



Die Millenniums-Entwicklungsziele – Über den Sachs-Bericht hinausdenken

Der Sachs-Bericht ist innovativ, denn er entwickelt Strategien zur Dynamisierung der Ökonomien der ärmsten Entwicklungsländer mit „Investitionen in die armen Bevölkerungsschichten“. Er zeigt Ansätze für „*pro-poor growth*“-Politiken. Die internationale Entwicklungspolitik sollte jedoch über den Sachs-Bericht hinausgehen:

1. Die ODA (*Official Development Assistance*) sollte sukzessive und nicht sprunghaft steigen, um deren wirksame Verwendung zu sichern.
2. Steigende ODA-Investitionen müssen mit klaren Anreizen und Konditionalitäten zur Verbesserung von *good governance* in den Entwicklungsländern verbunden werden.

3. In den 15–25 ärmsten Ländern mit guter Regierungsführung sollte die ODA nachhaltig aufgestockt werden. Dies macht allerdings nur Sinn, wenn die Geber in dieser Ländergruppe stark arbeitsteilig vorgehen – die EU-Mitgliedsstaaten könnten hier beispielhaft vorangehen. Deutschland sollte sich in etwa fünf dieser Entwicklungsländer besonders stark engagieren.

4. Die Geber müssen in den bi- und multilateralen Entwicklungsorganisationen für *good governance* sorgen. Klare Aufgabenprofile und an Spezialisierungsvorteilen ausgerichtete Arbeitsteilung sind Bedingungen für Koordination, Wirksamkeit und Kostensenkung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

Mit den *Millennium Development Goals* (MDGs) stellt sich die internationale Gemeinschaft einer großen Herausforderung. Im Zentrum steht das Versprechen, die absolute Armut bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Im September 2005 werden sich Staats- und Regierungschefs zu Beginn der 60. UN-Generalversammlung in New York damit auseinandersetzen, wie die MDGs in den verbleibenden zehn Jahren erreicht werden können, und zwar nicht nur global, sondern in allen Weltregionen. Zur Diskussion steht auch, ob die Entwicklungsländer sowie die internationale Entwicklungspolitik erfolgversprechende Strategien zur Umsetzung der MDGs verfolgen. Die Konferenz kann zu einem Ausgangspunkt werden, um die Anstrengungen der internationalen Entwicklungspolitik zur Erreichung der Millenniumsziele deutlich zu verstärken. Gelingt dies nicht, droht der internationalen Kooperation eine Legitimationskrise.

Das *UN Millennium Project*, geleitet von Jeffrey Sachs, hat im Februar 2005 den Bericht „*Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*“ vorgelegt, der die zentrale entwicklungspolitische Grundlage der Millennium+5-Konferenz der Vereinten Nationen im September 2005 darstellen wird. Daneben werden in dem im März 2005 vorgelegten Bericht des UN-Generalsekretärs Kofi Annan „*In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All*“ wichtige Empfehlungen für die September-Konferenz präsentiert.

„*Pro-poor growth*“ statt naiver Wachstumspolitik oder kurzatmiger Grundbedürfnisbefriedigung

Die Stärke des Sachs-Berichts liegt in der systematischen Herausarbeitung der Interventionen, die notwendig sind, um die MDGs zu erreichen. Das meiste, was die zehn *Task Forces* aus internationalen Experten im Rahmen des Projekts an Strategien in den einzelnen Themenfeldern zusammengetragen haben, ist nicht neu. Ihr Beitrag liegt in der Zusammenführung des vorhandenen Wissens und in der systematischen Trennung von Ziel- und Interventions-

ebene. Erst durch die konkrete Analyse der notwendigen Strategien und Interventionen zur Erreichung jedes einzelnen Ziels und deren Aggregation über alle Ziele wird deutlich, dass es umfassender Entwicklungsstrategien bedarf, die sowohl wirtschaftliche Dynamik erzeugen als auch unmittelbar zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Armen beitragen. Diese Suchrichtung ist insgesamt überzeugend, auch wenn ein gewichtiger blinder Fleck im Sachs-Bericht nicht zu übersehen ist: Die Interdependenzen zwischen Umwelt, Armutsbekämpfung und wirtschaftlicher Dynamik, also die ökologischen Grundlagen nachhaltiger Entwicklung, werden weitgehend ausgeblendet (WBGU 2005).

Wichtig ist jedoch, dass das in der MDG-Diskussion immer wieder auftretende Missverständnis ausgeräumt wird, dass die „sozialen“ Ziele im Wesentlichen durch sozialpolitische Interventionen zu erreichen seien (siehe z.B. den *Human Development Report* 2003 von UNDP). Der Sachs-Bericht zeigt vielmehr, dass es insbesondere in Subsahara-Afrika notwendig ist, massiv in die Infrastruktur (Transport, Energie, Wasser) zu investieren und die Bildungssysteme über die Grundbildung hinaus auszubauen.

Die vom Millennium-Projekt skizzierte Entwicklungsstrategie ist innovativ, denn sie überwindet den Dogmenstreit zwischen den Grundbedürfnisstrategien, auf deren Grundlage die Armutsbekämpfung als sozialpolitisches Programm konzipiert und die Bedeutung wirtschaftlicher Dynamik für nachhaltige soziale Entwicklung vernachlässigt wird, und einseitig wachstumsorientierten Ansätzen, die von einer Armutsreduzierung über automatische „*trickle down-Effekte*“ ausgehen und auf Instrumente verzichten, um Brücken zwischen den schwächsten und den dynamischen Wirtschaftssektoren zu bauen. Seit vielen Jahrzehnten pendelt die Entwicklungspolitik zwischen diesen beiden Polen der direkten Armutsbekämpfung durch Sozialpolitik und wirtschaftspolitischen Wachstumsstrategien – mit jeweils unbefriedigenden Ergebnissen.

Der Sachs-Bericht betont zu Recht, dass eine MDG-orientierte Entwicklungspolitik stattdessen gleichermaßen auf drei Ziele ausgerichtet werden muss:

Sie muss erstens *unmittelbare Armutsbekämpfung* betreiben, die soziale Situation und die Lebensperspektiven der ärmsten Bevölkerungsschichten verbessern und so die Grundlagen für zukünftige wirtschaftliche Entwicklung schaffen. Der Sachs-Bericht betont drei zentrale Hebel, um die sozialen Ausgangsbedingungen der Ärmsten in den *Least Developed Countries* strukturell zu verbessern: die Gewährleistung eines universellen Zugangs zum Grundbildungssystem; die Sicherung eines für alle Bevölkerungsschichten zugänglichen Basisgesundheitsystems; Investitionen in die Ausbildung und die Gleichstellung von Mädchen.

Sie muss zweitens die *produktiven Potenziale der armen Bevölkerungsschichten* steigern helfen. Im Zentrum stehen hier Investitionen zur Modernisierung der Landwirtschaft, zur Verbesserung der Ernährungssicherheit und zur Stabilisierung prekärer Subsistenzproduktion. In den urbanen Sektoren geht es um die Sanierung von Slumgebieten und Strategien, um die Produktivität in den informellen Sektoren zu verbessern und deren Anschlussfähigkeit an modernere Wirtschaftssektoren zu ermöglichen. *“Investments to empower the poor”* und ökonomische Modernisierung stehen hier im Zentrum – nicht Sozialpolitik oder Umverteilung.

Sie muss drittens dazu beitragen, die *dynamischen Sektoren der Wirtschaft* zu stärken, deren Wettbewerbsfähigkeit auszubauen und die Vernetzungen zwischen den moderneren Unternehmen und der *“Ökonomie der Armen”* voranzutreiben. Investitionen in Innovation und Technologietransfer, der Aufbau einer Exportinfrastruktur und grenzüberschreitende Infrastrukturnetze (Straßen, Energiesysteme) sind fundamental, um die ökonomische Basis der ärmsten Entwicklungsländer an die Anforderungen der Weltwirtschaft heranzuführen. Um ökonomische Effizienzinseln zu überwinden, gilt es in Infrastruktur und Ausbildung zu investieren, die den Übergang von der *“Ökonomie der Armen”* zu den sich modernisierenden Sektoren erleichtern.

Die MDGs können nur erreicht werden, wenn dieses integrative Leitbild länderspezifisch konkretisiert und umgesetzt wird. Der Sachs-Bericht baut dabei auf die existierenden PRSP-Prozesse und plädiert dafür, die drei- bis fünfjährigen PRSPs aus einer 10-Jahresperspektive zur Erreichung der MDGs bis 2015 abzuleiten. Die langfristige Perspektive soll Entwicklungsländer und Geber dazu zwingen, die MDGs tatsächlich zur Grundlage ihrer Politik zu machen.

Ohne good governance und entwicklungsorientierte Eliten werden die MDGs scheitern

Die Erfahrung lehrt, dass Investitionen und eine kluge Strategie nur erfolgreich sind, wenn die Eliten in den Entwicklungsländern sich tatsächlich auf einen MDG-orientierten Entwicklungsprozess einlassen und Prinzipien guter Regierungsführung durchgesetzt werden. Daher sind die Regierungen der Entwicklungsländer zunächst die Hauptverantwortlichen des angestrebten Reformprozesses. Die Entwicklungspolitik kann endogene Reformagen-

den und Regierungen unterstützen, finanzielle und politische Anreize für die Richtung des Wandels setzen, diese aber nicht substituieren.

Entscheidend ist zudem, dass das skizzierte Leitbild des *“Investment to empower the poor”* nicht nur auf *“richtigen Wirtschafts- und Sozialpolitiken” (sound policies)* basiert, welche von den Internationalen Finanzinstitutionen bisher ganz in den Vordergrund gestellt wurden, sondern insbesondere auf Strategien zum Aufbau oder zur Stärkung von MDG-relevanten Institutionen angewiesen ist. Konsequente Korruptionsbekämpfung, Investitionen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen, die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit, die Förderung von Rechenschaftspflichtigkeit und Transparenz in Politik und Wirtschaft und die Stärkung der Menschenrechte sind entscheidende Bausteine einer erfolgreichen MDG-Strategie.

Der Sachs-Bericht relativiert die Bedeutung von *good governance* für die Länder Subsahara-Afrikas, indem er *governance*-Probleme im Kern als Folge von Finanzierungsengpässen interpretiert und damit die laufende Afrika-politische Debatte provoziert. Länder wie Nigeria und Simbabwe zeigen, dass diese Interpretation zu kurz greift. So richtig es ist, dass ohne Investitionen auch die beste *governance* nicht zu Wachstum führen wird, so falsch wäre es, massiv in Ländern zu investieren, in denen die Eliten keinen deutlichen Reformwillen in Richtung *good governance* erkennen lassen.

Steigende ODA-Investitionen an good governance Konditionalität knüpfen

Das Millennium-Projekt hat die Kosten für die weltweite Umsetzung der MDGs bis zum Jahr 2015 geschätzt. Der Sachs-Bericht fordert eine Erhöhung der ODA auf 135 Mrd. US \$ bis zum Jahr 2006 [ca. 0,44 % des BIP der Industrieländer (IL)] und eine Steigerung auf 195 Mrd. US \$ bis zum Jahr 2015 (ca. 0,54 % des BIP der IL). Zweifellos ist eine sukzessive und nachhaltige Steigerung der ODA Voraussetzung dafür, die MDGs tatsächlich erreichen zu können. Doch der Sachs-Bericht lässt eine Reihe von Fragen offen.

So sind z.B. die Bedarfsschätzungen des Sachs-Teams vor dem Hintergrund äußerst differenzierter Ländersituationen mit Vorsicht zu genießen. Sie beruhen auf einer Methodik, die vom Millennium-Projekt bereits Ende 2003 in fünf Pilotländern getestet wurde (Bangladesh, Kambodscha, Ghana, Tansania und Uganda). Betrachtet man diese Länderstudien genauer, so zeigt sich, dass es sich hierbei um sehr grobe Berechnungen des Investitionsbedarfs in ausgewählten Sektoren handelt, welche weder die Frage der Absorptionsfähigkeit noch die Problematik des notwendigen Auf- und Ausbaus von Institutionen und *„human capacities“* zufriedenstellend berücksichtigen. Dies soll nun in wesentlich detaillierteren Bedarfsschätzungen nachgeholt werden, die mit Unterstützung des Millennium-Projekts in einigen weiteren Ländern im Rahmen von *„MDG-based poverty reduction strategies“* erarbeitet werden. In keinem dieser *„country pilots“* ist es bisher gelungen, einen abgestimmten *„multisector 10-year scale-up plan“* zu erstellen. Es zeigt sich, dass sowohl die Methodologie der Bedarfsschätzungen als auch der politische Prozess zu ihrer Erstellung eine ganze Reihe von Fußangeln

enthalten, die in der eher technokratischen Perspektive des Millennium-Projekts zunächst systematisch unterschätzt wurden.

Schließlich kann auch bezweifelt werden, ob die vorgeschlagene Verdopplung der ODA innerhalb kürzester Zeit die richtigen Anreize setzen würde. In vielen Ländern Subsahara-Afrikas wird bereits mehr als die Hälfte der Staatsausgaben von Gebern finanziert. Eine weitere massive Erhöhung dieser externen Finanzierung würde die Rechenschaftspflichtigkeit der Regierungen gegenüber ihren eigenen Bürgern eher untergraben. Hinzu kommt, dass eine rasche Steigerung der Staatsausgaben – so sinnvoll sie im Einzelfall sein mag – nach aller Erfahrung zu abnehmender Effektivität der Ausgaben führt. Und: Wie und wann sollen die massiven Zuwendungen der Geber wieder abgebaut werden? Ohne eine entsprechende „Exit-Strategie“, etwa durch die Verknüpfung der Hilfe mit der Mobilisierung zusätzlicher Eigenmittel, steht die Nachhaltigkeit dieses Prozesses in Frage.

Hier zeigt sich eine wesentliche Schwäche des Sachs-Berichts: Er argumentiert im Wesentlichen makroökonomisch, in aggregierten Größen und Beziehungen, vernachlässigt die Sphäre der politischen Ökonomie und kommt daher zu eher pauschalen Empfehlungen, was die Wirkungsweise der internationalen Kooperation angeht. Suggestiert wird, dass sich ein großer Mitteleinsatz (*big push*) quasi automatisch in sozio-ökonomische Entwicklungsprozesse übersetzt. Gesellschaftliche Entwicklungsblockaden (wie z.B. politische Machtstrukturen, an deren Veränderung politische Eliten in Entwicklungsländern häufig kaum Interesse haben), politökonomische Hemmnisse (z.B. fehlende Entwicklungsanreize in rohstoffreichen Rentenökonomien Afrikas) sowie nicht intendierte Folgen internationaler Kooperation (z.B. sich verstetigende Subventionsmentalitäten) werden in dem Bericht nicht ausreichend thematisiert. Doch nur eine Entwicklungspolitik, die auch auf diese Herausforderungen eine Antwort findet, kann langfristig erfolgreich sein. Hier lohnt es sich, den „Annan-Report“ zur Kenntnis zu nehmen, in dem sukzessive Demokratisierung als eine wesentliche Grundlage zur Überwindung von Entwicklungsblockaden und als Bedingung für die Umsetzung der MDGs herausgearbeitet wird.

Der Sachs-Bericht argumentiert also an vielen Stellen zu technokratisch und „unpolitisch“. So wird z. B. wie selbstverständlich davon ausgegangen, dass allgemeine Budgethilfe per se das richtige Instrument sei, um die *ownership* der Partner zu stärken, Regierungen und Parlamenten Verantwortung zu übertragen und die notwendigen Reformprozesse zu befördern. Kritische Beobachter in den Partnerländern können indes häufig nicht erkennen, wie dadurch die Trägheit der Bürokratien abgebaut, die Korruption verringert und die gesellschaftliche Dynamik gefördert werden soll. Budgethilfe ist ein Instrument zur Verringerung von Transaktionskosten und zur Finanzierung von Reformpolitiken. Steigende ODA-Mittel und Budgethilfe müssen allerdings mit Anreizen, Hilfen, aber auch Konditionalitäten zur Verbesserung von *good governance* in den Entwicklungsländern verknüpft werden – gelingt dies nicht, sind Auswege aus der Armutsfalle nicht zu erwarten.

In welchen Ländern sollen höhere ODA-Mittel eingesetzt werden?

Im Mittelpunkt der Anstrengungen zur Erreichung der MDGs stehen im Sachs-Bericht die ca. 70 ärmsten Länder, von denen viele weit von der Erreichung der MDGs entfernt sind. Von diesen Ländern sind jedoch nach dem Sachs-Bericht nur 15–25 prinzipiell in der Lage, kurzfristig erheblich mehr Mittel zu absorbieren („*fast track countries*“). Sie werden, gemessen an unterschiedlichen „*governance-indices*“ (z.B. der Weltbank, der US-Regierung, von *Transparency International*), von entwicklungsorientierten Eliten regiert und verfügen über ein dem Entwicklungsstand entsprechendes Minimum an *good governance* und armutsorientierten Politiken. In diesen Ländern sind die Voraussetzungen günstig, um rasche Entwicklungsschritte zu realisieren.

Zu den *fast track*-Ländern könnten zunächst die 17 Länder gehören, die sich im Rahmen der HIPC-Initiative durch ihre guten Politiken für Schuldenerlass qualifiziert haben:

Äthiopien, Benin, Bolivien, Burkina Faso, Ghana, Guyana, Honduras, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Mocambique, Nicaragua, Niger, Sambia, Senegal, Tansania, Uganda.

Weitere Länder könnten sich in den nächsten Jahren nach den HIPC-Kriterien qualifizieren.

Die Geber sollten die Reformanstrengungen dieser Länder nachhaltig und mit signifikant steigenden ODA-Investitionen unterstützen, auch um schlecht regierten Ländern zu signalisieren, dass „*good governance*“ von der internationalen Gemeinschaft belohnt wird. Unkoordiniert steigende ODA-Mittel einer Vielzahl von Akteuren in den *fast track*-Ländern wären jedoch kontraproduktiv. Wichtig ist eine klare Arbeitsteilung der Geber in Bezug auf diese Ländergruppe. Deutschland sollte eine solche Strategie der Arbeitsteilung im Kontext der EU-Mitgliedsstaaten anstoßen, in etwa fünf *fast track*-Ländern seine Kooperation massiv ausbauen und hier Führungsrollen in der Geberabstimmung ansteuern.

Die anderen ärmsten Länder befinden sich entweder in prekären Konflikt- und Post-Konflikt-Situationen, es fehlt ihren Regierungen an der notwendigen Entwicklungsorientierung, oder die *governance* und die Qualität der Institutionen ist nicht ausreichend. Eine rasche Erhöhung von ODA-Investitionen (*scaling up*) in solchen „*poorly governed countries*“ ist nicht sinnvoll. Für diese Ländergruppe müssen längerfristige Strategien entwickelt werden, um überhaupt erst die institutionellen und politischen Voraussetzungen für erfolgreiche MDG-Reformen zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund ist die Fixierung auf das Jahr 2015 nicht unproblematisch. Die notwendigen Reformprozesse werden in vielen Entwicklungsländern länger dauern und der Mittelbedarf wird entsprechend sukzessive und nicht sprunghaft ansteigen. Der Stufenplan des BMZ, nach dem die deutsche ODA bis 2010 0,5 % und bis 2015 0,7 % des deutschen Bruttoinlandsprodukts erreichen soll, entspricht eher dieser Vision als die Forderung des Sachs-Berichts nach einer kurzfristigen Verdopplung der ODA.

Governance in der Architektur der internationalen Entwicklungspolitik verbessern

Good governance ist nicht nur eine Herausforderung für die Entwicklungsländer, sondern auch für die Organisationen der Entwicklungspolitik. Denn der Sachs-Bericht formuliert zu Recht, dass die Geber oft ein Teil des Problems sind, nicht immer nur Teil der Lösung. Die ODA signifikant zu erhöhen macht nur Sinn, wenn zugleich die Architektur der internationalen Entwicklungspolitik reformiert wird. Die internationale Entwicklungspolitik muss mit den Regierungen der Entwicklungsländer abgestimmte Beiträge zu deren Fahrplänen zur Erreichung der MDGs leisten, statt sich – wie in der Vergangenheit – in einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen zu verzetteln. Jeder Geber ist aufgefordert, im Rahmen des komplexen Leitbildes der Armutsbekämpfung seine jeweiligen Beiträge zur Erreichung der MDGs deutlich zu machen.

Die Vielzahl der Geberorganisationen, mit ihren vielfältigen Planungs-, Umsetzungs- und Evaluierungsverfahren bringen für die Entwicklungsländer enorme Transaktionskosten mit sich. Arme afrikanische Länder brauchen keineswegs die Unterstützung durch zehn Geberländer, die Weltbank, die afrikanische Entwicklungsbank und die EU zur Lösung von Problemen in der öffentlichen Verwaltung und dem Gesundheitssektor – die Zusammenarbeit mit zwei oder drei externen Organisationen kann die Kosten senken und die entwicklungspolitischen Wirkungen erhöhen. Nicht zuletzt die deutsche Entwicklungspolitik muss vor diesem Hintergrund den Weg der länderbezogenen und sektoralen Schwerpunktsetzung fortsetzen und diese Strategie durch eine wirksame Arbeitsteilung mit anderen Gebern – insbesondere im EU-Rahmen – flankieren.

Die Forderung des Sachs-Berichts, die ODA weitgehend über multilaterale Kanäle zu leiten – weil von der multilateralen Hilfe mehr in Form von Investitionen und Budgethilfe bei den Partnern ankommt als bei der bilateralen –, würde indes zum einen zu einer Uniformität des Systems führen, welches die Risiken für die Partnerländer eher erhöhen würde. Zum anderen übersieht ein solcher Ansatz die Schwächen des multilateralen Entwicklungssystems, die in dem Bericht des UN-Generalsekretärs sehr offen angesprochen werden: *'... the United Nations as a whole is still not delivering services in the coherent, effective way that world's citizens need ... In the medium and long term we will need to consider much more radical reforms ... Such reforms could include groupings of various agencies, funds and programmes ... And these regroupings might involve eliminating or merging those funds, programmes and agencies which have ... overlapping mandates and expertise.'*

Diese offene Selbstkritik weist über den Reformgipfel der UN-Generalversammlung im September 2005 weit hinaus. Deutschland und andere Geber sind als *stakeholder* aufgefordert, tragfähige Antworten auf die von Kofi An-

nan skizzierten Probleme der multilateralen Entwicklungsorganisationen zu erarbeiten (Messner et al. 2005).

Die Vereinbarungen im Rahmen der im März 2005 verabschiedeten „*Paris Declaration on Aid Effectiveness*“ geben die Suchrichtung vor. Im Zentrum steht, dass sich die vielen bi- und multilateralen Entwicklungsorganisationen noch stärker als bisher an ihren jeweiligen komparativen Stärken und Spezialisierungsvorteilen ausrichten. Klare Aufgabenprofile und Arbeitsteilung sind eine wesentliche Bedingung für Koordination, Kohärenz, Wirksamkeit und Kostensenkung in der internationalen Entwicklungspolitik.

All dies zeigt: Die Erreichung der MDGs ist im Kern von Durchbrüchen in Richtung guter Regierungsführung in den Entwicklungsländern sowie Reformen in der internationalen Entwicklungsarchitektur abhängig. *Good governance* ist auf der Nehmer- und der Geberseite der entscheidende Schlüssel zur nachhaltigen Reduzierung der weltweiten Armut.



Dr. Dirk Messner

*Direktor
des Deutschen Instituts
für Entwicklungspolitik*



Dr. Peter Wolff

*Leiter der Abteilung
Globalisierung: Handel,
Direktinvestitionen,
Währungspolitik, Entwick-
lungsfinanzierung,
Region: Süd- und Ostasien*

Literatur:

Annan, Kofi A. (2005): In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All, New York

Messner, Dirk et al. (2005): Governance Reforms of the Bretton Woods Institutions and the UN Development System, Washington, DC

UN Millennium Project (2005): Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. Report to the UN Secretary General, New York

WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (2005): Keine Entwicklung ohne Umweltschutz. Empfehlungen zum Millennium+5-Gipfel, Policy Paper, Berlin