

Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur „Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele“ am 16.06.2010

MDG 8: Die globale Entwicklungspartnerschaft in der Krise

Stellungnahme des Global Policy Forums Europe – Beitrag von Dr. Antje Schultheis

„Während der Countdown für 2015 läuft, befindet sich die Welt inmitten einer globalen Wirtschaftskrise. Die Notwendigkeit, die Umsetzung des MDG 8 voranzutreiben, hat inzwischen die Ausmaße eines Notstands erreicht, statt lediglich eine dringende Angelegenheit zu sein,“ so der Appell des UN-Generalsekretärs Ban Ki-Moons in seinem jüngst erschienenen Report zur Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs).¹ Bis zum symbolträchtigen Stichtag 2015 sollen die acht MDGs verwirklicht und auch das 0,7-Prozentziel zur Erhöhung der Öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) erreicht sein. Im September tagt die UN zum Umsetzungsstand der MDGs.

Doch wie steht es nach zwei Dritteln der Zeit um die Zusagen der Industrieländer, eine sogenannte „Globale Entwicklungspartnerschaft“ mit den Entwicklungsländern einzugehen und dadurch die Umsetzung der MDGs voranzutreiben? Selbst die EU hat Ende April 2010 einen Zwölfpunkte-Aktionsplan zur Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele mit Dringlichkeitsaufruf veröffentlicht.²

Die acht MDGs mit den mittlerweile 21 Unterzielen und 60 Indikatoren bilden einen Instrumentenkasten zur Verminderung der Armut, der als bislang einzigartiger gesellschaftlicher Konsens aller gewichtigen internationalen

Organisationen kommuniziert wird. Doch angesichts der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, in der viele Regierungen des Nordens nach umfangreichen Konjunkturpaketen nun einen rigiden Sparkurs einschlagen, rückt die Erreichung der MDGs in vielen Ländern des Südens in weitere Ferne. Die Weltbank prognostiziert aufgrund der Krisenauswirkungen massive Rückschläge bei der Umsetzung der MDGs.³ Allein zwischen 2009 und Ende 2015 schätzt die Weltbank, dass aufgrund der Krisenfolgen etwa 1,2 Millionen mehr Kinder sterben werden. Im schlimmsten Fall drohen bis 2015 zusätzlich 55 Millionen Menschen in Armut zu fallen, ein Großteil davon in Subsahara-Afrika.

Von einer gleichberechtigten Entwicklungspartnerschaft, in der Industrie- wie Entwicklungsländer in gleichem Maße Verpflichtungen eingehen, konnte ohnehin nie die Rede sein. Dort, wo die MDGs präzise quantitative und zeitliche Vorgaben enthalten (MDGs 1-6), beziehen sie sich fast ausschließlich auf sektorale Entwicklungsprozesse im Süden (Bildung, Gesundheit etc.). Damit wurde auch die Hauptverantwortung für die Verwirklichung dieser Ziele den

¹ UN (2010a): S. 24.

² Europäische Kommission (2010): KOM(2010). Dazu zählen 1. Die Erhöhung der ODA, 2. Wirksamkeitsverbesserung der EZ, 3. Maßnahmen zur Unterstützung fragiler Staaten und der am weitesten zurückliegenden Staaten, 4. Steigerung der Wirksamkeit der EZ in Schlüsselsektoren, 5. Stärkung der Eigenverantwortung; 6. Politikkoherenz; 7. Steuersystem im Interesse der Entwicklung; 8. Förderung regionaler Integration und Handel; 9. innovative Finanzierungsquellen; 10. Maßnahmen zur Abmilderung des Klimawandels; 11. Maßnahmen zur Förderung fragiler Staaten und der Sicherheit; 12. eine Weltordnungspolitik

³ Vgl. World Bank (2010b).

Regierungen des Südens zugewiesen. Die Verantwortung des Nordens kommt dagegen nur vage im achten Ziel zur Sprache. So wird beispielsweise die Verpflichtung der Entwicklungsländer, den Anteil der Menschen, die Hunger leiden, bis zum Jahr 2015 zu halbieren, klar benannt; eine spiegelbildliche Verpflichtung der Industrieländer, dazu den notwendigen Beitrag zu leisten (Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel, Abbau von Agrarexportsubventionen etc.) fehlt.

I. Zwischenbilanz jenseits der Partnerschaftsrhetorik

Das MDG 8 visiert eine weltweite Entwicklungspartnerschaft an und nennt als wichtigste Unterziele den Aufbau eines offenen, regelgestützten, berechenbaren und nicht-diskriminierenden Handels- und Finanzsystems, die Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe sowie umfassende Entschuldungsmaßnahmen mit dem Ziel der dauerhaften Schuldentragfähigkeit aller Entwicklungsländer. Hinzu kommen Strategien zur Schaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeit für junge Menschen, der verbesserte Zugang zu unentbehrlichen Arzneimitteln sowie der Ausbau von Informations- und Kommunikationstechnologien.

Fortschritte bei der Verwirklichung von MDG 8 zu ermitteln, ist formal nicht möglich, denn die entsprechenden Unterziele sind so allgemein formuliert, dass sich aus ihnen keine konkreten zeitgebunden Verpflichtungen für die Regierungen ableiten lassen.

Allerdings gibt es im politischen Umfeld der MDGs zahlreiche Beschlüsse, wie den Monterrey Konsensus von 2002, die Doha-Erklärung über Entwicklungsfinanzierung von 2008, sowie insbesondere den EU-Stufenplan von 2005, die die Pflichten konkretisieren, die sich für die Industrieländer aus MDG 8 ergeben (s. Kasten). Damit bietet die Zwischenbilanz der MDGs 2010 auch die Gelegenheit zu überprüfen, wie die Regierungen des Nordens ihre Verpflichtungen in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Entschuldung und Handel bisher erfüllt haben.

Vereinbarungen und Bekräftigungen der Zusagen zur Erhöhung der ODA

2000: Auf dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen im September 2000 haben 189 Staaten die Millenniumsdeklaration vereinbart, die die Grundlage für die MDGs bildet.

2001: Brüssel: UN-Konferenz zu den LDCs: Erhöhung der ODA für LDCs auf mindestens 0,2% bis 2010.

2002: Monterrey Consensus: International Conference on Financing for Development. Die Geberländer haben den Zielwert von 0,7 Prozent erneut bekräftigt.

2005: Europäischer Rat: EU-Stufenplan: Erhöhung der ODA bis 2010 auf 0,56% des BNE und bis 2015 auf 0,7%.

2005: G8-Gipfel von Gleneagles: Erhöhung der Entwicklungshilfe für Subsahara-Afrika: Verdopplung der jährlichen ODA bis 2010 um 25 Mrd. USD

2005 Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit.

2008 Accra Bekräftigung der Paris Deklaration

2008 Doha Deklaration der zweiten UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung: Bekräftigung des 0,7 Prozentzieles bis 2015

1. Entwicklungszusammenarbeit und ODA-Quote

Obwohl die Deklarationen und politischen Verpflichtungen zur Erhöhung der Entwicklungsfinanzierung zahlreich sind, haben in Folge der Finanzkrise bereits einige Länder ihre Zahlungsflüsse oder Zusagen eingeschränkt. Italien kündigte eine Streichung von 50% der italienischen Entwicklungshilfe an und Irland plante, seine Leistungen um 100 Millionen Euro zu senken.⁴

⁴ Martens/Schultheis (2010): S. 27.

Insgesamt hat sich die ODA der westlichen Geber seit dem UN-Millenniumgipfel von 53,7 Mrd. USD (2000) auf 119,6 Mrd. USD (2009) mehr als verdoppelt (s. Abb. 1). Allerdings ist 2009 ein Rückgang um fast drei Mrd. USD gegenüber 2008 (122,3 Mrd. USD) zu beobachten. Reflektiert man diese absoluten Zahlen vor dem Hintergrund des 0,7-Prozentziels, ist lediglich ein Anstieg der ODA-Quote von 0,22%(2000) auf 0,31% (2009) zu verzeichnen. Die Quote der EU liegt 2009 bei 0,44% und wird nach Prognosen der OECD 2010 auf 0,48% steigen. Das für dieses Jahr anvisierte 0,56%-Etappen-Ziel des EU-Stufenplans wird damit deutlich verfehlt.

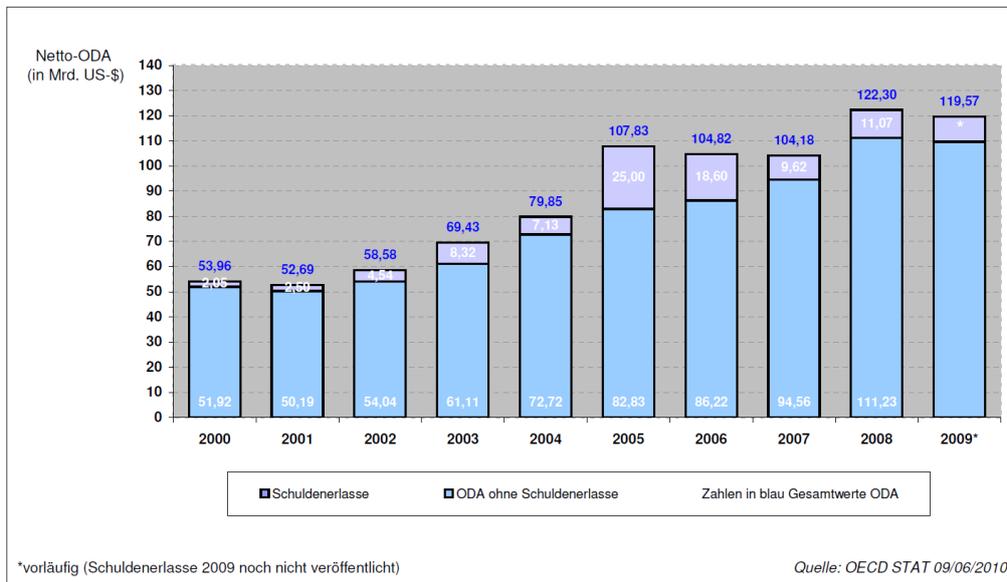


Abb.1: Internationale ODA-Leistungen pro Jahr

Während zahlreiche Länder der EU im Plan sind (Schweden, Luxemburg, Dänemark, Niederlande, Belgien, Großbritannien, Finnland, Irland, Spanien), ist es Deutschland nicht.

Die deutsche Netto-ODA sank innerhalb eines Jahres um zwei Milliarden USD von 13,98 Milliarden USD (2008) auf 11,98 Milliarden USD (2009). Deutschland gehörte 2009 nach den USA und Frankreich damit zwar noch zu den größten Geldgebern, setzt man diese Zahlen aber in Relation zum BNE, so sank Deutschlands ODA-Quote 2009 von 0,38% auf eine wenig vorzeigbare Quote von 0,35%.⁵ Für 2010 prognostiziert die Europäische Kommission, dass die deutschen ODA-Leistungen 0,4% des BNE betragen werden. Deutschland wird damit aber das Etappenziel von 0,51% für 2010 deutlich verfehlen.⁶ Um das 0,7-Prozentziel noch zu erreichen, müsste die deutsche ODA bis 2015 jährlich um 1,97 Mrd. € steigen⁷ (s. rote Verlaufskurve).

Die Entwicklung der deutschen ODA-Quote der letzten 30 Jahre mit dem Anstieg der ODA-Leistungen in den letzten acht Jahren zeigt deutlich, dass die Quote im neuen Jahrtausend immer noch weit unter den Werten der 1980er Jahre liegt (s. Abb. 2).

⁵ OECD Pressemitteilung vom 14. April 2010

⁶ European Commission (2010): Scale: "EU ODA levels 2006-2009 – estimates and gaps for 2010.

⁷ European Commission (2010): Historical Data member state forecast 2010/15 targets, Graphic.

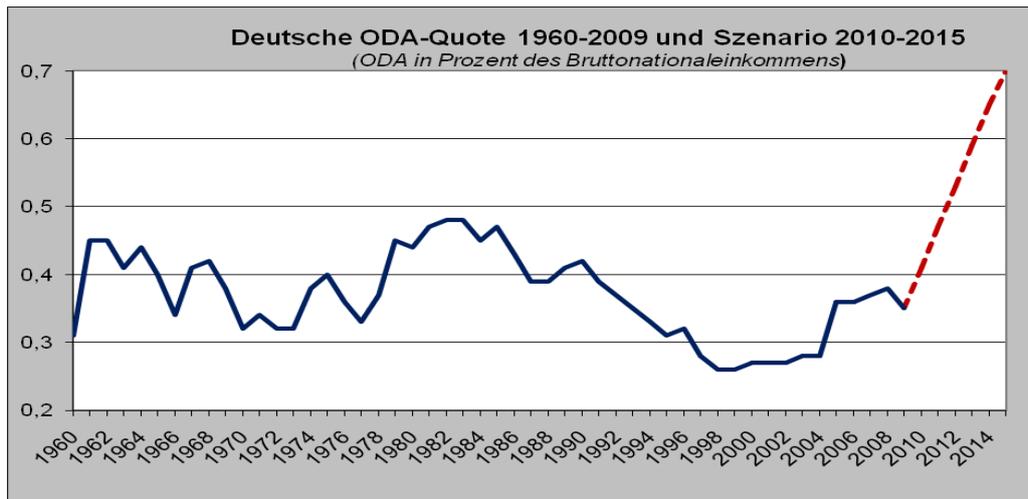


Abb. 2: Entwicklung der deutschen ODA-Quote Quelle: OECD-Datenbank (10.06.2010)

Ein zusätzliches Problem besteht darin, dass es sich bei den offiziellen ODA-Zahlen nicht durchwegs um „*fresh money*“ handelt, das den Ländern des Südens tatsächlich zur Umsetzung ihrer Entwicklungsprogramme und zur Verwirklichung der MDGs zur Verfügung steht. Ein Großteil der ODA-Erhöhungen seit dem Jahr 2005 ist auf angerechnete Schuldenerlasse gegenüber dem Irak, Nigeria und den hochverschuldeten armen Ländern (Highly Indebted Poor Countries, HIPC) zurückzuführen. Zudem werden die kalkulatorischen Studienplatzkosten ausländischer Studierender und die Zahlungen für Asylbewerber im ersten Jahr ihres Aufenthaltes auf die ODA angerechnet. Mit realen Finanzflüssen ist dieser Teil der ODA nicht verbunden.

Ein besonderes Augenmerk richten die Regierungen bei MDG 8 auf die Situation der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) sowie der Binnen- und kleinen Inselstaaten. Zwischen 2001 und 2007 war ein Anstieg der ODA für die LDCs von weniger als 14 Milliarden auf 32 Milliarden USD zu verzeichnen.⁸ Dennoch bleiben die ODA-Zahlungen mit 0,09% unter dem von der UN anvisierten Ziel, 0,2% der ODA für die LDCs aufzuwenden.⁹

Gleichzeitig stechen einzelne Länder beim Erhalt der ODA in absoluten Zahlen besonders hervor. Auf zehn der insgesamt 150 Empfängerländer entfielen 2007 rund 40% der ODA, allen voran der Irak, Afghanistan, Tansania, Vietnam und Äthiopien, gefolgt von Pakistan, dem Sudan und Nigeria.¹⁰ Die zehn Länder, die 2008 die höchsten ODA-Leistungen erhielten, waren der Irak, Afghanistan, Äthiopien, Sudan, Vietnam, Indien, Palästina, Tansania, China, Mozambique 2008.¹¹

2. Auf dem Weg zu einem gerechten Handelssystem?

Ein gerechtes und nicht-diskriminierendes Handels- und Finanzsystem scheint sich gerade im Kontext der Finanzkrise zur unerreichbaren Utopie zu entwickeln. Die fehlende Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen erschwert tatsächliche Fortschritte. Zudem sind die meisten Entwicklungsländer weiterhin nicht ausreichend an der internationalen Regelsetzung beteiligt.

Einem gerechteren Handelssystem und einer verbesserten Teilhabe der Entwicklungsländer am Weltmarkt stehen weiterhin folgende Punkte im Wege: Ein erschwerter Marktzugang u.a. durch Agrarsubventionen der EU, eine Bedrohung der einheimischen Märkte im Süden durch

⁸ UN (2009): S. 8.

⁹ UN (2009): S. 8.

¹⁰ UN (2009): S. 11f.

¹¹ OECD-DAC-Datenbank, 2010.

exportsubventionierte Produkte aus dem Norden sowie eine geringe Diversifizierung der Produktpalette und starke einseitige Abhängigkeit von preislich volatilen Rohstoffexporten.

Die 2001 als Entwicklungsrunde angekündigte Doha-Handelsrunde der WTO blieb weit hinter den Erwartungen des Südens zurück. Auch nach der 7. WTO-Ministerkonferenz 2009 in Genf ist sie bisher zu keinem Abschluss gekommen¹² und kann angesichts der festgefahrenen Positionen inzwischen als vorläufig gescheitert bezeichnet werden.¹³ Als Reaktion auf die wechselseitigen Verhandlungsblockaden in der WTO versuchen die EU und die USA verstärkt auf bilateraler und regionaler Ebene ihre Außenwirtschaftsinteressen durchzusetzen, und verfolgen mit einer ambitionierten Marktzugangsstrategie (wie der Global Europe Strategy) weitere Liberalisierungsziele im Bereich Handel und Investitionen in Entwicklungsländern.¹⁴ Dies geschieht u.a. im Rahmen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) sowie der anvisierten Freihandelsabkommen mit Chile, Mexiko, Südkorea und Indien. Begründet mit dem Artikel XXIV der WTO forcierte die EU eine weitergehende Liberalisierung der regionalen Märkte in sechs AKP-Regionen, die zu einer globalen Liberalisierung beitragen soll. Die Mehrzahl der AKP-Staaten hat mittlerweile ein Interim-EPA oder ein vollwertiges EPA mit der EU unterzeichnet. Der darin anvisierte Abbau von Importzöllen bedeutet einen hohen Ausfall von Zolleinnahmen für viele AKP-Länder. Ohne einen erfolgreichen Umbau der Steuersysteme können diese Länder ihre Einnahmeverluste durch die Vorteile einer Handelsliberalisierung nicht aufwiegen, so Berechnungen des IWF. In zahlreichen Entwicklungsländern stellen die Zolleinnahmen weiterhin eine wichtige und zuverlässige Einnahmequelle für den Staatshaushalt – in einigen Ländern haben sie einen Anteil von bis zu 30%. Die Länder, die ihre Märkte nicht ohnehin schon im Zuge der Strukturanpassungsprogramme des IWF liberalisieren mussten, sehen durch den Abbau der Außenzölle ihren sensiblen Agrarbereich von wettbewerbsstärkeren Importen aus der EU bedroht.

Das Ziel des verbesserten und zollfreien Marktzugangs für LDCs bei 97% aller Waren (außer Waffen und Munition) ist erst für 80% der Produkte der LDCs umgesetzt.¹⁵ Das Versprechen der EU im Rahmen der Doha-Runde die Agrarexportsubventionen bis 2013 abzubauen, wird nur schleppend umgesetzt und von der neuen Kommission wieder in Frage gestellt,¹⁶ auch wenn Landwirtschaftsministerin Aigner und Entwicklungsminister Niebel in ihrer gemeinsamen Presseerklärung vom 9. Juni 2010 für eine Abschaffung aller Agrarexportsubventionen – im Rahmen der Doha-Runde – eintreten.¹⁷

Im Zeichen der Krise bauen die Industrieländer ihre protektionistischen Maßnahmen sogar wieder aus, und führen in sensiblen Bereichen erneut Subventionen ein: So hatte die EU Anfang 2009 die Milchexportsubventionen temporär wieder eingeführt. Zwischen Oktober 2008 und Oktober 2009 wurden insgesamt 233 neue Fälle von handelsbeschränkenden Maßnahmen gezählt.¹⁸ Auch UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon kritisiert die neuen Wellen des einseitigen Protektionismus.¹⁹ Darüber hinaus enthielten auch viele Konjunkturpakete, die die Regierungen als Reaktion auf die Finanzkrise einführten, umfassende Maßnahmen zum Schutz oder zur Subventionierung der heimischen Wirtschaft mit handelsverzerrenden Auswirkungen. Dazu zählten v.a. Unterstützungen für die Stahl- und Automobilbranche. Fünfzehn Länder führten wieder Importzölle oder Einfuhrbeschränkungen ein, wie z.B. China, Indien und Russland.²⁰

¹² Grammling, Steffen (2009): S.1.

¹³ S. auch <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/76609/>

¹⁴ Schultheis (2010): Kap.4 und 7.

¹⁵ European Commission (2010): Progress made on the Millennium Development Goals and key challenges for the road ahead: S. 7.

¹⁶ Ohne Abschluss der Doha-Runde gelten offiziell noch die Höchstgrenzen für Exportsubventionen aus der Uruguayrunde.

¹⁷ BMELV/BMZ: Pressemitteilung vom 9.06.2010.

¹⁸ European Commission (2009): S. 16.

¹⁹ UN (2010a): S. 26.

²⁰ UN (2009): S. 25f.

3. Entschuldung

Die Umsetzung des Zieles, die Schuldenprobleme der Entwicklungsländer „umfassend“ anzugehen und somit die Schulden „langfristig tragbar“ werden zu lassen, weist seit dem Jahr 2000 durchwachsene Fortschritte und auch einige Rückschritte auf.

Die Entschuldung der HIPC-Ländergruppe ist nun endlich weiter fortgeschritten. Bis September 2009 hatten sich 35 von 40 Ländern für Schuldenerlasse in Höhe von 57 Milliarden USD qualifiziert. Zusätzliche 24 Milliarden USD werden über das MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative) entschuldet.²¹

Hochverschuldete Länder jenseits der HIPC-Gruppe kamen leider nicht in den Genuss dieser Entschuldungsmaßnahmen. Zudem handelt es sich bei den Schuldenerlassen überwiegend um die multilateralen und bilateralen öffentlichen Schulden. Einen großen Teil der Kredite nahmen die Entwicklungsländer zu oftmals schlechteren Konditionen auf dem privaten Finanzmarkt auf. Insgesamt lagen 2008 die kompletten Auslandsschulden aller Entwicklungs- und Schwellenländer bei 3,7 Billionen USD.²²

Gleichzeitig droht jedoch selbst unter den gerade entschuldeten HIPC-Ländern eine erneute Verschärfung der Schuldensituation. 14 Entwicklungsländer unterliegen nach Angaben des IMF wieder einem hohen Risiko und weitere 22 Länder einem mittleren Risiko der Überschuldung. Sieben Länder sind bereits überschuldet.²³

Insbesondere zwischen 2003 und 2007 wurden außerordentlich hohe Anleihen auf dem privaten Finanzmarkt getätigt. Die ab 2009 begonnenen Rückzahlungen bringen die Schuldnerländer in Zahlungsschwierigkeiten,²⁴ da sie aufgrund des eingebrochenen Außenhandels und zugleich der hohen Anpassungskosten weniger Devisen für den Schuldendienst zur Verfügung haben. Währungsabwertungen im Verhältnis zum Dollar kommen erschwerend hinzu. Nach Schätzungen der Weltbank wurden 2009 allein in den Schwellenländern 2,5 bis 3 Billionen USD an Krediten fällig und mussten zurückgezahlt oder umgeschuldet werden, davon über eine Billion Schulden von privaten Unternehmen.

Auch die Schulden vieler Länder gegenüber dem IMF sind infolge der globalen Finanzkrise wieder rapide angestiegen. Im Oktober 2008 hatten die bewilligten Stand-by-Kredite des IMF einen Umfang von gerade einmal 1,8 Mrd. USD (1,2 Mrd. Sonderziehungsrechte).²⁵ Ende Mai 2010 betrug der Kreditrahmen für insgesamt 25 Länder (Stand-by-Kredite, Flexible Kreditlinie und Erweiterte Arrangements) 172 Mrd. USD (117 Mrd. Sonderziehungsrechte)²⁶

4. Menschenwürdige Arbeit

Das Unterziel 16 des achten MDGs widmet sich der menschenwürdigen Arbeit – insbesondere für junge Menschen. Es sollen „Strategien zur Beschaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeit für junge Menschen“ erarbeitet und umgesetzt werden. Betrachtet man den überdurchschnittlich hohen Anteil der 15-24-jährigen im Süden trägt dieses Unterziel dem Ansatz Rechnung, nicht bei einem „Entkommen aus der Armut“ stehen zu bleiben, sondern zielt grundsätzlicher auf die Verbesserung von Lebenschancen. Das von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) entwickelte Konzept der produktiven und menschenwürdigen Arbeit (*decent work*) bildet das Gegenmodell zum gegenwärtigen Trend der weltweiten Informalisierung und Prekarisierung der Arbeit und der Zunahme des Anteils der *working poor*. Der Anteil der arbeitenden Armen ist nach Einschätzung der ILO aufgrund der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise insbesondere in Subsahara-Afrika und in Südasien angewachsen und wird weiter steigen.²⁷ Trotz Wirtschaftswachstums in einigen afrikanischen Ländern,

²¹ IDA/IMF (2009): S. 9.

²² World Bank (2010a): S. 24.

²³ IMF (2009), S. 33.

²⁴ UN (2009): S. 46.

²⁵ IMF Financial Activities, Update October 2, 2008 (www.imf.org/external/np/tre/activity/2008/100208.htm).

²⁶ IMF Financial Activities, Update May 27, 2010 (www.imf.org/external/np/tre/activity/2010/052710.htm).

²⁷ ILO (2009a und 2009b).

seien kaum Arbeitsplätze geschaffen worden, die UN-Wirtschaftskommission für Afrika (UNECA) spricht von einem „jobless growth“.²⁸

Insgesamt ist die Zahl der offiziell registrierten Arbeitslosen 2009 auf den historischen Höchststand von 212 Millionen gestiegen – und liegt damit um 34 Millionen höher als vor der Krise 2007.²⁹ Bereits 2008 mussten nach Angaben der ILO 633 Millionen Arbeiter/innen und ihre Familien von weniger als 1,25 USD pro Tag leben, für zusätzliche 215 Millionen bestand das Risiko, im Jahr 2009 in extreme Armut zu fallen.

II. Eine Aktionsagenda für MDG 8

Die bisherige Bilanz der MDGs ist ein doppeltes Armutszeugnis für die Regierungen: Ein Armutszeugnis für die Regierungen der reichen Länder, die bislang weder zu substantiellen Zugeständnissen in der internationalen Handelspolitik und bei der tragfähigen Lösung der Schuldenprobleme des Südens bereit waren, noch die notwendigen finanziellen Ressourcen zur Armutsbekämpfung als *fresh money* bereitgestellt haben. Und ein Armutszeugnis für viele Regierungen des Südens, die allzu oft ihre Politik nicht auf die Bekämpfung der Armut, die Überwindung sozialer Disparitäten und die Mobilisierung heimischer Ressourcen ausgerichtet haben. Angesichts der dramatischen Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise für die Menschen in vielen Ländern des Südens sind konkrete, mit klaren Zeitzielen versehene Beschlüsse beim „MDG-Gipfel“ im September 2010 unerlässlich, um den MDGs bis zum Jahr 2015 möglichst nah zu kommen.

Zu den Kernbestandteilen der geforderten Aktionsagenda für die MDGs müssen auch klare quantitative, zeitgebundene und damit überprüfbare Verpflichtungen für die reichen Länder gehören. Nur so können sie dem Postulat des MDG 8, eine weltweite Entwicklungspartnerschaft aufzubauen, gerecht werden. Dabei geht es primär nicht um die Formulierung neuer Ziele, sondern um die Definition konkreter politischer Maßnahmen für die kommenden fünf Jahre in den Bereichen Entwicklungsfinanzierung, Entschuldung und Handel. Eine entsprechende Aktionsagenda sollte folgende Punkte enthalten:

1. Entwicklungsfinanzierung stärken

- **Ressourcen im Süden nutzen – Steuerflucht in Schattenfinanzzentren eindämmen.** Zur Finanzierung der MDGs brauchen die Länder des Südens eine breitere Einnahmehasis. Kapitalflucht, Steuervermeidung und Korruption verhindern in vielen Ländern weiterhin den Aufbau eines tragfähigen Systems öffentlicher Finanzen. Durch das weltweite Netz von Steueroasen und Schattenfinanzplätzen entgehen den Ländern des Südens jedes Jahr öffentliche Einnahmen in dreistelliger Milliardenhöhe. Effektive Gegenmaßnahmen gegen Steuerflucht und Steuervermeidung sind nur durch verstärkte internationale Kooperation möglich. Dazu gehört auch die Gründung einer Intergovernmental Commission on Tax Matters unter dem Dach der UN. Finanztransaktion in Länder und Jurisdiktionen, die nicht kooperationsbereit sind, sollten sanktioniert werden.
- **Der Norden muss Wort halten: Stufenplan zur ODA-Erhöhung umsetzen.** Der Stufenplan der EU zur Erhöhung der ODA muss eingehalten werden, um bis 2015 das 0,7-Prozentziel zu erreichen. Eine Abkehr von dieser Verpflichtung würde die Glaubwürdigkeit deutscher und europäischer Entwicklungspolitik untergraben. Aus diesem Grund sollten alle Regierungen der EU **nationale ODA-Stufenpläne** für den Zeitraum 2010-2015 vorlegen, in denen sie ihre quantitativen Finanzierungszusagen klar benennen und festlegen, in welchem Jahr sie welche zusätzlichen Mittel für welche Zwecke bereitstellen. Solche Stufenpläne wären auch für

²⁸ UNECA (2010).

²⁹ ILO (2010): S. 9.

die größere Berechenbarkeit der Entwicklungszusammenarbeit und die bessere Geberkoordination sinnvoll.

- **Zusätzliche Finanzmittel zur Begleichung der Klimaschulden des Nordens:** Die von den Industrieländern ausgelösten Klimaveränderungen verursachen in den Entwicklungsländern zusätzliche Kosten des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel. Sie werden derzeit auf mindestens 100 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt. Im Sinne des Verursacherprinzips müssen die Industrieländer diese Kosten überwiegend tragen und die dazu notwendigen Mittel zusätzlich zur MDG-Finanzierung bereitstellen.
- **Zusätzliche Finanzquellen erschließen – Finanztransaktionssteuer gegen Armut:** Die Einführung einer Finanztransaktionssteuer hätte nicht nur eine regulierende Wirkung, sondern würde nach Angaben des Bundesfinanzministeriums bei einem Steuersatz von nur 0,05% allein Deutschland Einnahmen von jährlich 25 Mrd. Euro einbringen.³⁰ Dabei muss allerdings sichergestellt sein, dass die Steuereinnahmen nicht ausschließlich zur Finanzierung inländischer Aufgaben sondern gleichermaßen auch für umwelt- und entwicklungspolitische Zwecke verwendet werden.

2. Ein gerechtes Handels- und Finanzsystem gestalten

Das Handels- und Finanzsystem ist volatil, intransparent und asymmetrisch: Ein regelgestütztes nicht-diskriminierendes Handelssystem muss der Armutsbekämpfung, der Verwirklichung der Menschenrechte und dem Umweltschutz dienen. Es muss eine Balance zwischen der Integration in den internationalen Handel bei gleichzeitiger entwicklungspolitischer Gestaltungsfreiheit, einem stabilen regionalen Handel, mit Fokus auf Ernährungssicherheit und einer menschenwürdigen Beschäftigungssituation sowie einem umweltverträglichen Handel gefunden werden. Die WTO hat dies bisher nicht geleistet. Die Regierungen müssen an Rahmenbedingungen arbeiten, bei denen die mit Entwicklungs-, Agrar-, Umwelt und Arbeitsmarktfragen befassten UN-Organisationen eng in die Diskussion um eine Neuausrichtung des internationalen Handelssystems einbezogen werden.

- **Für einen fairen Agrarhandel:** Die Bemühungen um eine Verbesserung des regionalen und internationalen Handels sind wenig wirkungsvoll, wenn die EU ihre Agrarpolitik weiterhin mit marktverzerrenden Subventionen oder Dumpingmaßnahmen ausgestaltet. Die Bundesregierung muss auf europäischer Ebene dazu drängen, das für 2013 gegebene Versprechen des Abbaus der Agrarexportsubventionen einzulösen – mit oder ohne Doha-Runde. Die Agrarsubventionen der OECD-Staaten müssen ebenfalls überprüft und abgebaut werden, damit die Agrarimporte aus Entwicklungsländern wettbewerbsfähig sein können. Eine souveräne Ernährungssicherheit muss in Entwicklungsländern oberstes Ziel sein.
- **Marktzugang verbessern:** Zoll- und quotenfreier Zugang für die Exportgüter aus LDCs aber auch für weitere wirtschaftlich wenig integrierte Entwicklungsländer. Die besondere Unterstützung der LDCs ist essentiell, aber die Entwicklungsländer, die nicht zu den rund 50 LDCs gehören, aber ebenfalls wirtschaftlich wenig integriert sind, dürfen keinen gravierenden Nachteile erhalten. In den EPA-Verhandlungen standen die Nicht-LDCs somit auch stärker unter Druck, ein solches Wirtschaftsabkommen zu unterzeichnen – aus Sorge ihren bevorzugten Marktzugang zu verlieren. Die EU sollte die AKP-Staaten nicht weiter drängen die EPAs vollständig zu unterzeichnen bzw. schneller umzusetzen, als ihre Märkte dies verkraften.
- **Regionale Märkte stärken:** Die Nachfrage der wachsenden einheimischen Konsumenten sollte verstärkt genutzt und befriedigt werden. Der (intra-)regionale

³⁰ Die Berechnung beruht auf Daten des WIFO auf Basis des nominalen BIP 2009 bei angenommener mittlerer Dämpfung des Handelsvolumens.

Handel muss an der Nachfrage und den kulturellen Bedürfnissen der Menschen vor Ort orientiert werden. Beim Ausbau der Exportproduktion sollten einheimische Zulieferungsketten verbindlich einbezogen werden. Die Produktpalette muss diversifiziert und damit die weiterverarbeitende Industrie gestärkt werden. Tarifäre und Nichttarifäre Schutzmaßnahmen sollten zugelassen werden. Voraussetzung für eine Förderung der regionalen Märkte ist eine Verbesserung der Infrastruktur mit öffentlichen Mitteln.

- **Menschenwürdige Arbeit im Handel:** Bei der Exportproduktion sollten Richtlinien Menschenwürdiger Arbeit eingehalten und der *Global Jobs Pact* der ILO umgesetzt werden. Die Bundesregierung sollte insbesondere bei der öffentlichen Beschaffung auf Kriterien und Standards achten, die sozial und ökologisch gerechte Arbeits- und Produktionsbedingungen überprüfen und Kinderarbeit ausschließen.
- **Investitionen: Entwicklungs- und industriepolitische Souveränität erhalten:** Freihandelsabkommen (FTA, BITs, EPAs) dürfen die entwicklungs- und industriepolitischen Gestaltungsspielräume von Entwicklungsländern nicht beschneiden. Insbesondere im Investitionsbereich müssen sie zu Gunsten ihrer wirtschaftlichen und regionalen Entwicklung steuernd agieren können und Durchführungsbestimmungen einsetzen können. Einheimische Investitionen sollten gefördert und von öffentlicher Hand flankiert werden durch den Ausbau der Infrastruktur wie Straßen und Energiezufuhr und der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen.

3. Neue Verschuldungskrise abwenden

Infolge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise steigt für zahlreiche Entwicklungsländer die Gefahr der Überschuldung. Höhere Schuldendienstzahlungen in Verbindung mit gesunkenen Staatseinnahmen schränken den Spielraum der Regierungen zur Finanzierung der MDGs erheblich ein. Dringend benötigtes Geld für Gesundheit, Bildung, Umwelt- und Sozialausgaben fehlt. Um eine neue Schuldenkrise zu verhindern und Überschuldungsprobleme dauerhaft zu lösen, sind vor allem drei Schritte notwendig:

- **Illegitime Schulden streichen und Gläubigermitverantwortung rechtlich verankern.** Kreditgeber sollten grundsätzlich das Prinzip der Gläubigermitverantwortung und das Konzept der illegitimen Schulden anerkennen. Sie sollten sich dafür einsetzen, international anerkannte rechtsverbindliche Standards für die verantwortungsvolle Vergabe und Aufnahme von Krediten zu vereinbaren. Die *EURODAD Charter on Responsible Financing* kann dafür die Grundlage bilden.³¹
- **Neue Indikatoren der Schuldentragfähigkeit definieren.** Die von IWF und Weltbank verwendeten makroökonomischen Indikatoren für Schuldentragfähigkeit dienen vor allem dazu, im Interesse der Gläubiger die Zahlungsfähigkeit der Schuldner sicherzustellen. Eine Neudefinition von Schuldentragfähigkeit sollte demgegenüber soziale und ökologische Kriterien einbeziehen und auch die inländische Verschuldung berücksichtigen.
- **Faires und transparentes internationales Insolvenzverfahren einführen.** Zur Lösung von Überschuldungsproblemen sollten die Regierungen unter dem Dach der Vereinten Nationen das Modell eines fairen und transparenten Schiedsverfahrens zur Schuldenumwandlung entwickeln. Ein solches Verfahren sollte die Beteiligung aller staatlichen und privaten Gläubiger vorsehen und einen unparteiischen Entscheidungsprozess garantieren.

Die Verwirklichung des Ziels, eine weltweite Entwicklungspartnerschaft aufzubauen, ist nicht allein Sache der Entwicklungspolitiker. Im Sinne entwicklungspolitischer Kohärenz ist sie Aufgabe aller Ressorts. Dies gilt umso mehr, als die Verwirklichung der MDGs auch als Verpflichtung der Staaten zur Umsetzung der Menschenrechte zu sehen ist. Die wirtschaftlichen,

³¹ Vgl. www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=2060

sozialen und kulturellen Rechte bilden die völkerrechtliche Grundlage. Mithilfe der konkreten Zeit- und Zielvorgaben der MDGs können sie besser implementiert werden.

Der MDG-Gipfel 2010 sollte deshalb auch dazu genutzt werden, den menschenrechtsbasierten Ansatz von Entwicklung stärker in den pragmatischen Politikprozess einzubringen. Ein klarer Bezug auf die Menschenrechte würde es erlauben, staatliche Akteure rechenschaftspflichtig zu machen und aufzufordern, die oft hinter den MDG-Defiziten steckenden strukturellen Ungerechtigkeiten zu bearbeiten.³² Zu den zentralen Anforderungen eines menschenrechtsbasierten Ansatzes zählen:

- **Soziale Sicherung:** der Zugang zu sozialen Sicherungssystemen ist ein Menschenrecht (Art 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte). Das System einer globalen sozialen Grundsicherung („*Global Social Protection Floor*“) muss dabei auf vier Eckpfeilern basieren: 1.) Universeller Zugang zu öffentlicher Gesundheitsversorgung für Alle. 2.) Garantierte staatliche Mindestzuwendungen für alle Kinder und Jugendlichen. 3.) Universelle staatliche Grundrente für alle alten Menschen und Menschen mit Behinderungen. 4.) Garantierte staatliche Unterstützung für Arbeitslose und Unterbeschäftigte, die in Armut leben.
- **Menschenwürdige Arbeit:** Die Vergütung von Arbeit muss ein Leben in Würde ermöglichen. Die Schaffung von menschenwürdiger und produktiver Arbeit ist die Voraussetzung für Existenzsicherung. Der Globale Beschäftigungspakt muss umgesetzt werden.
- Das **Recht auf Entwicklung** mit einem starken Fokus auf Lebenschancen sowie gesellschaftliche und wirtschaftliche Teilhabe aller muss im Mittelpunkt eines rechtsbasierten Entwicklungsansatzes stehen. Die Stärkung des **Capability-Ansatzes** und Fragen von Ressourcen- und Verteilungsgerechtigkeit sind dabei zentral wie die Offenlegung der Menschenrechtsverpflichtungen und der nötigen rechtlichen Umsetzungsschritte in jedem Land.
- **Demokratie und zivilgesellschaftliche Partizipation:** Eine aktive Rolle des Staates setzt voraus, dass die Entscheidungsgremien demokratisch legitimiert sind, und gesellschaftliche Teilhabe der Betroffenen im Design und bei der Umsetzung von politischen Entscheidungen gegeben ist. Eine gute Regierungsführung, die auf der Achtung von grundlegenden Menschenrechten basiert, ist essentiell.
- **Neue Wohlstandsmodelle entwickeln:** Die gegenwärtigen Krisen sind auch Ausdruck eines irregeleiteten Entwicklungsmodells, das sich am Leitbild nachholender Entwicklung orientiert, das ökologisch und menschenrechtlich blind ist, das wirtschaftliches Wachstum mit gesellschaftlichem Fortschritt verwechselt, das auf Exportorientierung und Weltmarktintegration setzt, und das Armutsbekämpfung primär als technische Herausforderung begreift, bei der die Kategorie sozialer Gerechtigkeit keine Rolle spielt. Notwendig ist demgegenüber die Rück- bzw. Neubesinnung auf ganzheitliche Entwicklungs- und Wohlstandsmodelle, wie z.B. das in Lateinamerika diskutierte *Buen Vivir*-Konzept (= „gutes Leben“ v. Alberto Acosta). Es zielt darauf, soziale Ungleichheit zu reduzieren sowie eine solidarische Wirtschaft und eine pluralistische Demokratie mit neuen Räumen für zivilgesellschaftliche Partizipation zu entwickeln.

³² Aide Memoire – Millennium Development Goals und Menschenrechte. Forum Menschenrechte, Februar 2010 (forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab_02-2010/aide_memoires2010/Millennium_Dev.Goals.pdf).

Literatur

- BMELV/BMZ (2010):** Gemeinsame Pressemitteilung BMELV/BMZ: Aigner und Niebel vereinbaren enge Zusammenarbeit bei Entwicklungspolitik und Welternährung vom 9.06.2010.
- European Commission (2010):** Progress made on the Millennium Development Goals and key challenges for the road ahead. A twelve-point EU action plan in support of the Millennium Development Goals. Brussels.
- Europäische Kommission (2010):** Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Zwölfpunkte-Aktionsplan der EU zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele. Brüssel.
- European Commission (2009).** Fifth Report on Potentially Trade Restrictive Measures in the Context of the Global Economic Crisis for the 133 Committee. Brüssel.
- Grammling, Steffen (2009):** The seventh ministerial conference: a housekeeping exercise. Fact sheet. Genf: FES. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/06930.pdf>
- Holtz, Uwe (2010):** Die Millenniumsentwicklungsziele – eine gemischte Bilanz. In: Aus Politik und Zeitgeschichte vom 8. März 2010. S. 3-9.
- ICTSD (2010):** Divided, WTO Members to Search for Common Ground on Doha Bridges Weekly Trade News Digest • Volume 14 • Number 19 • 26th May 2010 Deeply <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/76609/>
- IDA/IMF (2009):** Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) —Status of Implementation. September 15, 2009. Washington, D.C..
- ILO (2010):** Global Employment Trends January 2010. Genf. http://webdev.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_120471.pdf.
- ILO (2009a):** The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response. Genf. www.oit.org/wcmstp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_103507.pdf
- ILO (2009b):** World of Work Report 2009. The Global Job Crisis and Beyond. Genf. http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/download/wow_2009.pdf
- IMF (2009):** The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries - An Update. Washington, D.C. www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/092809.pdf
- Martens, Jens/Debiel, Tobias (2008):** Das MDG-Projekt in der Krise. Halbzeitbilanz und Zukunftsperspektiven. INEF Policy Brief 4/08.
- Martens, Jens/Schultheis, Antje (2010):** Die globale Entwicklungskrise. Auswirkungen-Reaktionen-Konsequenzen. Bonn – Osnabrück: Global Policy Forum Europe, Terre des hommes.
- OECD (2010):** Development Co-operation Report 2010. (DAC-Report). Paris.
- OECD (2010):** Statistiken: http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_34447_36661793_1_1_1_1,00.html
- OECD (2009):** Development Co-operation Report 2009. (DAC-Report). Paris.
- Schultheis, Antje (2010):** Politische Ökonomie internationaler Investitionsabkommen. Diskurs und Forum-Shifting der EU. Münster (Dissertation in Erscheinung).
- Terre des hommes/Welthungerhilfe (2008):** Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. 16. Bericht 2008. Bonn/Osnabrück.
- Terre des hommes/Welthungerhilfe (2009):** Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe . Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik. Siebzehnter Bericht 2009. Bonn/Osnabrück.
- UNCTAD (2009):** Human Development Report: Overcoming barriers: Human mobility and development. New York UN (2010): Keeping the promise: a forward-looking review to pro-

mote an agreed action agenda to achieve the Millennium Development Goals by 2015. New York. www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/665

UN (2009): Strengthening the Global Partnership for Development in the Time of Crisis. MDG Gap Task Force Report 2009. New York.

UN (2010a): Keeping the promise: a forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the Millennium Development Goals by 2015. Report of the Secretary-General. New York. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/665

UN (2010b): Rethinking Poverty. Report on the World Social Situation. New York. www.un.org/esa/socdev/rwss/docs/2010/fullreport.pdf

UNCTAD (2010): Follow-up to the Millennium Summit and preparations for the high level plenary meeting of the General Assembly on the Millennium Development Goals: New development paths. 12. May 2010.

UNECA (2010): Promoting high-level sustainable growth to reduce unemployment in Africa. Addis Ababa. www.uneca.org/cfm/2010/documents/issue-paperEn.pdf

World Bank (2010a): Global Development Finance. Washington, D.C..

World Bank (2010b): Global Monitoring Report 2010. The MDGs after crisis. Washington, D.C. <http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2010/Resources/6911301-1271698910928/GMR2010WEB.pdf>