leisten jetzt etwas mehr als eine Milliarde US-Dollar im Jahr als Landwirtschaftshilfe an arme Länder, aber knapp eine Milliarde US-Dollar am Tag (!) zur Subventionierung landwirtschaftlicher Überproduktion im eigenen Land – eine unangemessenere Prioritätensetzung lässt sich kaum vorstellen. Zu allem Unglück zerstören die Subventionen der reichen Länder auch noch die Märkte, auf die die Kleinbauern in den armen Ländern angewiesen sind. Sie drücken die Preise, die erlost werden

Die höchsten Handelsbarrieren der Welt werden gegen einige der ärmsten Länder errichtet

Die unsinnige gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union richtet auf dem Weltmarkt schwere Schäden an

können, und verweigern ihnen damit einen fairen Anteil an den Erträgen des Welthandels. Baumwollpflanzer in Burkina Faso müssen mit US-amerikanischen Baumwollproduzenten konkurrieren, die jährliche Subventionen in Höhe von über vier Milliarden US-Dollar erhalten – mehr als das gesamte Nationaleinkommen von Burkina Faso. Unterdessen richtet die unsinnige gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union schwere Schäden auf dem Weltmarkt für Zucker an, verweigert aber den Entwicklungsländern den Zugang zu den europäischen Märkten. Die Verbraucher und Steuerzahler in den reichen Ländern sind in einer Finanzpolitik gefangen, die die Existenzgrundlagen in einigen der ärmsten Länder der Welt zerstört.

In einigen Bereichen drohen die WTO-Regeln, die Benachteiligung der Entwicklungsländer systematisch zu verstärken und die Erträge der globalen Integration weiter den Industrieländern zuzuschauen. Ein Beispiel hierfür ist das Regelwerk, das die Möglichkeiten der armen Länder zur Entwicklung einer – zur Produktivitätssteigerung und zum Erfolg auf dem Weltmarkt erforderlichen – aktiven Industrie- und Technologiepolitik einschränkt. Das bestehende WTO-Regime untersagt viele der politischen Maßnahmen, die den Ländern Ostasiens bei ihrem raschen Fortschritt geholfen haben. Die WTO-Regeln bezüglich geistigen Eigentumsrechten stellen in doppelter Hinsicht eine Bedrohung dar: Sie erhöhen die Kosten des Technologietransfers – und potenziell auch die Preise für Arzneimittel – und bergen deshalb Risiken für die öffentliche Gesundheit armer Menschen. In den WTO-Gesprächen über Dienstleistungen haben die reichen Länder sich darum bemüht, Investitionsgelegenheiten für im Banken- und Versicherungsgewerbe tätige Unternehmer zu schaffen, während sie die Möglichkeiten armer Länder zum Export einer gefragten Ware eingeschränkt haben: Zeitarbeitskräfte. Schätzungen zufolge ließen sich durch eine geringe Steigerung des Zustroms gelernter und ungelerner Arbeitskräfte jährlich mehr als 157 Milliarden US-Dollar erwirtschaften – ein viel größerer Zugewinn, als er von der Liberalisierung in anderen Bereichen zu erwarten ist.

Die Doha-Runde der WTO-Gespräche bietet eine Chance, die Regeln des multilateralen Handels erstmals an einem Bekenntnis zur menschlichen Entwicklung und den MDGs auszurichten. Die Chance wurde bisher vertan. Nach vier Jahren ist bei den Gesprächen immer noch nichts Konkretes herausgekommen. Das Kernproblem ist die von den reichen Ländern verfolgte unausgewogene Agenda in Verbindung mit einer nicht ernsthaft stattfindenden Auseinandersetzung mit dem Thema Agrarsubventionen.

Selbst die besten Handelsregeln werden jedoch nicht in der Lage sein, einige der Hauptursachen der Ungleichheit im Welthandel zu beseitigen. Dauerprobleme wie eine schwache Infrastruktur und eine eingeschränkte Lieferkapazität müssen angegangen werden. Die reichen Länder haben die Stärkung personeller und institutioneller Kapazitäten durch Entwicklungshilfe auf ihre Agenda gesetzt. Leider ist eine ungesunde Konzentration dieser Aktivitäten in Bereichen festzustellen, die von den reichen Ländern als strategisch nützlich betrachtet werden. Einige seit langem bestehende Probleme tauchen nicht einmal auf der Agenda internationaler Handelsfragen auf. Ein Beispiel hierfür ist die tiefe Krise auf dem Markt für Konsumgüter, insbesondere Kaffee. In Äthiopien hat sich durch sinkende Weltmarktpreise das durchschnittliche Jahreseinkommen der vom Kaffeeanbau lebenden Haushalte seit 1998 um etwa 200 US-Dollar verringert.

Das Entstehen neuer Handelsstrukturen bringt neue Bedrohungen für einen gerechteren Agrarhandel mit sich. Supermarktketten sind zu „Gatekeepern“ der Agrarmärkte in den reichen Ländern geworden, das heißt zu Bindegliedern zwischen den Erzeugern in den Entwicklungsländern und den Verbrauchern in den reichen Ländern. Durch die Einkaufspolitik einiger Supermärkte werden jedoch Kleinbauern ausgeschlossen, wodurch die Verbindung zwischen Handel und menschlicher Entwicklung aufgebrochen wird. Die Schaffung von Strukturen, die es den Kleinbauern ermöglichen, zu gerechteren Bedingungen in globale Vermarktungsketten

einzutreten, würde es dem privaten Sektor erlauben, eine entscheidende Rolle im weltweiten Kampf gegen die Armut einzunehmen.

Die Stärkung der Verbindung zwischen Handel und menschlicher Entwicklung ist ein langwieriges Unterfangen. Die Doha-Runde bietet nach wie vor die Gelegenheit, diese Aufgabe in Angriff zu nehmen und dadurch die Glaubwürdigkeit und Legitimität des auf Regeln beruhenden Handelssystems zu stärken. In einem breiteren Zusammenhang betrachtet ist die Runde zu wichtig, als dass sie scheitern dürfte. Zur Schaffung gemeinsamen Wohlstands bedarf es multilateraler Institutionen, die nicht allein dem Gemeinwohl förderlich sind, sondern offenkundig in fairer und ausgewogener Weise agieren.

Die für Dezember 2005 geplante Ministerkonferenz der WTO stellt die Chance dar, einige der drängendsten Aufgaben anzugehen. Viele der dort behandelten Themen werden sehr fachspezifisch sein. Praktisch erforderlich ist ein Rahmen, in dem die WTO-Regeln der menschlichen Entwicklung mehr nützen und weniger schaden. Es wäre unrealistisch, zu erwarten, dass die Doha-Runde alle Unausgewogenheiten bei den Regeln aus dem Weg räumen kann. Sie könnte aber den Weg für zukünftige Runden bereiten, die darauf abzielen, die menschliche Entwicklung in den Mittelpunkt des multilateralen Systems zu stellen. Zu den Hauptbezugspunkten bei der Bewertung der Resultate der Doha-Runde gehören:

- *Einschneidende Kürzungen der staatlichen Agrarzuschüsse der reichen Länder und Verbot der Exportsubventionen.* Die Agrarzuschüsse, gemessen nach den Schätzungen der OECD über Erzeugerzuschüsse, sollten auf höchstens fünf bis zehn Prozent des Produktionswertes gekürzt werden, mit einem sofortigen Verbot direkter und indirekter Exportsubventionen.
- *Massiver Abbau der Barrieren für die Exporte von Entwicklungsländern.* Die reichen Länder sollten ihre Zolltarife für Importe aus Entwicklungsländern auf höchstens das Doppelte ihrer normalen Tarife festsetzen, die alle zwischen fünf und sechs Prozent liegen.

- *Entschädigung von Ländern, die ihren Präferenzstatus einbüßen.* Der präferenzielle Zugang, den die reichen Länder für bestimmte Importe aus Entwicklungsländern einräumen, bringt unter dem Strich nur wenige Vorteile. Der Entzug des Präferenzstatus hingegen hat das Potenzial, hohe Arbeitslosigkeit zu verursachen und führt in bestimmten Fällen sogar zu „Schocks“ bei der Zahlungsbilanz. Es sollte ein Fonds eingerichtet werden, um die Anpassungskosten zu verringern, die auf die gefährdeten Länder zukommen.
- *Wahrung eines politischen Spielraums für menschliche Entwicklung.* Multilaterale Regeln sollten keine Verpflichtungen auferlegen, die nicht mit nationalen Strategien der Armutsreduzierung vereinbar sind. Diese Strategien sollten die besten internationalen Praktiken miteinbeziehen, die den örtlichen Gegebenheiten angepasst und durch demokratische und partizipative politische Abläufe gestaltet werden. Insbesondere sollte bei den WTO-Regeln das Recht der Entwicklungsländer anerkannt werden, landwirtschaftliche Erzeuger gegen unlauteren Wettbewerb zu schützen, der durch Exporte entsteht, die in reichen Ländern subventioniert werden.
- *Zusage, in regionalen Handelsvereinbarungen Regelungen zu vermeiden, die über die WTO-Regeln hinausgehen.* Einige regionale Handelsvereinbarungen erlegen Verpflichtungen auf, die – insbesondere in Bereichen wie Investitionen und geistigem Eigentum – über die WTO-Regeln hinausgehen. Es ist wichtig, dass diese Vereinbarungen sich nicht über die nationale Politik hinwegsetzen, die im Kontext der Strategien zur Armutsreduzierung entwickelt wurde.
- *Neuorientierung der Verhandlungen über Dienstleistungen auf einen vorübergehenden Zustrom von Arbeitnehmern.* Im Kontext einer Entwicklungsrunde sollte weniger Wert auf eine rasche Liberalisierung des Finanzsektors gelegt werden als auf die Schaffung von Regeln, die Arbeitnehmern aus Entwicklungsländern einen besseren Zugang zu den Arbeitsmärkten in den reichen Ländern ermöglichen.

Die Agrarzuschüsse, der OECD-Länder sollten auf höchstens fünf bis zehn Prozent des Produktionswertes gekürzt werden

Das Zusammenwirken von Armut und gewaltsamen Konflikten in vielen Entwicklungsländern zerstört in enormem Ausmaß Menschenleben

Gewaltsame Konflikte als Fortschrittshemmnisse

1945 ermittelte der damalige US-Außenminister, Edward R. Stettinius, die beiden grundlegenden Bestandteile der menschlichen Sicherheit und ihre Zusammenhänge: „Die Schlacht um den Frieden muss an zwei Fronten geführt werden. Die erste Front ist die Front der Sicherheit, an der Freiheit von Angst den Sieg bedeutet. Die zweite ist die wirtschaftliche und soziale Front, an der Freiheit von Mangel den Sieg bedeutet. Nur ein Sieg an beiden Fronten kann die Welt eines dauerhaften Friedens versichern.“ Diese Argumentation hat die Vereinigten Staaten dazu geleitet, eine führende Rolle bei der Gründung der Vereinten Nationen zu spielen.

Heute, sechzig Jahre danach und über ein Jahrzehnt, nachdem das Ende des Kalten Krieges scheinbar den Beginn einer neuen Ära des Friedens einläutete, wird die internationale Tagesordnung erneut von Sicherheitsbedenken bestimmt. Wie der Bericht des UN-Generalsekretärs *In größerer Freiheit* ausführt, leben wir in einer Zeit, in der das tödliche Zusammenwirken von Armut und gewaltsamen Konflikten eine ernsthafte Bedrohung nicht nur für die unmittelbaren Opfer, sondern auch für die kollektive Sicherheit der internationalen Gemeinschaft darstellt.

Für viele Menschen in den reichen Ländern ist die Vorstellung von globaler Unsicherheit mit Bedrohungen verknüpft, die von Terrorismus und organisiertem Verbrechen ausgehen. Die Bedrohung besteht tatsächlich. Doch das Fehlen der Freiheit von Angst ist in den Entwicklungsländern besonders ausgeprägt. Das Zusammenwirken von Armut und gewaltsamen Konflikten in vielen Entwicklungsländern zerstört in enormem Ausmaß Menschenleben – und hemmt den Fortschritt in Richtung auf die Millenniumsziele. Wenn dieses Zusammenwirken nicht beendet und dadurch menschliche Sicherheit geschaffen wird, sind globale Konsequenzen die Folge. In einer wechselseitig abhängigen Welt macht die Bedrohung durch gewaltsame Konflikte nicht an Staatsgrenzen Halt, so

gut diese auch geschützt sind. Entwicklung in armen Ländern ist im Kampf für Weltfrieden und kollektive Sicherheit die Frontlinie. Das Problem bei dem derzeitigen Schlachtplan ist, dass die militärische Strategie überentwickelt und die Strategie für menschliche Sicherheit unterentwickelt ist.

Das Erscheinungsbild des Konflikts hat sich gewandelt. Das zwanzigste Jahrhundert, das bislang blutigste in der Menschheitsgeschichte, wurde zunächst durch Kriege zwischen Ländern und danach durch Kalte-Krieg-Ängste vor einer gewaltsamen Auseinandersetzung zwischen zwei Supermächten bestimmt. Inzwischen sind diese Ängste der Angst vor lokalen und regionalen Kriegen gewichen, die überwiegend in armen Ländern innerhalb von schwachen oder gescheiterten Staaten mit Kleinwaffen ausgefochten werden. Heutzutage sind die meisten Kriegsoffer Zivilisten. Es gibt heute zwar weniger Konflikte auf der Welt als noch 1990, doch der Anteil der Konflikte, die sich in armen Ländern ereignen, hat zugenommen.

Die Kosten gewaltsamer Konflikte in Bezug auf die menschliche Entwicklung werden nicht ausreichend gewichtet. In der Demokratischen Republik Kongo übersteigt die Zahl der Todesfälle, die direkt oder indirekt auf Konflikt zurückzuführen sind, die Verluste, die Großbritannien im Ersten und Zweiten Weltkrieg zusammen erlitten hat. In der Region Darfur im Sudan sind über eine Million Menschen durch den Konflikt zu Flüchtlingen geworden. Die unmittelbaren Opfer dieser und anderer Konflikte gelangen zwar regelmäßig ins Rampenlicht der internationalen Medien. Doch die langfristigen Auswirkungen gewaltsamer Konflikte auf die menschliche Entwicklung bleiben eher im Verborgenen.

Konflikt untergräbt Ernährung und öffentliche Gesundheit, zerstört Bildungssysteme, verwüstet die Lebensgrundlagen und verzögert die Aussichten auf Wirtschaftswachstum. In 22 der 32 Länder in der Kategorie einer geringen menschlichen Entwicklung gemäß dem Index für menschliche Entwicklung (HDI) ist es nach 1990 zu irgendeinem Zeitpunkt zu Konflikten

gekommen. Länder, die gewaltsame Konflikte durchgemacht haben, sind bei der Gruppe von Ländern, die nach unseren Prognosen für 2015 bei den MDGs nicht im Zeitplan liegen, stark überrepräsentiert. 30 der 52 Länder, die bei ihren Bemühungen zur Senkung der Kindersterblichkeit nicht vorankommen oder gar Rückschläge erleben, haben seit 1990 einen Konflikt durchlaufen. Das enorme Ausmaß dieser Kosten allein spricht für Konfliktprävention, Konfliktlösung und Wiederaufbau nach einem Konflikt als den drei grundlegenden Voraussetzungen zur Schaffung menschlicher Sicherheit und zur Beschleunigung des Fortschritts in Richtung auf die Millenniums-Entwicklungsziele.

Ein Teil der Herausforderung durch fehlende menschliche Sicherheit und gewaltsame Konflikte kann auf schwache, zerbrechliche und im Scheitern begriffene Staaten zurückgeführt werden. Die Unfähigkeit, die Bevölkerung vor Sicherheitsrisiken zu schützen, die Grundbedürfnisse zu befriedigen und politische Institutionen zu errichten, die als legitim betrachtet werden, ist ein festes Merkmal konfliktträchtiger Staaten. In einigen Fällen wirken tiefgreifende horizontale Ungleichheiten zwischen verschiedenen Regionen oder Gruppierungen als Katalysator für Gewalt. Äußere Faktoren spielen dabei ebenso eine Rolle. Dem „Scheitern“ von Staaten wie Afghanistan und Somalia wurde dadurch Vorschub geleistet, dass äußere Mächte bereit waren, aus eigenen strategischen Überlegungen heraus in diesen Ländern zu intervenieren. Wenn Waffen importiert werden und kleine Interessengruppen die Finanzmittel, die aus dem Verkauf natürlicher Ressourcen fließen, an sich reißen, trägt dies dazu bei, Konflikte aufrechtzuerhalten und zu verschärfen. Politische Führerschaft in konfliktträchtigen Staaten ist zwar eine zwingende Voraussetzung für Veränderungen, aber keine hinlängliche. Auch reiche Regierungen müssen Führerschaft an den Tag legen.

Neue Ansätze bei der Entwicklungshilfe stehen noch am Anfang. Schwache und zerbrechliche Staaten erhalten nicht nur zu wenig Hilfe im Verhältnis zu ihrer Fähigkeit, Finanzen wirk-

sam zu nutzen, sie sind auch der hochgradigen Unberechenbarkeit von Hilfeleistungen ausgesetzt. Alles deutet darauf hin, dass die Hilfeleistungen 40 Prozent geringer ausfallen als durch die Institutionen und das politische Umfeld gerechtfertigt wäre. Ein weiteres Problem ist die Ablaufplanung der Entwicklungshilfe. Allzu oft machen Geber in Zeiten unmittelbar nach einem Konflikt großzügige Zusagen für humanitäre Hilfe, ohne konsequenterweise auch den Wiederaufbau der Wirtschaft in den Jahren danach zu unterstützen.

Exporte von Bodenschätzen und anderen natürlichen Ressourcen lassen keine gewaltsamen Konflikte entstehen. Auch Kleinwaffen nicht. Doch der Markt für natürliche Ressourcen und derjenige für Kleinwaffen können die Möglichkeit bieten, gewaltsame Konflikte weiterzuführen. Von Kambodscha über Afghanistan bis hin zu den Ländern Westafrikas haben Exporte von Edelsteinen und Holz dazu beigetragen, Konflikte zu finanzieren und die staatliche Kapazität zu schwächen. Zertifikationsverfahren können Exportchancen verbauen, wie am Kimberley-Zertifikationsverfahren für Diamanten zu erkennen war. Kleinwaffen fordern jedes Jahr mehr als 500.000 Leben, die meisten davon in den ärmsten Ländern der Welt. Internationale Bemühungen um die Kontrolle des tödlichen Handels mit Kleinwaffen haben nur geringe Auswirkungen gezeigt. Die Durchsetzung solcher Maßnahmen ist kaum möglich, die Einhaltung von Gesetzen geschieht auf freiwilliger Basis, und große rechtliche Lücken ermöglichen es, dass ein Großteil des Handels sich den Vorschriften entzieht.

Eine der wirksamsten Methoden, mit der die reichen Länder die Bedrohungen der menschlichen Entwicklung begegnen, die von gewaltsamen Konflikten ausgeht, ist die Förderung regionaler Kapazität. Die Krise in Darfur hätte sich durch die Präsenz einer ausreichend großen und gut ausgerüsteten Friedenstruppe der Afrikanischen Union eindämmen oder gar abwenden lassen – insbesondere wenn diese Truppe ein starkes Mandat zum Schutz von Zivilisten gehabt hätte. Während des Höhe-

Konfliktträchtigen Staaten
Entwicklungshilfe zu
verwehren ist schlecht für
die menschliche Sicherheit

punkts der Krise überwachten weniger als 300 ruandische und nigerianische Soldaten, was mit 1,5 Millionen Darfuris in einem Gebiet von der Größe Frankreichs passierte. Die Stärkung regionaler Kapazitäten, von der Einrichtung wirksamer Frühwarnsysteme bis hin zur Intervention, bleibt ein dringendes Erfordernis menschlicher Sicherheit.

Wenn Prävention der kostengünstigste Weg des Umgangs mit Bedrohungen ist, die von gewaltsamen Konflikten ausgehen, so kommt gleich danach das Ergreifen von Gelegenheiten zum Wiederaufbau. Friedensabkommen bilden häufig nur den Auftakt zu erneuter Gewalt: In der Hälfte aller Länder, die einen gewaltsamen Konflikt hinter sich haben, kommt es innerhalb von fünf Jahren wieder zu einem Krieg. Um diesen Kreislauf zu durchbrechen, bedarf es politischen und finanziellen Engagements zur Herstellung von Sicherheit, Überwachung des Wiederaufbaus und Schaffung der Voraussetzungen für die Entwicklung wettbewerbsfähiger Märkte und langfristiger Investitionen des privaten Sektors. Dieses Engagement ist nicht immer zu erkennen.

Die Millenniums-Entwicklungsziele haben zwar den Fortschritt in Richtung auf die „Freiheit von Mangel“ in den Blickpunkt gestellt, doch die Welt bedarf immer noch einer einheitlichen Agenda zur Ausweitung der „Freiheit von Angst“. Wie in dem Bericht des UN-Generalsekretärs *In größerer Freiheit* argumentiert wird, gibt es einen dringenden Bedarf danach, einen kollektiven Sicherheitsrahmen zu entwickeln, der über militärische Reaktionen auf die Bedrohung durch den Terrorismus hinausgeht. Wir müssen uns eingestehen, dass Armut, sozialer Zerfall und ziviler Konflikt Hauptbestandteile der Bedrohung globaler Sicherheit sind. Um diese Bedrohung zu verringern, müssen folgende Hauptvoraussetzungen erfüllt sein:

- *Neuordnung der Entwicklungshilfe.* Es ist nicht gerechtfertigt, konfliktträchtigen Staaten oder Staaten, die einen Konflikt hinter sich haben, Entwicklungshilfe zu verwehren. Dies wäre schlecht für die mensch-

liche Sicherheit in den betroffenen Ländern – und schlecht für die globale Sicherheit. Als Teil der weitergehenden Zusage, die Zielvorgabe eines Anteils der Entwicklungshilfe von 0,7 Prozent am Bruttonationaleinkommen zu erreichen, sollten Geber sich einer größeren Hilfeanstrengung verschreiben, bei der die Hilfe durch langfristige finanzielle Zusagen berechenbarer wird. Die Geber sollten die Bedingungen für die Zuweisung von Entwicklungshilfemitteln wie auch ihre Gründe für die Verringerung von Investitionen in konfliktträchtigen Ländern stärker offenlegen.

- *Größere Transparenz beim Ressourcenmanagement.* Als Teilhaber der Märkte für natürliche Ressourcen, die bei der Finanzierung von Konflikten helfen und in manchen Fällen eine rechenschaftspflichtige Regierung unterminieren, sollten transnationale Unternehmen, die am Export von Bodenschätzen beteiligt sind, ihre Transparenz erhöhen. Der internationale gesetzliche Rahmen, den die von Großbritannien eingesetzte Kommission für Afrika vorgeschlagen hat, um eine Untersuchung korrupter Praktiken von transnationalen Unternehmen im Ausland zu ermöglichen – wie es bereits nach US-amerikanischem Recht praktiziert wird – sollte als Priorität weiterentwickelt werden.
- *Unterbrechung des Zustroms von Kleinwaffen.* Die UN-Kleinwaffen-Konferenz im Jahr 2006 bietet die Gelegenheit, ein umfassendes Abkommen zum Waffenhandel auszuhandeln, um die Märkte zu regulieren und den Nachschub in Gebiete zu drosseln, in denen gewaltsame Konflikte stattfinden.
- *Stärkung regionaler Kapazitäten.* Für Afrika südlich der Sahara ist sofortige Priorität die Entwicklung einer voll funktionsfähigen, einsatzbereiten Friedenstruppe der Afrikanischen Union, wofür finanzielle, technische und logistische Unterstützung zu leisten ist.

- *Internationale Abstimmung vorantreiben.* Der Bericht des UN-Generalsekretärs ruft auf zur Einrichtung einer Kommission für Friedenskonsolidierung, die den strategischen Rahmen für einen integrierten Ansatz bezüglich kollektiver Sicherheit schafft. Als Teil dieses Ansatzes sollte ein globaler Fonds eingerichtet werden, um die Hilfe sofort nach einem Konflikt sowie den Übergang zum langfristigen Wiederaufbau auf einer langfristigen und berechenbaren Grundlage zu finanzieren.

* * *

Wenn die Geschichtsschreiber der menschlichen Entwicklung auf das Jahr 2005 zurückblicken, werden sie es als Wendepunkt betrachten. Der internationalen Gemeinschaft bietet sich erstmals die Möglichkeit, die Politikmaßnahmen umzusetzen und mehr Ressourcen aufzubringen, die aus dem nächsten Jahrzehnt eine echte Dekade der Entwicklung machen. Nachdem sie in der Millenniums-Erklärung die Meßlatte angelegt haben, könnten die Regierungen der Welt einen Kurs zur Neugestaltung der Globalisierung einschlagen und damit Millionen der ärmsten und am stärksten gefährdeten Menschen der Welt neue Hoffnung geben und die Voraussetzungen für gemeinsamen Wohlstand und Sicherheit schaffen.

Die Alternative, so weiterzumachen wie bisher, würde zu einer Welt führen, die von Massenarmut geschwächt, durch tiefe Ungleichheiten gespalten und von gemeinsamer Unsicherheit bedroht ist. In den reichen und den armen Ländern würden künftige Generationen gleichermaßen einen hohen Preis bezahlen für das Versagen der politischen Führerschaft in diesem entscheidenden Moment zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

Dieser Bericht liefert eine Grundlage zur Betrachtung des Ausmaßes der Herausforderung. Indem er sich auf die drei Pfeiler der internationalen Zusammenarbeit konzentriert, beleuchtet er einige der Probleme, die bearbeitet werden müssen, sowie die entscheidenden Bestandteile des Erfolgs. Was nicht in Zweifel steht ist die einfache Wahrheit, dass wir als globale Gemeinschaft über die Möglichkeiten verfügen, die Armut auszurotten und die tiefe Kluft der Ungleichheit zu überwinden, die sich mitten durch Länder und Völker zieht. Die grundlegende Frage, die fünf Jahre nach der Unterzeichnung der Millenniums-Erklärung noch einer Antwort harret, ist: Bringen die Regierungen der Welt die Entschlossenheit auf, mit früheren Praktiken zu brechen und gemäß ihrem Versprechen an die Armen der Welt zu handeln? Wenn es jemals einen Zeitpunkt gegeben hat, durch entschlossene politische Führerschaft die gemeinsamen Interessen der Menschheit voranzubringen, dann ist es jetzt.