

GLOBAL ISSUE PAPERS

NO.16 | MÄRZ 2005 | DEUTSCHE
VERSION

UN-Reform und Millenniumsziele 2005

***Chancen für neue Initiativen zur Entwicklungsfinanzierung
und Global Governance?***

***Arbeitspapier zum Stand der internationalen Debatte im Vorfeld des Millen-
nium+5-Gipfels der Vereinten Nationen***

Von Jens Martens, Global Policy Forum Europe



 HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG

Global Issue Papers, Nr. 16
UN-Reform und Millenniumsziele 2005. Chancen für neue Initiativen zur Entwicklungsfinanzierung
und Global Governance?
© Heinrich Böll Stiftung 2005
Alle Rechte vorbehalten

Die vorliegenden Beiträge müssen nicht die Meinung der Herausgeberin wiedergeben.

Heinrich Böll Stiftung, Hackesche Höfe, Rosenthaler Str. 40/41, D-10178 Berlin
Tel.: ++49/30/285348; Fax: ++49/30/28534109
info@boell.de www.boell.de

in Kooperation mit
Global Policy Forum Europe, Jens Martens, Bertha-von-Suttner-Platz 13, 53111 Bonn
Tel.: ++49/228/96 50 510; Fax: ++49/228/96 38 206
europe@globalpolicy.org www.globalpolicy.org

Inhaltsverzeichnis	
Vorwort	5
1. Einleitung	6
2. Kernthemen und Fahrplan des Millennium+5 Prozesses	9
3. Konzepte – Berichte – Empfehlungen	14
Schlüsselbegriffe des Diskurses: Armut und Sicherheit	14
Zentrale Berichte im Vorbereitungsprozess des Millennium+5-Gipfels	18
<i>Die Empfehlungen des High-level Panel on Threats, Challenges and Change</i>	18
<i>Die Empfehlungen des Millenniumprojekts</i>	23
<i>Die Empfehlungen der Berichte über innovative Finanzierungsinstrumente</i>	27
4. Positionen und Konfliktlinien im Vorbereitungsprozess	32
Initiativen der Regierungen zur MDG-Finanzierung	33
<i>Stufenplan zur Erhöhung der ODA</i>	34
<i>Weitere Entschuldungsmaßnahmen, vor allem im Bereich der multilateralen Schulden</i>	34
<i>Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente</i>	35
Positionen der Regierungen zur UN-Reform	36
<i>Sicherheitsrat</i>	37
<i>Wirtschafts- und Sozialbereich</i>	39
Forderungen der NGOs zum Millennium+5 Gipfel	42
5. Schlussfolgerungen	47
Literatur	50

Textkästen

Kasten 1	<i>Gipfelfahrplan 2005</i>	13
Kasten 2	<i>Die Politikempfehlungen des High-level Panels zum Thema „Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung“</i>	19
Kasten 3	<i>Die Reformvorschläge des High-level Panels für den ECOSOC</i>	21
Kasten 4	<i>Empfehlungen des Sachs-Reports zur „Reform der Entwicklungspartnerschaft“</i>	25
Kasten 5	<i>6 Stufen zum Gipfel</i>	33
Kasten 6	<i>Gemeinsame Stellungnahme von Brasilien, Deutschland, Indien und Japan</i>	37
Kasten 7	<i>Reformthema im Schatten: Der UNEO-Vorschlag Frankreichs</i>	40

Vorwort

Das Jahr 2005 wird, so steht zu hoffen, zum entscheidenden Jahr für eine grundlegende Reform der Vereinten Nationen. Mitte September 2005 soll die 60. UN-Generalversammlung auf einer Sondergeneralversammlung (UNSGV) auf Ebene der Staats- und Regierungschefs umfassend über die institutionelle und inhaltliche Weiterentwicklung der UN beraten. Auf der Tagesordnung stehen die neuen globalen Herausforderungen für die internationale Sicherheit, die Armutsüberwindung, die Umsetzung der Menschenrechte, die globalen ökologischen Probleme, die Geschlechtergerechtigkeit sowie der seit langem konstatierte Bedarf institutioneller Reformen der UNO.

Die Heinrich-Böll-Stiftung begleitet diesen Prozess, indem sie sich an der deutschen und internationalen Diskussion zu dieser zentralen Fragestellung beteiligt und umfassende Hintergrundinformationen bereitstellt. Die Stiftung beauftragte Jens Martens vom Global Policy Forum, die Kernthemen und wichtigsten Diskurslinien des UN-Reformprozesses zu skizzieren. So fasst das vorliegende Policy Paper die zentralen, viele tausende Seiten umfassenden Berichte des Vorbereitungsprozesses zusammen, die UN-Generalsekretär Kofi Annan in Auftrag gegeben hat und bewertet sie.

Der Hauptakzent der vorliegenden Studie liegt dabei auf der Analyse des unter Leitung des US-Ökonomen Jeffrey Sachs erarbeiteten UN-Millennium Projects „Investing in Development“. Die vielfältigen Initiativen verschiedener Regierungen insbesondere zur Umsetzung und Finanzierung der Millenniumsziele u.a. zur Armutsbekämpfung werden vorgestellt, die Konfliktlinien und Widersprüche aufgezeigt. Da für viele Nichtregierungsorganisationen der UN-Gipfel Mitte September und die Auseinandersetzung um die Millenniumsziele zum Kristallisationspunkt mobilisierender Kampagnen ist, werden deren Forderungen ebenfalls präsentiert.

Wir hoffen, daß dieses Arbeitspapier zu einer inhaltlichen und politischen Erweiterung der laufenden UN-Reformdiskussion beiträgt, zumal in der bundesdeutschen Öffentlichkeit die Reformdebatte allzu oft auf einen deutschen Sitz in einem erweiterten Sicherheitsrat verkürzt wird. In Kürze wird die Stiftung auch eine Analyse des Reports des „High Level Panels on Threats, Challenges and Change“ veröffentlichen und sich mit weiteren Veranstaltungen in die politische Debatte zur UN-Reform einmischen.

Mit diesen Hintergrundinformationen zu den verschiedenen Reformvorschlägen der Expertenkommissionen, der Regierungen oder NRO lassen sich, so hoffen wir, die soeben unter dem Titel „*In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*“ veröffentlichten Empfehlungen des UN-Generalsekretärs Kofi Annan zur UN-Reform einschätzen und bewerten.

Barbara Unmüßig
Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

"Die Verantwortung für die Gestaltung der weltweiten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und die Bewältigung von Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit muss von allen Nationen der Welt gemeinsam getragen und auf multilateraler Ebene wahrgenommen werden. Als universellste und repräsentativste Organisation der Welt müssen die Vereinten Nationen die zentrale Rolle dabei spielen."

(Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, 8. September 2000)

1. Einleitung

Das Jahr 2005 bietet eine Reihe außerordentlicher Gelegenheiten auf globaler Ebene, um Fortschritte bei der Überwindung von Armut, sozialer Ausgrenzung und der Schaffung demokratischer Global Governance-Strukturen zu erzielen.

Im September 2005 findet im Rahmen der UN-Generalversammlung ein Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs statt, bei dem politische Schlussfolgerungen aus der bisherigen Umsetzung der Millenniumserklärung aus dem Jahr 2000 sowie der Beschlüsse der Weltkonferenzen der vergangenen 12 Jahre gezogen werden sollen. Im Kern geht es dabei um die Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs).

Bereits im Juli 2005 wird sich der G7/8-Gipfel in Schottland – von Tony Blair bereits als „Development Summit“ deklariert – schwerpunktmäßig mit Fragen der Armutsbekämpfung und Entwicklungsfinanzierung befassen.

Daneben werden auch bei einer Reihe weiterer Anlässe Fragen der institutionellen Reformen im Global Governance-System, alternative Ansätze der Entwicklungsfinanzierung sowie die Zukunft der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Nord und Süd im Zentrum stehen. Dies gilt vor allem für die Frühjahrs- und Herbsttagung von IWF und Weltbank sowie die Ministertagung der WTO, die im Dezember 2005 in Hongkong stattfinden wird.

Zahlreiche Regierungen haben sich für das Jahr 2005 bereits in Stellung gebracht und politische Initiativen gestartet, die auf Reformen im Bereich multilateraler Zusammenarbeit und die Mobilisierung zusätzlicher Mittel für die Entwicklungsfinanzierung abzielen. Dazu zählen die Initiative des brasilianischen Präsidenten Lula im Rahmen des New Yorker „Hunger-Gipfels“ (20. September 2004), die neue Entschuldungsinitiative der britischen Regierung, die Kooperation von Frankreich und Schweden im Bereich der „Globalen Öffentlichen Güter“ sowie der neue „Helsinki-Prozess“ zur Reform der Global Governance-Strukturen unter Federführung der Regierungen Finnlands und Tansanias. Und auch in die bisher eher zögerliche Haltung Deutschlands ist Bewegung gekommen. Das gilt nicht nur für die deutschen Initiativen zur Reform des UN-Sicherheitsrates und das Streben nach einem ständigen Sitz in diesem Gremium. Auch in der Frage der innovativen Finanzierungsinstrumente für Entwick-

lung demonstriert die Bundesregierung größere Offenheit, beispielsweise Bundeskanzler Schröder in seiner Rede beim Weltwirtschaftsforum in Davos.¹

Auch zivilgesellschaftliche Organisationen werden die politischen Anlässe des Jahres 2005 nutzen, um verstärkt für die Bekämpfung der Armut und demokratischere Governance-Strukturen auf nationaler und internationaler Ebene einzutreten. Besonders sichtbar wird dies im Rahmen der weltweiten Allianz „Global Call to Action Against Poverty“ geschehen, die am 27. Januar 2005 beim Weltsozialforum in Porto Alegre aus der Taufe gehoben wurde. Nach den Plänen der Initiatoren soll die öffentliche Mobilisierung im Rahmen dieses Aufrufs die Ausmaße der Erlassjahr-Kampagne Ende der 1990er Jahre übertreffen.

Flankiert bzw. überlagert wird der globale Diskurs über Armutsbekämpfung und Entwicklungsziele vom Diskurs über eine neue globale Sicherheitsarchitektur nach dem 11. September und dem unilateralen Vorgehen der USA gegen den Irak. UN-Generalsekretär Kofi Annan hatte als Reaktion darauf im September 2003 ein hochrangiges Panel eingesetzt, das sich mit den (neuen) Bedrohungen, Herausforderungen und dem möglichen Wandel im System multilateraler Zusammenarbeit befassen soll (High-level Panel on Threats, Challenges and Change). Der Bericht des Panels wurde im Dezember 2004 veröffentlicht und bildet eine der zentralen Grundlagen für den UN-Gipfel im September 2005. Denn dort sollen der entwicklungspolitische und der sicherheitspolitische Diskurs zusammengeführt werden, um gemeinsame Schlussfolgerungen für die Zukunft kollektiver Sicherheit und multilateraler Zusammenarbeit zu ziehen. Manche sprechen auf Grund dieser Koinzidenz und der politischen Dynamiken der beiden Diskurse bereits heute vom UN-Gipfel 2005 als einem "historischen Ereignis". Auch die Bundesregierung stimmt in diesen Chor ein: Der Bundeskanzler spricht mit Blick auf die Reform der UN vom "Entscheidungsjahr 2005", Bundesentwicklungsministerin Wieczorek-Zeul fordert: "2005 muss zum Wendejahr in der Entwicklungspolitik werden."²

Ob es dazu kommt, hängt auch davon ab, inwieweit wechselseitige Reformblockaden, insbesondere zwischen den USA und den in der Gruppe der 77 (G77) zusammengeschlossenen Entwicklungs- und Schwellenländern überwunden werden können. US-Präsident Bush hat im März 2005 den als ausgesprochenen Unilateralisten und scharfen UN-Gegner bekannten John Bolton zum neuen Ständigen Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen in New York ernannt. Dies kann kaum als politisches Signal für eine Stärkung der UN verstanden werden. Die G77 wiederum ist aufgrund der wachsenden Interessenheterogenität ihrer 133 Mitglieder (inkl. Chinas) strukturell immer weniger entscheidungsfähig und tendiert in Fragen der UN-Reform dazu, im Zweifel Alles beim Alten zu belassen.

Vor diesem Hintergrund ist das Ziel des vorliegenden Arbeitspapiers, in kondensierter Form den aktuellen Stand der Debatte über internationale Maßnahmen der Armutsbekämpfung und Entwicklungsfinanzierung sowie über Reformen im System der Ver-

¹ Vgl. <http://www.bundesregierung.de/Bulletin/-413.782651/dokument.htm> (gelesen 25.2.2005).

² Rede der stellvertretenden Parteivorsitzenden der SPD und Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul, zum Thema "Willy Brandt und die Nord-Süd-Politik" auf der Veranstaltung: "Globalisierung der Mitmenschlichkeit - 25 Jahre Brandt-Report" am 10. Februar 2005.

einten Nationen im Hinblick auf den UN-Gipfel im September 2005 zusammenzufassen.

Der erste Teil soll darüber informieren, welche Themen im Jahr 2005 im Kontext von UN- und G7/8-Gipfel zur Debatte stehen (von „MDGs“ bis „Sicherheitsratsreform“). Damit wird der inhaltliche Rahmen abgesteckt, in dem die Diskussionen und Verhandlungen stattfinden. Zugleich soll auch die politische Dramaturgie des Vorbereitungsprozesses hin zu den Gipfelereignissen beschrieben werden. Im zweiten Teil wird erörtert, welche inhaltlichen Konzepte den gegenwärtigen entwicklungspolitischen Diskurs bestimmen. In diesem Zusammenhang werden die Empfehlungen der wichtigsten internationalen Berichte und Untersuchungen, die die inhaltliche Grundlage für die Auseinandersetzungen 2005 bilden, vorgestellt. Im dritten Teil werden die Positionen und wichtigsten Initiativen der Regierungen im Vorfeld der Gipfeltreffen 2005 dargestellt und bewertet. Daneben wird auch auf die Reaktionen und Forderungen von Seiten der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) eingegangen. Im vierten Teil werden einige zusammenfassende Schlussfolgerungen – auch für die Politik der Bundesregierung – formuliert.

Für die Bundesregierung ergeben sich 2005 neue Spielräume für ein stärkeres Engagement in der UN, das über das bloße Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat weit hinausgehen kann. Im Koalitionsvertrag der rot-grünen Bundesregierung wurde ausdrücklich das Ziel der „Stärkung und Reform der Vereinten Nationen und multilateraler Strukturen“ definiert. In diesem Jahr bietet sich die Chance, diesem Ziel durch konkrete Initiativen näher zu kommen.

2. Kernthemen und Fahrplan des Millennium+5 Prozesses

Ausgangspunkt und wichtigstes Grundlagendokument für den Millennium+5-Gipfel ist die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen.³ Sie wurde am 8. September 2000 von den Vertretern aller damals 189 Mitgliedstaaten der UN, darunter 147 Staats- und Regierungschefs, verabschiedet. Die Erklärung steht am Ende einer Kette von Weltkonferenzen über Umwelt, Entwicklung und Menschenrechte und fasst deren Kernaussagen in kondensierter Form zusammen. Gleichzeitig ist die Millenniumserklärung auch eine Antwort auf die Rückschläge und geplatzten Hoffnungen, die die Vereinten Nationen in den 1990er Jahren im Bereich friedenserhaltender Maßnahmen und ziviler Konfliktbearbeitung hinnehmen mussten (z.B. in Somalia, Ruanda, Kosovo).

Die Erklärung stellt vor diesem Hintergrund ein Plädoyer für die Stärkung multilateraler Zusammenarbeit und für eine effektivere Rolle der Vereinten Nationen bei der Wahrung von Frieden und Sicherheit dar. Zugleich enthält die Millenniumserklärung die politische Selbstverpflichtung der Regierungen, einige der zentralen Entwicklungsziele bis zum Jahr 2015 zu verwirklichen.

Um die Millenniumserklärung operationalisierbar zu machen, veröffentlichte der UN-Generalsekretär im September 2001 eine „Road Map“, die praktisch das Aktionsprogramm der Millenniumserklärung darstellt.⁴ In ihr ist erstmals die Rede von den acht „Millenniumsentwicklungszielen“ (Millennium Development Goals - MDGs), die durch 18 Unterziele und 48 Indikatoren konkretisiert werden. Die „Road Map“ beschränkt sich aber nicht auf den Bereich von Armutsbekämpfung und Entwicklung sondern enthält Umsetzungsvorschläge für alle Teile der Millenniumserklärung. Gemeinsam mit der Erklärung steckt sie somit den inhaltlichen Rahmen ab, der auch für den Millenniums+5 Gipfel im September 2005 relevant ist. Er umfasst folgende Themenbereiche:

- *Frieden, Sicherheit und Abrüstung*
- *Entwicklung und Armutsbekämpfung (Millenniumsentwicklungsziele)*
- *Schutz der Umwelt*
- *Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung*
- *Schutz der Schwächeren*
- *Deckung der besonderen Bedürfnisse Afrikas*
- *Stärkung der Vereinten Nationen*

Dieses ohnehin schon breite Themenspektrum wurde durch den Beschluss der Mitgliedsstaaten zur Durchführung der „hochrangigen Plenarveranstaltung der General-

³ UN Dok. A/RES/55/2 vom 8. September 2000.

⁴ UN Dok. A/56/326 vom 6. September 2001.

versammlung“ – so die offizielle Bezeichnung für den Gipfel im September 2005 – noch erweitert. Demnach sollen bei dem Gipfeltreffen

„... die Fortschritte bei der Erfüllung aller in der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen enthaltenen Verpflichtungen, einschließlich der international vereinbarten Entwicklungsziele und der zu ihrer Verwirklichung erforderlichen globalen Partnerschaft, sowie die auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene erzielten Fortschritte bei der integrierten und koordinierten Umsetzung der Ergebnisse und Verpflichtungen der großen Konferenzen und Gipfeltreffen der Vereinten Nationen im Wirtschafts- und Sozialbereich und auf damit zusammenhängenden Gebieten umfassend überprüft werden [...]“⁵

Damit stehen praktisch alle derzeit weltpolitisch relevanten Themenfelder auf der Agenda. Vor allem die in der Gruppe der 77 (G77) zusammengeschlossenen 132 Entwicklungsländer und China haben sich für ein derart breites Mandat des Gipfeltreffens eingesetzt, da für sie eine thematische Konzentration, etwa auf die MDGs, die Abkehr von den weitergehenden Verpflichtungen der Weltkonferenzen der 1990er Jahre signalisieren würde. Die USA und die EU haben dagegen eine solche Konzentration auf ein begrenztes Set von Themen, vor allem im Bereich der Armutsbekämpfung, befürwortet. Sie wenden sich traditionell dagegen, dass in den UN Themen behandelt werden, für die nach ihrer Ansicht andere Institutionen zuständig sind, etwa die WTO (Welthandelsfragen), der IWF (Fragen des internationalen Finanzsystems) oder der Pariser Club (Schuldenerlasse).

Im Vorbereitungsprozess auf den September-Gipfel zeichnen sich innerhalb des breiten thematischen Rahmens mittlerweile Schwerpunkte der politischen Auseinandersetzung ab. Sie spiegeln die ungelösten Probleme wider, bei denen der aktuelle Handlungs- und Reformbedarf auf globaler Ebene besonders groß ist. Es ist daher zu erwarten, dass es in diesen Bereichen im Kontext des Gipfels zu Entscheidungen kommen wird. Wie konkret und effektiv sie ausfallen, wird den Erfolg des Gipfels ausmachen. Dies betrifft vor allem folgende vier Themenfelder:

- *Zukunft kollektiver Sicherheit und die Rolle der Vereinten Nationen.* Nach den Terroranschlägen des 11. September und dem chartawidrigen Angriff der USA und ihrer Coalition of the Willing auf den Irak bestehen weiterhin tiefe Gegensätze zwischen den UN-Mitgliedstaaten über das Wesen globaler Bedrohungen, die Legitimität militärischer Gewalt und die künftige Rolle der Vereinten Nationen bei der Gewährleistung kollektiver Sicherheit. Das High-level Panel on Threats, Challenges and Change hat sich im Auftrag des UN-Generalsekretärs mit diesen Fragen befasst und Handlungsempfehlungen formuliert, über die die Regierungen in diesem Jahr entscheiden müssen.
- *Internationale Maßnahmen zur Verwirklichung der MDGs.* Zahlreiche Entwicklungsberichte und Armutsuntersuchungen der letzten Jahre kommen zu dem Schluss, dass die international vereinbarten Entwicklungsziele, einschließlich der relativ bescheidenen MDGs, mit einer Politik des business as usual nicht zu verwirklichen sind. Die Diskrepanz zwischen den

⁵ UN Dok. A/RES/58/291, Pkt. 2, vom 6. Mai 2004.

Selbstverpflichtungserklärungen der Regierungen und ihrer Bereitschaft, daraus die entwicklungs-, finanz- und handelspolitischen Konsequenzen zu ziehen, besteht fort. Angesichts dieser Diskrepanz stieg der Rechtfertigungsdruck der Regierungen von Seiten der Zivilgesellschaft und der UN (Beispiel: Millenniumskampagne). Das von Kofi Annan ins Leben gerufene Millenniumsprojekt präsentierte in seinem Bericht im Januar 2005 („Sachs-Report“) einen umfassenden Plan zur Verwirklichung der MDGs. Er bildet den zentralen entwicklungspolitischen Input für den Gipfel im September. Der Bericht enthält für das internationale System konkrete Vorschläge zur Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) sowie für Handelserleichterungen und Entschuldungsmaßnahmen.

- *Innovative Instrumente der Entwicklungsfinanzierung.* Unter Regierungen und internationalen Organisationen besteht weitgehender Konsens darüber, dass eine erhebliche Erhöhung der ODA erforderlich ist, um die MDGs zu verwirklichen. Die überwiegende Mehrheit der Regierungen ist sich zugleich einig, dass die zusätzlichen Mittel nicht allein über eine Erhöhung der Entwicklungshilfebudgets aufgebracht werden können. Vorschläge zur Einführung neuer, insbesondere internationaler Finanzierungsinstrumente (Stichwort: Globale Steuern) gewinnen dadurch an Aufmerksamkeit. Das Thema ist nicht neu, war aber auf Druck der USA auf UN-Ebene jahrelang Tabu. Erst in den letzten Monaten gewann es infolge neuer Studien und politischer Initiativen, insbesondere der britischen und französischen Regierung, an Dynamik. Es spielt nun auch im Folgeprozess der Monterrey-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development – FfD) eine zentrale Rolle.
- *Institutionelle Reformen im System der Vereinten Nationen.* Die institutionelle Runderneuerung der UN ist seit langem Thema zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen und Gegenstand unzähliger Reformberichte und Gipfelerklärungen – bisher ohne substantiellen Erfolg. Im Kern geht es um die ausgewogenere Repräsentanz aller Länder, und damit vor allem die Stärkung der Entwicklungsländer, in den wichtigsten internationalen Gremien, allen voran dem UN-Sicherheitsrat und den Entscheidungsorganen von IWF und Weltbank. Eng damit verbunden sind Forderungen nach einem globalen Koordinations- und Entscheidungsgremium für Wirtschafts- und Entwicklungsfragen jenseits des geschlossenen Clubs der G7/8 und des ineffektiven Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC). Parallel dazu sind gegenwärtig eine Reihe weiterer Reformbemühungen im Gange. Dazu zählen: Neue Versuche einer Stärkung der UN im Umweltbereich in Fortsetzung des sogenannten Cartagena-Prozesses zur Reform des UN-Umweltprogramms (UNEP), vor allem im Rahmen der französischen Initiative zur Gründung einer Umweltorganisation (United Nations Environment Organization – UNEO); Bemühungen um eine stärkere Berücksichtigung von Gender-Aspekten in der Reformdebatte, insbesondere im Zusammenhang mit der Beijing+10-Bilanz; Bestrebungen für eine Stärkung des Menschenrechtssystems der UN, u.a. durch die Reform der Menschenrechtskommission; Ansätze für eine stärkere Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Parlamenten in allen Bereichen der UN-Arbeit, wie sie das Cardoso-Panel in

seinem Bericht vorgeschlagen hat,⁶ und schließlich die Klärung der Beziehungen zwischen UN und Privatwirtschaft, u.a. im Rahmen der Neustrukturierung der Entscheidungsverfahren des Global Compact. Einige dieser Reformprozesse werden im Vorfeld des Millennium+5-Gipfels eine zentrale Rolle spielen. Das gilt insbesondere für die Auseinandersetzungen über die Reform des Sicherheitsrates. Ob aber über alle Aspekte einer Reform der UN bei dem Gipfel gebündelt diskutiert oder gar entschieden wird, ist eher unwahrscheinlich.

In welcher Form und mit welcher politischen Zielrichtung all diese Themen beim Millennium+5-Gipfel aufgegriffen werden, wird der Bericht des UN-Generalsekretärs vorzeichnen, der im März 2005 erscheint. Er bildet die zentrale Verhandlungsgrundlage für den Gipfel und wird in den darauffolgenden Monaten den Vorbereitungsprozess bestimmen.

Zusätzliche inhaltliche Inputs sind von einer Reihe weiterer internationaler Berichte zu erwarten, die bis zum Sommer 2005 erscheinen. Dazu zählen vor allem:

- Der Abschlussbericht der internationalen Arbeitsgruppe zu Globalen Öffentlichen Gütern (Task Force on Global Public Goods).
- Der Bericht der Helsinki-Gruppe über Globalisierung und Demokratie.
- Der vom UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) herausgegebene Bericht über die menschliche Entwicklung 2005 zum Thema: „Reshaping International Cooperation: Aid, Trade and Security in an Unequal World“ (Arbeitstitel).

Positionen und Forderungen von Nichtregierungsorganisationen werden auf UN-Ebene bei den informellen Hearings mit der Zivilgesellschaft präsentiert, die die Generalversammlung zur Vorbereitung auf den Gipfel im Juni 2005 veranstaltet. Ebenfalls im Juni wird im Rahmen des Folgeprozesses der Monterrey-Konferenz der alle zwei Jahre stattfindende "Hochrangige Dialog der Generalversammlung über Entwicklungsfinanzierung" durchgeführt. Dort wird sich abzeichnen, ob es in diesem Bereich beim Gipfel selbst zu Fortschritten kommen kann.

Wichtige Vorentscheidungen zum Thema Entwicklungsfinanzierung und Entschuldung sind bereits vom Finanzministertreffen der G7 im Juni 2005 und dem G7/8-Gipfeltreffen im schottischen Gleneagles (6.-8. Juli 2005) zu erwarten. Dort soll nach dem Willen der britischen Gastgeber ein entsprechendes Aktionsprogramm verabschiedet werden (siehe unten).

Die Verhandlungen der G7 finden traditionell abgeschottet hinter verschlossenen Türen statt. Aber auch die Gipfelvorbereitungen auf UN-Ebene vollziehen sich größtenteils im Rahmen informeller Konsultationen – und damit außerhalb transparenter, öffentlich zugänglicher Verhandlungsprozesse. Der Präsident der Generalversammlung hat zu diesem Zweck aus dem Kreis der Mitgliedsstaaten zehn sogenannte

⁶ Vgl. Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, 2004.

Facilitators benannt, die ihn in folgenden vier informellen Verhandlungsgruppen (Clusters) unterstützen sollen:

- *Frieden und Sicherheit* (Facilitators: Australien, Thailand, Tunesien)
- *Entwicklung* (Facilitators: Barbados, Ghana, Ukraine)
- *Rechtsstaatlichkeit und Schutz der Schwächeren* (Facilitators: Bangladesh, Slowenien)
- *Stärkung der Vereinten Nationen und institutionelle Reformen* (Facilitators: Panama, Niederlande)

NGOs haben die Intransparenz und die mangelnden Partizipationsmöglichkeiten in einem Brief an den UN-Generalsekretär heftig kritisiert und von einem Rückschritt gegenüber den Weltkonferenzen der 1990er Jahre gesprochen.⁷ Sie fordern eine Öffnung des Prozesses und eine stärkere Beteiligung von NGOs auch beim Millennium+5-Gipfel selbst.

Welche konzeptionellen Ansätze und konkreten Politikvorschläge im Mittelpunkt der Verhandlungen stehen, zeichnete sich allerdings schon im Vorfeld ab. Denn der Report des UN-Generalsekretärs und die politischen Auseinandersetzungen beziehen sich in erster Linie auf die Berichte des High-level Panels on Threats, Challenges and Change und des Millenniumprojekts von Jeffrey Sachs sowie eine Reihe weiterer Untersuchungen und Studien über innovative Finanzierungsinstrumente, die bereits vorliegen. Sie sind Grundlage für die Positionierung der Regierungen und bilden wichtige Bezugspunkte für die Forderungen der NGOs. Grund genug, diese Untersuchungen im Folgenden genauer unter die Lupe zu nehmen.

Kasten 1: Gipfelfahrplan 2005	
2. Dezember 2004	Report des High-level Panels on Threats, Challenges and Change
17. Januar	Veröffentlichung des Reports des UN-Millenniumprojekts (= "Sachs Bericht")
2. Märzhälfte	Report des UN-Generalsekretärs über die Implementierung der Millenniumserklärung
16. -17. April	Frühjahrstagung von IWF und Weltbank in Washington D.C.
18. April	Hochrangiger Dialog von ECOSOC, Bretton-Woods-Institutionen und WTO, New York.
26. Juni	60. Jahrestag der Unterzeichnung der Charta der Vereinten Nationen
27.-28. Juni	Hochrangiges Treffen der Generalversammlung zu Entwicklungsfinanzierung in New York.
29. Juni*	Informelle interaktive Hearings der Generalversammlung mit NGOs zur Bewertung der Umsetzung der Millennium Deklaration, New York
27. Juni - 22. Juli	Inhaltliche Sitzung des ECOSOC, New York
1. Juli	Global Call to Action Against Poverty: 1. globaler Aktionstag (Whiteband Day)
6. - 8. Juli	G-7/8-Gipfel in Gleneagles, Perthshire, Schottland
7. - 9. September*	Civil Society Forum zur Vorbereitung auf den Millennium+5-Gipfel, New York.
10. September	Global Call to Action Against Poverty: 2. globaler Aktionstag (Whiteband Day)
14. - 16. September	Hochrangige Plenarsitzung der Generalversammlung (Millennium+5-Gipfel)

⁷ Vgl. <http://www.globalpolicy.org/ngos/ngo-un/ga/2004/1112letter.htm> (gelesen 25.2.2005).

3. Konzepte – Berichte - Empfehlungen

Schlüsselbegriffe des Diskurses: Armut und Sicherheit

Der entwicklungspolitische Diskurs, wie er sich auf globaler Ebene im Kontext der Vereinten Nationen vollzog, erlebte im Laufe der letzten Dekaden einen mehrfachen Wandel. Waren die Debatten der 1970er Jahre noch dominiert von den Entwicklungsländerforderungen nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung und nach globaler Umverteilung („redistribution with growth“), so folgte in den 1980er Jahren die Reaktion der westlichen Industrieländer in Form neoliberaler Strukturanpassungspolitik – zunächst ohne und später mit „menschlichem Antlitz“ („structural adjustment with a human face“). Die Auseinandersetzungen der 1990er Jahre waren nach Brundtland-Report und Rio-Konferenz geprägt von den Konzepten nachhaltiger Entwicklung (sustainable development).

Im Kern versuchte der Ansatz von Rio den ganzheitlichen Charakter von Entwicklung zu betonen (holistic approach), indem er die Ziele ökologischer Tragfähigkeit, sozialer Gerechtigkeit, wirtschaftlicher Effizienz sowie gesellschaftlicher Teilhabe und Demokratie miteinander verband. Eine Hauptursache der globalen Probleme wurde in den nicht nachhaltigen Produktions- und Konsumformen des Nordens gesehen. Daraus folgte das in der Rio-Deklaration verankerte Prinzip der „gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung“ (common but differentiated responsibility) für die Erhaltung der Ökosysteme der Erde, das erstmals in der Geschichte für die Industrieländer eine völkerrechtsverbindliche Verpflichtung zu Kompensationsleistungen und Ressourcentransfer begründete. Die Weltkonferenzen der darauffolgenden Jahre untermauerten den auf Rechtsansprüchen basierenden Entwicklungsansatz (rights based approach). Die Wiener Menschenrechtskonferenz betonte das Recht auf Entwicklung und die Bedeutung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, der Weltsozialgipfel von Kopenhagen unterstrich die sozialen Rechte der Arbeitnehmer, und die Pekinger Weltfrauenkonferenz bekräftigte die Ziele der Nicht-diskriminierung und Gleichstellung der Geschlechter als Menschenrechte.

Aus diesen Ansätzen folgte die unmittelbare Verantwortung der Staaten zu handeln und die Verpflichtungen der Regierungen zu einer aktiven Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- und Entwicklungspolitik. Die Aktionsprogramme der Weltkonferenzen spiegeln dies wider. Es gelang jedoch nicht, all die unterschiedlichen Aspekte zu einem konsistenten Entwicklungsansatz zusammenzuführen. Im Gegenteil: Parallel zu den eher wohlfahrtsstaatlichen ("sozialdemokratischen") Ansätzen der UN-Konferenzen gewannen in den 1990er Jahren die neoliberalen Entwicklungsansätze, wie sie von den Bretton-Woods-Institutionen propagiert wurden, weiter an Bedeutung. Sie setzten auf das Primat von wirtschaftlicher Stabilität und Wachstum, die Öffnung der Märkte, Deregulierung und Privatisierung. Damit standen sie zum Teil in offenem Gegensatz zu den Politikrezepten der UN.

Um die konkurrierenden Entwicklungsansätze miteinander zu "versöhnen", bemühten sich seit Mitte der 1990er Jahre die OECD, die Weltbank, der IWF und die Vereinten Nationen gemeinsam, ein Set von entwicklungspolitischen Kernzielen zu definieren, über die ein umfassender politischer Konsens hergestellt werden sollte. Damit einher gingen seitdem Bestrebungen auf der institutionellen Ebene, unter dem Motto größerer Politikkohärenz die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen, den Bretton-Woods-Institutionen und der Welthandelsorganisation zu verbessern. Armut und Armutsbekämpfung wurden dabei zu Schlüsselbegriffen des Diskurses. Die Grundlage bildeten die vom Entwicklungsausschuss (Development Assistance Committee - DAC) der OECD 1996 in seinem Strategiepapier „Shaping the 21st Century“ zusammengefassten "DAC-Ziele", die bis zum Jahr 2015 erreicht werden sollen. Im Juni 2000 veröffentlichte das UN-Sekretariat gemeinsam mit dem IWF, der OECD und der Weltbank die Broschüre „A Better World for All“, in der sieben dieser Entwicklungsziele als gemeinsame Prioritäten definiert wurden. Sie wurden einige Monate später ohne Veränderungen in der Millenniumserklärung übernommen.

Der Diskurs über Entwicklung wurde dadurch auf eine Reihe quantitativer Ziele, vor allem im Bereich der Bekämpfung "extremer" Armut und der sozialen Grundversorgung reduziert. Die präzisen quantitativen und zeitlichen Vorgaben der Ziele beziehen sie sich fast ausschließlich auf sektorale Entwicklungsprozesse im Süden (Bildung, Gesundheit etc.). Dagegen werden strukturelle Fragen der Verteilungsgerechtigkeit von den Zielen faktisch ebenso wenig berührt, wie die (welt-)wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen von Entwicklung. Und auch Gender-Aspekte bleiben in diesem Diskurs unterbelichtet: Zwar lautet das dritte Millenniumsziel "Geschlechtergleichstellung fördern", die daraus abgeleiteten Unterziele spiegeln die komplexen Probleme von Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung aber nicht adäquat wider. Denn als konkrete Indikatoren für die Geschlechtergleichstellung werden im MDG-Kontext lediglich die Einschulungs- und Alphabetisierungsraten von Mädchen und Jungen, der Anteil der Frauen an den Beschäftigten außerhalb des Agrarsektors sowie der Anteil weiblicher Abgeordneter in nationalen Parlamenten genommen.⁸

Wohl auch als Reaktion auf Kritik am engen Fokus dieses Zielkataloges fügte der UN-Generalsekretär in seiner "Road Map" 2001 den ursprünglich sieben Entwicklungszielen ein achttes Ziel hinzu. Es enthält unter dem Titel „Globale Entwicklungspartnerschaft“ sieben Unterziele u.a. zu den Themen Handel und Finanzsystem, Verschuldung, Technologietransfer sowie zur besonderen Situation der ärmsten Länder (LDCs). Diese Ziele sind jedoch so allgemein und unpräzise formuliert (Beispiel: „deal comprehensively with the debt problems of developing countries ...“)⁹, dass sich aus ihnen keine konkreten Verpflichtungen ableiten lassen.

Aber nur auf Grundlage dieser "Minimum Development Goals" gelang es, einen im entwicklungspolitischen Diskurs bislang einmaligen Konsens zu erzielen. Die Koalition derer, die die MDGs als offenbar kleinsten gemeinsamen entwicklungspolitischen Nenner akzeptieren, reicht von der Bush-Administration in Washington bis zum Weltsozialforum in Porto Alegre.

⁸ Vgl. UN Dok. A/56/326 vom 6. September 2001, Annex.

⁹ Ebd., Target 15.

Die Konzentration auf die Bekämpfung der extremen Armut und ihrer Begleiterscheinungen als prioritärem entwicklungspolitischem Ziel sowie die Bemühungen, wohlfahrtsstaatliche und neoliberale Politikansätze miteinander in Einklang zu bringen, prägten auch die Arbeit des Millenniumprojekts der Vereinten Nationen. Sie spiegeln sich in seinem Abschlussbericht wider (siehe unten) und beeinflussen damit auch maßgeblich die inhaltlichen Vorbereitungen auf den Millennium+5-Gipfel.

Parallel zum armutsorientierten Entwicklungsdiskurs rückte seit den Terroranschlägen des 11. September 2001 der Begriff der "Sicherheit" immer stärker ins Zentrum der Auseinandersetzungen. Globale Probleme werden seitdem zunehmend als "Sicherheitsprobleme" oder als "Bedrohung der Sicherheit" wahrgenommen. Entwicklungspolitik und das Ziel der Armutsbekämpfung werden diesem Diskurs untergeordnet.

Sichtbarstes Beispiel für diesen Trend ist die Integration des US-amerikanischen Millennium Challenge Account (MCA) in die Nationale Sicherheitsstrategie, die US-Präsident Bush im September 2002 präsentierte. MCA ist der Fonds der US-Regierung zur künftigen Finanzierung der Millenniumsentwicklungsziele. Gekoppelt wird die Vergabe der Mittel aus dem MCA an die Erfüllung eines Katalogs von einseitig durch die US-Regierung festgelegten Bedingungen, unter anderem im Bereich sogenannter „politischer und ökonomischer Freiheiten“. Dadurch und durch die demonstrative Aufnahme der MCA in die Nationale Sicherheitsstrategie wird dieser Entwicklungsfonds explizit zum Instrument der US-Sicherheitspolitik und militärischen und geostrategischen Interessen untergeordnet. Armutsbekämpfung ist dabei bestenfalls ein Nebeneffekt.

Als Reaktion auf die zunehmende Einengung des Sicherheitsdiskurses auf Aspekte staatlicher bzw. militärischer Sicherheit kann der Bericht der internationalen Kommission über Menschliche Sicherheit (Commission on Human Security) interpretiert werden, der im Mai 2003 veröffentlicht wurde.¹⁰ Die Kommission unter Leitung von Amartya Sen und Sadako Ogata knüpfte an den Arbeiten über einen erweiterten Sicherheitsbegriff an, wie sie zum Beispiel von UNDP, insbesondere in dem Bericht über die menschliche Entwicklung 1994, durchgeführt worden waren. Die Kommission fordert von der Politik einen grundsätzlichen Perspektivwechsel – weg von der Dominanz staatlicher Sicherheit hin zu einem ganzheitlichen Sicherheitskonzept, das den Schutz der Menschen vor jedweden Bedrohungen in den Mittelpunkt stellt.

Für UN-Generalsekretär Kofi Annan zeigte der politische Dissens über den Irak-Krieg der USA und ihrer Verbündeter, wie unterschiedlich Bedrohungen der Sicherheit von den Regierungen wahrgenommen werden und wie tief die Gegensätze sind, wenn es um die Mittel und Wege zur Überwindung dieser Bedrohungen geht. Der Irak-Krieg machte zudem deutlich, dass die Vereinten Nationen den Auftrag ihrer Charta, kollektive Sicherheit für alle zu gewährleisten, nicht mehr effektiv erfüllen könnten. Die Vereinten Nationen seien daher an einem "Scheidepunkt" angelangt.¹¹

¹⁰ Vgl. Commission on Human Security, 2003.

¹¹ UN Dok. A/59/565 vom 2. Dezember 2004, Pkt.1.

Dies veranlasste den UN-Generalsekretär im September 2003, ein hochrangiges Panel einzuberufen, das sich mit den weltweiten Bedrohungen und Herausforderungen sowie den notwendigen institutionellen Veränderungen im System kollektiver Sicherheit befassen sollte (High-level Panel on Threats, Challenges and Change). Das Panel legte am 2. Dezember 2004 seinen Bericht vor.

Der Bericht geht, anders als der Report von Sen/Ogata, nicht von einem erweiterten Begriff menschlicher Sicherheit aus, sondern basiert auf dem konventionellen Verständnis von nationaler und internationaler bzw. kollektiver Sicherheit. Innovativ ist er, indem er einen erweiterten Bedrohungsbegriff einführt:

"Jedes Ereignis und jeder Prozess, der zum Tod vieler Menschen oder zur Verringerung von Lebenschancen führt und der die Staaten als das tragende Element des internationalen Systems untergräbt, ist eine Bedrohung der internationalen Sicherheit. Ausgehend von dieser Begriffsbestimmung lassen sich sechs Gruppen von Bedrohungen ermitteln, mit denen sich die Welt heute und in den kommenden Jahrzehnten befassen müssen:

- **Wirtschaftliche und soziale Bedrohungen, einschließlich Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung**
- **Zwischenstaatliche Konflikte**
- **Innerstaatliche Konflikte, einschließlich Bürgerkrieg, Völkermord und andere massive Gräueltaten**
- **Nukleare, radiologische, chemische und biologische Waffen**
- **Terrorismus**
- **Grenzüberschreitende organisierte Kriminalität"**¹²

Indem der Bericht die weltweite Armut als eine der Hauptbedrohungen internationaler Sicherheit interpretiert, schlägt er die Brücke zum entwicklungspolitischen Diskurs. Spiegelbildlich verweist auch der Bericht des UN-Millenniumprojekts auf den Zusammenhang von Armut und Sicherheit. Er erklärt die Verwirklichung der MDGs zur zentralen Voraussetzung für die Gewährleistung nationaler und internationaler Sicherheit indem er feststellt:

"The Goals not only reflect economic targets, global justice, and human rights —they also are vital to international and national security and stability, as emphasized by the High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change. Poor and hungry societies are much more likely than high-income societies to fall into conflict over scarce vital resources, such as watering holes and arable land —and over scarce natural resources, such as oil, diamonds, and timber. Achieving the Millennium Development Goals should therefore be placed centrally in international efforts to end violent conflict, instability, and terrorism."¹³

Die Berichte des High-level Panels und des Millenniumprojekts beziehen sich wechselseitig aufeinander und versuchen damit demonstrativ, die vorherrschenden entwicklungs- und sicherheitspolitischen Diskurse miteinander in Einklang zu bringen. Die Berichte verstehen sich als komplementär und gehen in ihren konkreten Handlungsempfehlungen arbeitsteilig vor: Während der Bericht des High-level Panels in Hinblick auf den wirtschaftlichen und sozialen Bereich vor allem konkrete Vor-

¹² Ebd., Zusammenfassung.

¹³ UN Millennium Project, S.8f.

schläge für institutionelle Reformen formuliert, konzentriert sich der Bericht des Millenniumprojekts in seinen Empfehlungen an das internationale System in erster Linie auf die finanziellen Aspekte der Armutsbekämpfung. Damit decken diese Berichte zwei der zentralen Themenbereiche des Millennium+5-Gipfels ab. Ergänzt werden sie durch die aktuellen Berichte und Studien, die sich explizit mit der Frage der innovativen Instrumente der Entwicklungsfinanzierung befassen.

Zentrale Berichte im Vorbereitungsprozess des Millennium+5-Gipfels

Seit ihrer Veröffentlichung im Dezember 2004 bzw. Januar 2005 hat UN-Generalsekretär Kofi Annan wiederholt auf die zentrale Bedeutung der Berichte des High-level Panels und des Millenniumprojekts hingewiesen. Bei einer Konferenz in London stellte er fest:

"Taken together, these two reports contain an agenda of decisions which, if governments take them promptly, and act on them, really do give us the chance of a better, fairer and safer world in this century."¹⁴

Die Berichte enthalten eine Vielzahl von Politikempfehlungen, die sich an unterschiedliche Akteure auf nationaler, regionaler und globaler Ebene richten. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich vor allem auf die entwicklungspolitisch relevanten Vorschläge, die an die internationale Ebene adressiert sind und daher beim Millennium+5-Gipfel von besonderer Bedeutung sind.

Die Empfehlungen des High-level Panels on Threats, Challenges and Change

Das High-level Panel on Threats, Challenges and Change wurde von Kofi Annan im Herbst 2003 einberufen. Mit dem Vorsitz der 16-köpfigen Gruppe wurde der ehemalige thailändische Premierminister Anand Panyarachun beauftragt. Das Panel hatte folgenden grundsätzlichen Auftrag:

- die globalen Bedrohungen der heutigen Zeit untersuchen und die künftigen Herausforderungen für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit analysieren;
- klar herausarbeiten, welchen Beitrag kollektives Handeln zur Bewältigung dieser Herausforderungen zu leisten vermag; und
- Empfehlungen dazu abgeben, welche Veränderungen notwendig sind, um wirksames kollektives Handeln zu gewährleisten, darunter auch eine Überprüfung der Hauptorgane der Vereinten Nationen.¹⁵

Die Arbeit der Gruppe beschränkte sich zwar auf das Gebiet von Frieden und Sicherheit, dies wurde aber in einem weiten Sinn ausgelegt. Die Analysen und Empfehlun-

¹⁴ UN Secretary-General, 2005: Speech at the Banqueting House, Whitehall, London, United Kingdom, 10. Februar 2005.

¹⁵ Vgl. UN Dok. A/59/565 vom 2. Dezember 2004, Anhang II.

gen sollten ausdrücklich auch andere Fragen und Institutionen einbeziehen, insbesondere im wirtschaftlichen und sozialen Bereich. Wie dies konkret geschehen sollte, war anfangs unklar. Aufgrund der Zusammensetzung des Panels und seines Sekretariats, in denen Entwicklungsexperten in der Minderheit waren, fürchteten vor allem Vertreter kleinerer Entwicklungsländer, dass ihre Belange zu wenig berücksichtigt würden.¹⁶

Der Bericht des Panels zeigt, dass diese Befürchtung nicht unbegründet war. Zwar führt der Bericht, wie oben bereits erwähnt, "wirtschaftliche und soziale Bedrohungen, einschließlich Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung" als eine der sechs Gruppen weltweiter Bedrohungen auf. Aber eben diese Definition der Bedrohungen ist irreführend, denn sie konzentriert sich auf die Symptome der Probleme und lässt die darunter liegenden Ursachen außer Acht. Aber nicht in der weltweiten Armut, in Krankheiten oder der zunehmenden Umweltzerstörung liegt die eigentliche Bedrohung, sondern in den Rahmenbedingungen und Faktoren, die diese Probleme hervorrufen oder zumindest verschärfen. Das gilt zum Beispiel für die Ungleichverteilung von Einkommen, Vermögen und Macht innerhalb und zwischen den Gesellschaften, für die Benachteiligung von Entwicklungsländerinteressen im inter-nationalen Handels- und Finanzsystem, oder für die Konsum- und Produktionsweisen der hochindustrialisierten Länder, die die Umwelt weiterhin nachhaltig schädigen. Aber diese strukturellen Probleme werden in dem Bericht allenfalls am Rande erwähnt und nicht als Bedrohungen verstanden.

Auf Grundlage dieser Analyse beschränken sich auch die Politikempfehlungen primär auf die Linderung der Symptome und bleiben überwiegend allgemein, vage und insbesondere für den Umweltbereich äußerst punktuell. Gefordert werden u.a. ein Zeitplan zur Verwirklichung des 0,7-Prozent-Ziels, Entschuldungsmaßnahmen für die hochverschuldeten armen Länder und eine Aufstockung der Mittel zur Bekämpfung von HIV/Aids (s. Kasten).

Kasten 2

Die Politikempfehlungen des High-level Panels zum Thema "Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung"

"1. Alle Staaten müssen sich erneut auf die Ziele der Armutsbeseitigung, der Herbeiführung eines stetigen Wirtschaftswachstums und der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung verpflichten.

2. Die vielen Geberländer, die derzeit das von den Vereinten Nationen gesetzte Ziel der Bereitstellung von 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts (BSP) für die öffentliche Entwicklungshilfe verfehlen, sollten einen Zeitplan zur Erreichung dieses Ziels aufstellen.

3. Die Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) sollten bestrebt sein, die Entwicklungsrunde von Doha der multilateralen Handelsverhandlungen spätestens 2006 abzuschließen.

4. Die Gläubigerregierungen und die internationalen Finanzinstitutionen sollten den hochverschuldeten armen Ländern größere Schuldenerleichterungen, längere Umschuldungsfristen und einen besseren Zugang zu den Weltmärkten gewähren.

¹⁶ Vgl. dazu Ozgercin 2004.

5. Die internationalen Mittel zur Bekämpfung des HIV/Aids-Problems haben sich zwar von etwa 250 Millionen Dollar im Jahr 1996 auf etwa 2,8 Milliarden Dollar im Jahr 2002 erhöht, doch werden jährlich mehr als 10 Milliarden Dollar benötigt, um die Pandemie einzudämmen.
6. Die Führer der von HIV/Aids betroffenen Länder müssen Ressourcen mobilisieren, Mittel bereitstellen und die Zivilgesellschaft und den Privatsektor in die Anstrengungen zur Bekämpfung der Krankheit einbinden.
7. Der Sicherheitsrat sollte in enger Zusammenarbeit mit dem UNAIDS eine zweite Sondertagung über HIV/Aids als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ausrichten, mit dem Ziel, die künftigen Auswirkungen von HIV/Aids auf Staaten und Gesellschaften zu untersuchen, Forschungsarbeiten zu diesem Problem zu veranlassen und die erforderlichen Schritte in Richtung auf eine langfristige Strategie zur Minderung der Bedrohung aufzuzeigen.
8. Die internationalen Geber sollten in Partnerschaft mit nationalen Behörden und lokalen Organisationen der Zivilgesellschaft eine groß angelegte neue globale Initiative zum Wiederaufbau der lokalen und nationalen Gesundheitssysteme in allen Entwicklungsländern ergreifen.
9. Die Mitglieder der Weltgesundheitsversammlung sollten dem Globalen Verbund der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Warnung und Reaktion bei Krankheitsausbrüchen mehr Mittel zur Verfügung stellen, um seine Kapazitäten zur Bekämpfung möglicher Krankheitsausbrüche zu erhöhen.
10. Die Staaten sollten Anreize zur weiteren Entwicklung erneuerbarer Energiequellen schaffen und damit beginnen, umweltschädliche Subventionen, insbesondere für die Nutzung und Erschließung fossiler Brennstoffe, schrittweise abzubauen.
11. Wir fordern die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, einen Nachdenkprozess über die Kluft zwischen den in das Protokoll von Kyoto gesetzten Erwartungen und seiner Wirkungsweise einzuleiten, sich erneut mit dem Problem der globalen Erwärmung auseinanderzusetzen und neue Verhandlungen über eine neue langfristige Strategie zum Abbau der globalen Erwärmung, über den durch das Protokoll erfassten Zeitraum (2012) hinaus, aufzunehmen.¹⁷

Wesentlich konkreter sind die Empfehlungen des Panels für institutionelle Reformen im Bereich internationaler Wirtschafts- und Sozialpolitik. Sie betreffen hauptsächlich den ECOSOC. Der Bericht macht allerdings im Voraus unmissverständlich klar, dass er keine Chance für eine substantielle Aufwertung des ECOSOC sieht:

"Es wäre unrealistisch, wollte man sich das Ziel setzen, den Wirtschafts- und Sozialrat zum Mittelpunkt der globalen Entscheidungsfindung über Handels- und Finanzangelegenheiten zu machen oder ihm die Leitung der Programme der Sonderorganisationen oder der internationalen Finanzinstitutionen zu übertragen."¹⁸

Das Panel empfiehlt statt dessen, den ECOSOC zu einem "Forum für Entwicklungszusammenarbeit" auszubauen und ihm eine Führungsrolle im Bereich der Normsetzung und Analyse zu übertragen (siehe Kasten). Damit verbunden sind eine Reihe spezieller Reformvorschläge, z.B. die Einrichtung eines Exekutivausschusses, um die Arbeit des Rates effizienter zu gestalten.

Das Panel sieht durchaus die Defizite im Bereich weltwirtschaftlicher Koordination und Entscheidungsfindung und stellt fest:

"Es besteht nach wie vor Bedarf an einem Organ, das die wichtigsten entwickelten Länder und Entwicklungsländer zusammenbringt, um sich mit den entscheidend wichtigsten Zusammenhängen zwischen Handel, Finanzen, Umwelt, dem Umgang mit Pande-

¹⁷ High-level Panel on Threats, Challenges and Change (UN Dok. A/59/565 vom 2. Dezember 2004), Anhang I.

¹⁸ Ebd., Pkt. 274.

mien und der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu befassen. Ein solches Organ muss, wenn es wirksam sein soll, auf der Ebene der höchsten nationalen Vertreter operieren."¹⁹

Aber nicht der ECOSOC sondern die G20-Gruppe der Finanzminister sollte den Nukleus eines solchen neuen Gremiums bilden. Es sollte künftig auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zusammentreten und auch den UN-Generalsekretär und den Präsidenten des ECOSOC einbeziehen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Programme und Initiativen der UN die erforderliche Unterstützung erhielten. Aber nichtsdestotrotz wäre die G20, wie schon in der bisherigen Form, den Vereinten Nationen und ihrer Generalversammlung gegenüber weder berichts- noch rechenpflichtig. Die Transparenz der Entscheidungen und die institutionalisierte Partizipation nichtstaatlicher Akteure wäre – anders als beim ECOSOC – nicht gewährleistet. Ähnlich wie die G7/8 hätte die neue G20 eher den Charakter eines exklusiven Clubs und würde damit kaum den Erwartungen an ein globales Entscheidungs- und Koordinationsgremium in punkto Transparenz, Repräsentativität und Offenheit entsprechen. Eine Stärkung der Vereinten Nationen wäre mit einer solchen Lösung sicherlich nicht verbunden – es sei denn, es gelänge, die G20 institutionell unter dem Dach der Vereinten Nationen zu verankern.

Kasten 3

Die Reformvorschläge des High-level Panels für den ECOSOC

"87. Der Wirtschafts- und Sozialrat sollte eine Führungsrolle im Bereich der Normsetzung und der Analyse übernehmen, in einer Zeit, in der die Ursachen der zahlreichen Bedrohungen, denen wir uns gegenübersehen, und die zwischen ihnen bestehenden Querverbindungen Gegenstand vieler Debatten sind. Zu diesem Zweck sollte der Wirtschafts- und Sozialrat einen Ausschuss für die sozialen und wirtschaftlichen Aspekte von Sicherheitsbedrohungen einrichten.

88. Der Wirtschafts- und Sozialrat sollte eine Arena bieten, in der die Staaten einander in offener und transparenter Weise daran messen können, inwieweit sie ihre Verpflichtungen im Hinblick auf die Verwirklichung der wichtigsten Entwicklungsziele erfüllen.

89. Der Wirtschafts- und Sozialrat sollte einen regelmäßigen Treffpunkt für die Einbindung aller Entwicklungsakteure auf höchster Ebene bieten und so letzten Endes zu einem "Forum für Entwicklungszusammenarbeit" werden. Zu diesem Zweck

a) sollte der Wirtschafts- und Sozialrat eine Neuausrichtung seiner Tagesordnung vornehmen und den derzeitigen Schwerpunkt von Verwaltungsfragen und der Programmkoordination auf eine stärker fokussierte Agenda verlagern, die sich um die in der Millenniums-Erklärung enthaltenen Hauptthemen gruppiert;

b) sollte ein kleiner Exekutivausschuss geschaffen werden, dem Vertreter jeder Regionalgruppe angehören, der dem Wirtschafts- und Sozialrat Orientierung und Anleitung für seine Arbeit und für seine Interaktion mit den Hauptorganen, Organisationen und Programmen gibt;

c) sollten die jährlichen Treffen zwischen dem Wirtschafts- und Sozialrat und den Bretton-Woods-Institutionen dazu genutzt werden, kollektive Maßnahmen zur Unterstützung der Millenniums-Entwicklungsziele und des Konsenses von Monterrey zu fördern;

d) sollte der Wirtschafts- und Sozialrat, gestützt auf Beiträge seines Sekretariats und der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen, bemüht sein, den Leitungsgremien der Fonds, Programme

¹⁹ Ebd., Pkt. 280.

und Organisationen der Vereinten Nationen Anleitung auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit zu geben;

e) sollte der Wirtschafts- und Sozialrat die Anstrengungen des Generalsekretärs und der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen mit dem Ziel, die Maßnahmen der Vereinten Nationen auf Feldebene und ihre Koordinierung mit den Bretton-Woods-Institutionen und bilateralen Gebern kohärenter zu gestalten, mit Nachdruck unterstützen."²⁰

Weitere Reformvorschläge beziehen sich auf die Generalversammlung und die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen. Das Panel bekräftigt die "einzigartige Legitimität" der Generalversammlung als universalem Organ, dessen Ziel es sein sollte, einen globalen Konsens über die wichtigsten Politikfragen der Gegenwart herzustellen. Die Debatten seien jedoch schwerfällig, die behandelten Themen oft repetitiv und von fraglicher Relevanz. Das Panel fordert daher eine umfassende Strukturreform der Generalversammlung und ihrer Ausschüsse, um ihre Arbeit effektiver zu machen. In diesem Zusammenhang unterstützt es auch den Vorschlag des Cardoso-Panels, Mechanismen zu schaffen, um die Zivilgesellschaft systematisch in die Arbeit der Generalversammlung einzubeziehen.

Am aktuellen Zustand der Menschenrechtskommission übt das Panel scharfe Kritik. Es stellt fest:

"In den letzten Jahren ist die Fähigkeit der Kommission, diese Aufgaben [im Bereich des Menschenrechtsschutzes] zu erfüllen, durch nachlassende Glaubwürdigkeit und Professionalität untergraben worden. Staaten, denen es an erwiesenem Willen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte fehlt, können nicht diejenigen sein, die die Normen für die Stärkung dieser Rechte bestimmen."²¹

Das Panel fordert daher eine grundlegende Reform der Menschenrechtskommission und schlägt unter anderem vor, ihre Mitgliedschaft auf alle Staaten auszuweiten. Langfristig sollte erwogen werden, die Kommission zu einem "Menschenrechtsrat" aufzuwerten, der dann ein dem Sicherheitsrat gleichgestelltes Hauptorgan der UN wäre.

Innovativ sind die institutionellen Reformvorschläge des High-level Panels, die sich an der Schnittstelle von Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik bewegen.

In diesem Zusammenhang empfiehlt das Panel, im Rahmen des ECOSOC einen Ausschuss einzurichten, der sich mit den sozialen und wirtschaftlichen Aspekten von Sicherheitsbedrohungen befasst. Seine Aufgabe sollte es vor allem sein, im Rahmen von Forschungsarbeiten "ein besseres Verständnis der wirtschaftlichen und sozialen Bedrohungen des Friedens sowie der wirtschaftlichen und sozialen Aspekte anderer Bedrohungen, wie des Terrorismus und der organisierten Kriminalität, zu entwickeln."²² Gleichzeitig schlägt das Panel vor, den regelmäßigen Informationsaustausch und damit die Zusammenarbeit zwischen ECOSOC und Sicherheitsrat zu verbessern.

²⁰ Ebd., Anhang I.

²¹ Ebd. Pkt. 283.

²² Ebd. Pkt. 276.

Eine der zentralen Empfehlungen des gesamten Panel-Berichts ist die Gründung einer Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission). Sie sollte gemäß Artikel 29 der UN-Charta vom Sicherheitsrat als Nebenorgan eingerichtet werden, unter der Führung eines vom Sicherheitsrat gebilligten Mitglieds stehen und sich aus Vertretern von Sicherheitsrat und ECOSOC zusammensetzen. Zum Mandat der neuen Kommission schreibt das Panel:

"Die Kernaufgaben dieser Kommission für Friedenskonsolidierung sollten darin bestehen, besonders belastete Länder zu ermitteln, in denen die Gefahr des Zusammenbruchs des Staates besteht, in Partnerschaft mit den einzelstaatlichen Regierungen proaktive Unterstützung zu organisieren, um eine solche Entwicklung zu verhindern, bei den Planungen für den Übergang von der Konfliktphase zur Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit behilflich zu sein und insbesondere die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft zur Friedenskonsolidierung nach einem Konflikt in geordnete Bahnen zu lenken und so lange wie nötig aufrechtzuerhalten."²³

Die Kommission soll in ihrer Arbeit durch ein neues Büro (Peacebuilding Support Office) innerhalb des UN-Sekretariats unterstützt werden.

Die Gründung einer solchen Kommission böte die Chance, auf der Ebene der Vereinten Nationen die Prävention und Bearbeitung von Konflikten systematisch und sektorübergreifend zu verbessern. Durch die Einbeziehung des ECOSOC und der Entwicklungsorganisationen des UN-Systems könnten diese in ihrer Funktionsweise gestärkt und die bisherigen Koordinations- und Strategiedefizite zwischen den zivilen und militärischen Komponenten der Konfliktbearbeitung überwunden werden.

Zugleich besteht allerdings die Gefahr, dass dadurch der Sicherheitsrat sowie die für die außen- und sicherheitspolitischen Aspekte der Konfliktbearbeitung zuständigen Akteure und die von ihnen präferierten Instrumente und Lösungsmuster gegenüber der Entwicklungspolitik weiter an Terrain gewinnen. Wenn aber im Rahmen der vorgeschlagenen Kommission primär Außen- und Sicherheitspolitiker über die Formen der Friedenskonsolidierung in einem Konfliktfall zu entscheiden hätten, könnte dies zu einer weiteren Erosion eigenständiger Entwicklungspolitik und deren Unterordnung unter außen- und sicherheitspolitische Interessen führen.

Diesen Bedenken muss bei den weiteren Diskussionen über die grundsätzlich begrüßenswerte Initiative zur Gründung einer Kommission für Friedenskonsolidierung Rechnung getragen werden.

Die Empfehlungen des Millenniumprojekts

UN-Generalsekretär Kofi Annan ernannte im Juli 2002 Jeffrey Sachs, den Leiter des Earth Institute an der New Yorker Columbia University, zum Sonderberater für die Millenniumsentwicklungsziele. Zugleich beauftragte er ihn mit der Durchführung des sogenannten Millenniumprojekts, das untersuchen sollte, welche konkreten Maßnahmen notwendig sind, um die MDGs bis zum Jahr 2015 zu verwirklichen. Sachs präsentierte den Abschlussbericht mit dem programmatischen Titel "Investing in De-

²³ Ebd. Pkt. 264.

velopment. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals" am 17. Januar 2005 der Öffentlichkeit. Er basiert auf den Reports von zehn Task Forces, in denen insgesamt mehr als 250 Entwicklungsexperten aus aller Welt mitgearbeitet haben. Die Federführung hatten allerdings überwiegend Wissenschaftler der Columbia University.

Der 350-seitige Bericht analysiert zunächst den Stand der Umsetzung der MDGs und liefert eine Erklärung dafür, warum die Verwirklichung der Ziele bislang gescheitert ist. Dabei hebt er vor allem auf die internen Armutsursachen ab. Die weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Rahmenbedingungen lässt er dagegen weitgehend außen vor. Neben unterschiedlichen individuellen Gründen für das Nichterreichen der Ziele, die von Land zu Land variieren, sind es nach Ansicht des Sachs-Reports vor allem die (wirtschafts-)politischen Fehler der einheimischen Regierungen und der Mangel an Kapital, die den "take off" hin zu einem dauerhaften Wirtschaftswachstum – und damit zur Armutsbekämpfung - verhindert hätten.

Auf Grundlage dieser Analyse leitet der Bericht einen umfassenden Katalog von "praktischen Schritten" ab, die auf der nationalen Ebene unternommen werden müssen, um die MDGs zu verwirklichen. Sie sollen in auf zehn Jahre ausgerichteten Rahmenplänen und detaillierten 3-5-Jahresstrategien ("MDG-based poverty reduction strategies") zusammengefasst werden. Wenn in den betroffenen Ländern bereits nationale Strategiepapiere zur Armutsreduzierung (Poverty Reduction Strategy Papers – PRSP) existieren, sollen diese in Einklang mit den MDGs gebracht werden. Die Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft sollen eng in die Formulierung und Umsetzung der Entwicklungsstrategien einbezogen werden.

Die methodische Grundlage der jeweiligen Strategie bildet eine umfassende Bedarfsanalyse (needs assessment), die auch die Kosten der durchzuführenden Maßnahmen abschätzt.

Darauf aufbauend soll in jedem Land ein umfangreiches staatliches Investitionsprogramm durchgeführt werden, um die notwendige Infrastruktur und einen funktionsfähigen öffentlichen Verwaltungsapparat aufzubauen. Denn Märkte allein würden die drängendsten Armutsprobleme nicht lösen. Öffentliche Investitionen und Subventionen seien erforderlich, um zunächst die Grundlagen für eine funktionierende Marktwirtschaft zu schaffen. Das Team um Jeffrey Sachs fordert damit explizit eine stärkere Rolle des Staates und verabschiedet sich von radikalen Deregulierungs- und Privatisierungskonzepten, wie sie Sachs selbst bis vor einigen Jahren noch propagiert hat. Die Schlussfolgerungen, die der Report daraus ableitet, sind jedoch widersprüchlich. So plädiert er zum einen für die stärkere Mobilisierung heimischer Ressourcen, insbesondere in Form von Steuern, zum anderen propagiert er die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen und fordert Steuerbefreiungen (tax holidays) für ausländische Investoren.

Um die enormen Investitionen in Infrastruktur, Grundbildung, Gesundheitsversorgung etc. zu finanzieren, reichen die einheimischen Mittel in den meisten Ländern nicht aus. Externe Mittel sind daher dringend erforderlich, um die nationalen MDG-Strategien zu unterstützen. Dies führt zum dritten Teil des Reports, der sich mit dem

Beitrag des internationalen Systems zur Verwirklichung der MDGs befasst. Er ist in Hinblick auf den UN-Gipfel im September 2005 von besonderer Bedeutung, weil er konkrete Empfehlungen formuliert, die dort verabschiedet werden sollen.

Ausgangspunkt seiner Forderungen an die internationale Gemeinschaft ist eine vernichtende Kritik am bisherigen System der Entwicklungszusammenarbeit, die der Bericht zu zehn Punkten zusammenfasst (s. Kasten). Sie gipfelt in der lapidaren Feststellung: "Development finance is of very poor quality."²⁴ In den Ländern mit niedrigem Einkommen flössen nur 24 Prozent der gegenwärtigen bilateralen Entwicklungshilfe in Vorhaben zur direkten Unterstützung der MDGs, in den Ländern mit mittlerem Einkommen seien es ganze neun Prozent.

Auch die Höhe der Hilfe sei völlig unzureichend, um die MDGs in den nächsten zehn Jahren zu verwirklichen. Auf Grundlage einer Bedarfsanalyse in fünf Ländern (Bangladesh, Kambodscha, Ghana, Tansania und Uganda) hat das Team des Millenniumprojekts hochgerechnet, wie viel öffentliche Entwicklungshilfe zur Finanzierung der MDGs notwendig sei. Demnach müsse sich die weltweite ODA bis zum Jahr 2006 auf 135 Mrd. US-Dollar verdoppeln und bis zum Jahr 2015 auf 195 Mrd. US-Dollar verdreifachen.²⁵ Dies entspricht einer Erhöhung des Anteils der ODA am Bruttonationaleinkommen der Geber von gegenwärtig 0,25 Prozent auf 0,44 Prozent 2006 und 0,54 Prozent 2015.

Kasten 4	
Empfehlungen des Sachs-Reports zur „Reform der Entwicklungspartnerschaft“	
Defizite	Empfehlungen
<i>Ziele und Prozesse</i>	
1. Die Entwicklungshilfe ist nicht auf die MDGs ausgerichtet.	Entwicklungspartner sollten die MDGs als objektive, operationelle Grundlage des Entwicklungssystems nutzen. Auf Grundlage der länderspezifischen Bedürfnisse sollten Strategien zur Armutsreduzierung, die auf den MDGs basieren, in der Entwicklungshilfe verankert werden.
2. Entwicklungshilfestrategien sind nicht angemessen nach den länderspezifischen Bedürfnissen ausdifferenziert.	Entwicklungspartner sollten ihre Unterstützung länderspezifisch ausdifferenzieren, sowohl bei der Budgethilfe und Katastrophenhilfe als auch in der technischen Zusammenarbeit.
3. Entwicklung ist ein langfristiger Prozess, aber kurzfristige Strategien dominieren.	Entwicklungspartner sollten Länder dabei unterstützen, auf Grundlage der MDGs 3- bis 5-Jahrespläne zur Armutsreduzierung zu entwickeln. Diese wiederum sollten verankert sein in einem 10-jährigen, bedürfnisbasierten Rahmenplan, der bis zum Jahr 2015 reicht. In konfliktreichen Staaten ist gegebenenfalls ein kürzerer Zeitraum angemessener.
<i>Technische Unterstützung</i>	
4. Die Technische Unterstützung ist inadäquat, um die MDGs zu erreichen.	Technische Unterstützung sollte darauf fokussiert sein, Regierungen bei der Entwicklung und Umsetzung nationaler,

²⁴ UN Millennium Project, S. 197.

²⁵ Ebd., S. 251 (Tab. 17.4)

	MDG-basierter Strategien zur Armutsreduktion zu unterstützen.
5. Die multilateralen Institutionen sind unzureichend koordiniert.	Das System der UN-Länderkoordinatoren (UN Resident Coordinator) sollte dramatisch gestärkt werden um die Beiträge der verschiedenen Institutionen zu den MDG-basierten Strategien zur Armutsreduzierung zu koordinieren.
Entwicklungsfinanzierung	
6. Entwicklungsfinanzierung ist weder bedürfnisorientiert noch entspricht sie den MDGs.	Die ODA sollte angepasst werden an die Finanzierungslücke, die zur Verwirklichung der MDGs besteht und deren Umfang in den MDG-basierten Strategien zur Armutsreduzierung abgeschätzt wird. Für viele gut regierte, einkommensschwache Länder impliziert dies eine substantielle Erhöhung der ODA und die Finanzierung wiederkehrender Kosten.
7. Entschuldung deckt sich nicht mit den MDGs.	Die „Schuldentragfähigkeit“, besonders die Tragfähigkeit der Schulden im Rahmen des Pariser Clubs, sollte dahingehend evaluiert werden, ob es bei dem jeweiligen Schuldeniveau für die Länder möglich ist, die MDGs zu erreichen. Das wird für viele hochverschuldete Länder eine dramatische Beschleunigung der Entschuldung bedeuten.
8. Entwicklungsfinanzierung ist von sehr schlechter Qualität.	Für gut regierte Länder sollte ein größerer Anteil der ODA die Form von Budgethilfen annehmen. In Bezug auf alle Entwicklungsländer sollten die Geberinstitutionen außerdem den Verpflichtungen folgen, die in der Agenda von Rom zur Harmonisierung der Entwicklungshilfe skizziert werden.
Systemische Angelegenheiten	
9. Wichtige Prioritäten der MDGs werden systematisch übersehen.	Innerhalb des bedürfnisorientierten Ansatzes der Entwicklungshilfe sollten Entwicklungspartner ihre Aufmerksamkeit mehr auf Aspekte wie Schaffung langfristiger wissenschaftlicher Kapazitäten, Umweltschutz, regionale Integration, reproduktive Gesundheit sowie den Aufbau grenzüberschreitender Infrastruktur richten.
10. Geberländer zeigen einen anhaltenden Mangel an Kohärenz in ihrer Politik.	Geber sollten ihre Entwicklungs-, Finanz-, Außen- und Handelspolitik daraufhin evaluieren, ob sie im Einklang mit der Unterstützung der MDGs steht. Geber sollten sich dabei denselben Transparenzkriterien unterwerfen wie sie sie von Entwicklungsländern erwarten und diese von unabhängiger Stelle überprüfen lassen.
<i>Quelle: UN Millennium Project, Tabelle 13.3.</i>	

Gegenüber den bisherigen ODA-Verpflichtungen der Regierungen errechnet der Sachs-Report für das Jahr 2006 eine Deckungslücke von 48 Mrd. US-Dollar, wohl-gemerkt nur für den Fall, dass die Regierungen ihre bereits eingegangenen Verpflichtungen erfüllen, z.B. die Bundesregierung ihr Ziel, die deutsche ODA bis 2006 auf 0,33 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen. Die Hauptverantwortung für diese Finanzierungslücke tragen die USA mit alleine 32,2 Mrd., gefolgt von Japan mit 10,4 Mrd. und Deutschland mit 3,2 Mrd. US-Dollar.²⁶

Japan und Deutschland hätten nach Ansicht der Autoren vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Debatte über die Reform der Vereinten Nationen eine besondere Verantwortung. Mit Verweis auf den Bericht des High-level Panels stellen sie fest:

²⁶ Ebd. S. 255 (Tab. 17.5)

"As the High-Level Panel recommends, countries that aspire to global leadership through permanent membership on the UN Security Council have a special responsibility to promote the Goals and to fulfill international commitments to official development assistance and other kinds of support vital for achieving them. We endorse the Panel's recommended criterion of 0.7 percent of GNP in official development assistance for developed countries aspiring to permanent membership."²⁷

Auffällig ist, dass der Sachs-Report sich darüber hinaus nicht zu institutionellen Fragen äußert und auch keine eigenständigen Reformvorschläge unterbreitet - abgesehen von einigen Vorschlägen zur besseren UN-internen Koordination der Entwicklungsinstitutionen.

Dasselbe gilt auch für den gesamten Komplex der innovativen Finanzierungsinstrumente. Das Sachs-Team sieht es zwar angesichts der Haushaltsengpässe der Geberregierungen als unrealistisch an, dass die von ihm geforderte Erhöhung der ODA bis 2006 aus den nationalen Haushalten allein erfolgen kann. Seine Schlussfolgerungen daraus sind jedoch dünn und beschränken sich in wenigen Sätzen darauf, den Vorschlag der britischen Regierung für eine International Finance Facility (IFF) zu unterstützen.

Neben der Erhöhung der ODA fordert der Sachs-Bericht von den Regierungen der Industrieländer u.a. die Öffnung der Märkte für Exportprodukte aus den Entwicklungsländern, den Abschluss der Doha-Runde bis Ende 2006, sowie zusätzliche Schuldenstreichungen und die Einführung neuer Schuldentragfähigkeitskriterien, die die Verwirklichung der MDGs berücksichtigen.

Um rasche Fortschritte bei der Verwirklichung der MDGs zu erzielen, schlägt der Sachs-Report schließlich eine Reihe sogenannter "Quick-Win"-Initiativen vor, die noch im Jahr 2005 gestartet werden könnten. Dazu zählt die flächendeckende Abschaffung des Schulgeldes in Grundschulen und der Gebühren für die grundlegende Gesundheitsversorgung, die kostenlose Bereitstellung von Schulmahlzeiten in Hungerregionen und die Verteilung von Moskitonetzen an alle Kinder, die in Malaria-Gebieten leben.

Mit seinen zum Teil naiv anmutenden Empfehlungen und seinem technokratischen Ansatz, die globalen Probleme hauptsächlich durch mehr Geld und bessere Technologien lösen zu wollen, beschränkt sich der Sachs-Report weitgehend auf ein Herumdoktern an den Symptomen. Die strukturellen Ursachen von Armut und sozialer Ungerechtigkeit bleiben bei ihm dagegen weitgehend ausgeblendet. Genutzt werden kann der Report immerhin als Argumentationshilfe zur Unterstützung der Forderungen nach einer Reform der Entwicklungszusammenarbeit, drastischen Schuldenstreichungen und einer radikalen Erhöhung der ODA.

Die Empfehlungen der Berichte über innovative Finanzierungsinstrumente

Bereits 1992 war im Aktionsprogramm der Rio-Konferenz die Rede von der Notwendigkeit, "neue und zusätzliche" Ressourcen zur Finanzierung der umwelt- und

²⁷ Ebd. S. 9.

entwicklungspolitischen Beschlüsse des Erdgipfels zu mobilisieren. Drei Jahre später wurde beim Weltsozialgipfel in Kopenhagen erstmals über die Einführung einer Devisenumsatzsteuer (Tobin-Steuer) diskutiert. Im Aktionsprogramm dieses Gipfels blieb davon die Verpflichtung der Regierungen übrig, nach "innovativen Finanzierungsquellen" zur Durchführung von Sozialprogrammen zu "suchen". Bei der Sondergeneralversammlung Kopenhagen+5 im Jahr 2000 beauftragten die Regierungen den UN-Generalsekretär dann, Analysen über "neue und innovative Finanzierungsquellen" für soziale Entwicklung durchzuführen. Nachdem zwei Jahre danach bei der Monterrey-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung noch kein Ergebnis vorlag, beschränkten sich die Regierungen dort auf die Ankündigung, die beim UN-Generalsekretär in Auftrag gegebene Studie über neue Finanzierungsinstrumente in den „angemessenen Foren“ zu studieren. Es dauerte weitere zwei Jahre, bis die Studie, die der UN-Generalsekretär beim Forschungsinstitut WIDER (World Institute for Development Economics Research) der UN University in Auftrag gegeben hatte, veröffentlicht wurde. Im Abstand von nur wenigen Wochen erschienen auf Initiative des französischen und brasilianischen Präsidenten im Herbst 2004 zwei weitere Berichte zu dieser Thematik. Damit liegen nun drei umfassende Untersuchungen vor, die die wichtigste Grundlage für die aktuelle Auseinandersetzung über innovative Finanzierungsinstrumente bilden:

- Die UNU-WIDER-Studie "New Sources of Development Finance" vom August 2004, die unter Leitung des Oxford-Ökonomen Anthony Atkinson angefertigt wurde ("Atkinson-Studie").
- Der Report der Technical Group on Innovative Financing Mechanisms "Action Against Hunger and Poverty" vom September 2004, der vom brasilianischen Präsidenten Lula in Auftrag gegeben worden war.
- Der Bericht "New International Financial Contributions for Development" vom September 2004, der von einer Arbeitsgruppe unter Leitung von Jean-Pierre Landau auf Initiative des französischen Präsidenten erstellt wurde ("Landau-Report").

Die Leitfrage aller drei Untersuchungen war, auf welche Weise die zusätzlichen Mittel im Umfang von mindestens 50 Mrd. US-Dollar pro Jahr aufgebracht werden können, die erforderlich sind, um die Verwirklichung der Millenniumentwicklungsziele zu finanzieren. Die Studien beschränken sich aber nicht auf die Aufbringungseffekte, das heißt die quantitativen Aspekte möglicher Finanzierungsinstrumente, sondern verweisen auch auf ihre Steuerungs- und Verteilungseffekte. Das gilt insbesondere für internationale Steuern und Abgaben. Richtig eingesetzt können internationale Finanzierungsinstrumente den Staaten ein Stück der Handlungs- und Steuerungsfähigkeit zurückzugeben, die sie im Zuge der Globalisierung (teils selbstverschuldet) eingebüßt haben. Und sie können als neue Instrumente der Entwicklungsfinanzierung dazu beitragen, die Defizite im gegenwärtigen System der Entwicklungszusammenarbeit zu reduzieren. Der Landau-Report nennt in diesem Zusammenhang vier Hauptdefizite:²⁸

²⁸ Vgl. Landau, S. 5.

- *Unzureichende Ressourcen.* Jeder Geber finanziert zunächst seine eigenen Prioritäten und hofft, dass er als Trittbrettfahrer dann davon profitieren kann, dass andere Geber die gemeinsamen Entwicklungsziele finanzieren.
- *Hohe Verhandlungs- und Transaktionskosten für Geber und Empfänger* bei der Aushandlung von Kompromissen über bilaterale Entwicklungsprogramme.
- *Die Hilfe ist ungenügend und in ihrer Form ungeeignet.* Nur ein Drittel der gegenwärtigen Entwicklungshilfegelder fließen in den Kampf gegen die Armut und weniger als 50 Prozent kommen überhaupt als Barüberweisung in den Entwicklungsländern an.
- *Die Hilfe ist volatil und unberechenbar.* Die Entwicklungshilfeleistungen schwanken im Schnitt viermal so stark wie das BNE der Empfängerländer. Anstatt den Ländern zu helfen, wirtschaftliche Schocks abzufedern, ist die ausländische Hilfe oft ein zusätzliche Quelle der Instabilität.

In Teilen hat diese Kritik viel Ähnlichkeit mit der Analyse des Sachs-Reports. Sie reicht aber vor allem im letzten Punkt in ihrer Konsequenz über diesen Report hinaus und führt zu einer der zentralen Begründungen für die Notwendigkeit neuer Finanzierungsinstrumente:

"One crucial element is currently missing in the present development system: a resource that is both totally concessional and predictable. In order to produce such a resource, new multilateral (and more automatic) financing mechanisms are necessary."²⁹

Während der Sachs-Report sich darauf konzentriert abzuschätzen, wieviel Geld zur Finanzierung der MDGs aufgebracht werden muss, machen die Berichte von Atkinson, Landau und der Technical Group konkrete Vorschläge, woher das zusätzliche Geld kommen soll. So gesehen sind die Berichte komplementär zueinander.

Einigkeit besteht in den Berichten darüber, dass die neuen Mittel zusätzlich zur weiterhin notwendigen Erhöhung der ODA, zu Entschuldungsmaßnahmen und Handelserleichterungen aufgebracht werden müssen. Damit tragen sie den Befürchtungen vieler Entwicklungsländer Rechnung, dass sich die Industrieländer nach Einführung neuer Finanzierungsinstrumente klammheimlich von ihren bereits eingegangenen ODA-Verpflichtungen (Stichwort: 0,7-Prozent-Ziel) verabschieden.

Auch das Spektrum möglicher Finanzierungsinstrumente ist in den drei Untersuchungen relativ deckungsgleich. Diskutiert werden folgende Vorschläge:

- *Globale Steuern und Abgaben*, wie die Devisentransaktionssteuer (Currency Transaction Tax, CTT, oder auch Tobin-Steuer), eine internationale CO₂-Steuer, eine Abgabe auf Flugbenzin bzw. die Nutzung des Luftraums, eine Steuer auf Waffenverkäufe bzw. –exporte, sowie eine Steuer auf die Gewinne Transnationaler Unternehmen.
- *Kapitalmarktrelevante Mechanismen.* Dazu zählen der Vorschlag der britischen Regierung für eine International Finance Facility (IFF), mit der über

²⁹ Ebd.

die Ausgabe von Anleihen privates Kapital für die Finanzierung von Programmen zur Armutsbekämpfung mobilisiert werden soll, und die Zuteilung neuer Sonderziehungsrechte des IWF.

- *Freiwillige private Beiträge.* Unter diesem Sammelbegriff werden vor allem Vorschläge zur Gründung einer globalen Lotterie, der Mobilisierung privater Spenden und der Erleichterung von Migrantenüberweisungen diskutiert.

Der Bericht der Technical Group befasst sich darüber hinaus mit Möglichkeiten der besseren politischen Koordination gegenüber den Problemen von Steuervermeidung und Steuerparadiesen, um auf diese Weise auch die Mobilisierung heimischer Ressourcen zu fördern.

Keiner der drei Berichte legt sich am Ende auf einen Vorschlag zur Einführung eines oder mehrerer konkreter Finanzierungsinstrumente fest. Deutlich wird lediglich eine Präferenz gegenüber Formen internationaler Besteuerung (insb. beim Landau-Report) und der Einführung der IFF (Technical Group), möglicherweise in Kombination mit einer internationalen Steuer. Vorschläge für die Erhöhung der Sonderziehungsrechte des IWF und die Einführung einer globalen Lotterie werden dagegen zurückhaltender unterstützt. Die Autorengruppen lehnen aber keinen der diskutierten Vorschläge generell ab. Sie halten vielmehr alle Vorschläge für technisch realisierbar, ökonomisch sinnvoll und für geeignet, dauerhafte und stabile Ressourcenflüsse zu gewährleisten. Die Berichte weisen darauf hin, dass bei der Bewertung der Vorschläge auch Faktoren ihrer Realisierbarkeit berücksichtigt werden müssen.

Dazu zählen die Möglichkeit der kurzfristigen Einführung, die Notwendigkeit eines globalen Konsens über Ihre Realisierung (im Klartext die Abhängigkeit von der Zustimmung der USA), sowie die Möglichkeit, als erste Schritte zur Einführung eines Instrumentes Pilotprojekte durchzuführen. Statt sich auf einen einzigen Vorschlag festzulegen, empfiehlt die Technical Group in ihren Schlussfolgerungen die Einführung eines "Menüs" von Maßnahmen, das neben den zwischenstaatlichen Instrumentarien auch freiwillige private Finanzierungsmodelle und Maßnahmen zur Verbesserung der Politikkoordination (etwa im Bereich der Steuerkooperation) umfasst.³⁰

Der Landau-Report weist zu Recht darauf hin, dass mit der grundsätzlichen Einigung auf ein Finanzierungsinstrument erst der erste Schritt getan ist und weitere zentrale Fragen noch geklärt werden müssen - denn der Teufel steckt im Detail. Das betrifft vor allem folgende drei Fragen:³¹

- *Zusätzlichkeit:* Wie kann sichergestellt werden, dass die neuen Mittel tatsächlich zusätzlich bereitgestellt werden, und es nicht zu einem crowding out der traditionellen ODA kommt?
- *Konditionalität:* Wie können als erforderlichlich angesehene Auflagen bei der Mittelvergabe mit der Notwendigkeit dauerhafter und stabiler Finanzflüsse in Einklang gebracht werden?

³⁰ Technical Group, S. 69.

³¹ Vgl. Landau, S. 7

- *Governance: Wie sollen die Entscheidungs- und Partizipationsverfahren eines Finanzierungsinstruments gestaltet werden, damit sichergestellt wird, dass alle Beteiligten adäquat einbezogen werden?*

Die drei Berichte über innovative Finanzierungsinstrumente haben den Auseinandersetzungen über dieses Thema wichtige neue Impulse gegeben. Dass sie praktisch zeitgleich erschienen, spiegelt auch die gewachsene Bedeutung dieser Thematik auf zwischenstaatlicher Ebene wider. Verglichen mit der Stagnation der vergangenen Dekade haben sich die Ereignisse seit dem Herbst 2004 nahezu überschlagen. Inwieweit der Bericht von UNU-WIDER, der ja vom UN-Generalsekretär in Auftrag gegeben worden war, von diesem in seinen Vorlagen für den Millennium+5-Gipfel berücksichtigt wird, ist derzeit noch ungewiss. Die Berichte der Landau-Gruppe und der Technical Group haben dagegen die Positionsbestimmung der französischen und brasilianischen Regierung und ihrer Partner bereits jetzt maßgeblich beeinflusst.

4. Positionen und Konfliktlinien im Vorbereitungsprozess

Die Vorbereitungen auf den Millennium+5-Gipfel haben auf Seite der Regierungen und der Nichtregierungsorganisationen seit September 2004 an Fahrt gewonnen. Im Zentrum der Auseinandersetzungen stehen bei den Regierungen vor allem zwei Themenbereiche: Die Finanzierung der MDGs und die Reform der Vereinten Nationen (insbesondere des Sicherheitsrates). Andere Themen spielen in den bisherigen Diskussionen eine untergeordnete Rolle oder sollen außerhalb des UN-Prozesses in den dafür zuständigen Gremien behandelt werden. Das betrifft z.B. die Reform der Entscheidungsverfahren von IWF und Weltbank ("voice and vote") und die Evaluierung der bisherigen PRSP-Prozesse, um die es bei der Frühjahrs- und Herbsttagung der Bretton-Woods-Institutionen geht; alle handelsbezogenen Fragen, die auf der Agenda der nächsten WTO-Ministertagung im Dezember 2005 in Hongkong stehen; sowie Entscheidungen im Bereich internationaler Klimapolitik, für die auf die nächste Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (CoP-11, 28. November-9. Dezember 2005) in Montréal verwiesen wird.

Welchen Stellenwert Gender-Aspekte im Vorbereitungsprozess und beim Millennium+5-Gipfel selbst haben, ist unklar. Bei der Peking+10-Bilanztagung der UN-Frauenrechtskommission (28.2.-11.3.2005) wurde deutlich, dass der Spielraum für Fortschritte gering ist. In den Verhandlungen ging es vor allem um die Verteidigung des bisher Erreichten und die Bekräftigung der Beschlüsse von Peking. Die dürre Abschlusserklärung der Tagung betont zwar die Notwendigkeit, die Gender-Perspektive in den UN-Gipfel im September 2005 zu integrieren ("... stress the need to ensure the integration of a gender perspective in the high-level plenary meeting on the review of the Millennium Declaration")³², sie bleibt aber konkrete Vorschläge zur Umsetzung dieses Appells schuldig.

Ein Schlüsselrolle bei den Vorbereitungen auf Regierungsebene spielt die britische Regierung, die in diesem Jahr den Vorsitz der G7/8 sowie in der zweiten Jahreshälfte die EU-Präsidentschaft innehat. Sie ist mit Vorschläge für weitere Schuldenstreichungen und neue Finanzierungsinstrumente frühzeitig in die Offensive gegangen (s.u.). Besonders aktiv ist daneben die französische Regierung, die in verschiedenen Allianzen Vorschläge zur Entwicklungsfinanzierung und UN-Reform vorgelegt hat (s.u.). Dazu zählt die vom brasilianischen Präsidenten Lula ins Leben gerufene Initiative gegen Hunger und Armut, an der neben Brasilien und Frankreich auch Chile, Spanien und seit Februar 2005 Deutschland beteiligt sind. Diese Initiative geht zurück auf die von Lula angeregte Genfer Erklärung, die am 30. Januar 2004 von den Präsidenten Brasiliens, Frankreichs und Chiles mit Unterstützung des UN-Generalsekretär verabschiedet wurde. Die Präsidenten forderten darin konkrete Schritte zur Finanzierung der MDGs und setzten eine technische Arbeitsgruppe (Technical Group) ein, die Vorschläge für innovative Finanzierungsinstrumente untersuchen sollte (s. oben).³³

³² Zitiert nach dem Entwurf der Abschlusserklärung UN Dok. E/CN.6/2005/L.1 vom 3. März 2005, Pkt. 3, der am 11. März mit geringfügigen Änderungen von der Kommission angenommen wurde.

³³ Vgl. http://www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/temas_agenda/acfp/declaracaoconjunta_ing.doc (gelesen 14.3.2005)

Deutschland und Brasilien setzen sich parallel dazu gemeinsam mit Indien und Japan in der "G4" für die Reform des Sicherheitsrates ein. Andere Regierungen verhalten sich demgegenüber bislang eher abwartend oder bewusst passiv. Das gilt vor allem für die G77, die 2005 unter dem Vorsitz Jamaikas steht, und die USA. Sie werden aber mit Sicherheit in der "heißen Phase" der Vorbereitungen im Sommer 2005 eine zentrale Rolle spielen (s. Kasten).

Kasten 5

6 Stufen zum Gipfel

Stufe 1 (September-Dezember 2004): Besonders interessierte Regierungen setzen erste inhaltliche "Duftmarken", z.B. die Lula-Initiative mit ihrer New Yorker Erklärung vom 20. September 2004 und die G4 in ihrer gemeinsamen Erklärung vom 21. September 2004, in der sie offiziell ihre wechselseitige Unterstützung für die Kandidatur um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat verkünden. Daneben wird über die Modalitäten des Gipfels und seines Vorbereitungsprozesses entschieden.

Stufe 2 (Dezember 2004-Januar 2005): Mit den Berichten des High-level Panels und des Millenniumprojekts werden die inhaltlichen Grundlagen der Verhandlungen gelegt.

Stufe 3 (Januar-März 2005): Die Regierungen tauschen auf informeller Ebene ihre Einschätzungen über die beiden Berichte aus und versuchen damit zugleich, Einfluss auf die Formulierung des zentralen Berichts des Generalsekretärs zum Millennium+5-Gipfel zu nehmen.

Stufe 4 (März 2005): Mit dem Bericht des Generalsekretärs über die Umsetzung der Millenniumserklärung erscheint das zentrale Vorbereitungsdokument für den Gipfel.

Stufe 5 (April-Juli 2005): Es finden Konsultationen auf unterschiedlicher Ebene und in verschiedenen thematischen Gruppen (*Clusters*) über den Bericht des Generalsekretärs statt. Sie werden vom Präsidenten der Generalversammlung organisiert. Zusätzlich fließen Inputs weiterer Berichte und Stellungnahmen sowie die Ergebnisse von Dialogveranstaltungen (ECO-SOC-BWI, Financing for Development etc.) und der zivilgesellschaftlichen Hearings ein. Zugleich sind Vorentscheidungen zu Fragen der Entwicklungsfinanzierung und Entschuldung zu erwarten, insbesondere vom EU-Entwicklungsministerrat (25. April), dem G7-Finanzministertreffen (10. Juni) und dem G7/8-Gipfel (6.-8. Juli).

Stufe 6 (Juli-September 2005): Nach dem G7/8-Gipfel beginnt die heiße Phase der Verhandlungen über die noch ungeklärten Fragen. Dabei wird es vermutlich vor allem um die Formulierung der Abschlusserklärung des Gipfels und das Für und Wider einer Paketlösung von Entscheidungen über UN-Reformen und MDG-Finanzierung gehen. Diese Phase endet am 14. September mit dem Gipfel in New York.

Initiativen der Regierungen zur MDG-Finanzierung

In den Debatten über die künftige Finanzierung der MDGs stehen vor allem drei Themen im Mittelpunkt:

Stufenplan zur Erhöhung der ODA

Sowohl der Bericht des High-level Panels als auch der Sachs-Report drängen die Industrieländer, bis zum Gipfel im September verbindliche Zeitpläne zur Realisierung des 0,7-Prozent-Ziels vorzulegen. Es ist zu erwarten, dass sich der UN-Generalsekretär dieser Forderung anschließt. Die Tatsache, dass mittlerweile 11 Länder auf nationaler Ebene solche Stufenpläne eingeführt haben (oder das Ziel ohnehin bereits erreicht haben), hat den Druck auf die Bundesregierung erhöht.³⁴ Auch aus dem Bundestag wird die Regierung verstärkt gedrängt, einen solchen Plan vorzulegen. Die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen hat sich am 8. März 2005 für einen Stufenplan ausgesprochen, der die verbindliche Erhöhung der deutschen ODA auf 0,5 Prozent des BNE bis zum Jahr 2010 und 0,7 Prozent bis zum Jahr 2014 vorsieht.³⁵ Sie unterstützt damit die in dieser Frage identische Position des BMZ. Ein offizieller Beschluss der Bundesregierung steht dazu jedoch noch aus. Die EU hat mittlerweile beschlossen, über das bisherige Durchschnittsziel (0,39 Prozent bis 2006) hinauszugehen und beim Treffen ihrer Entwicklungsminister am 25. April 2005 einen neuen Fahrplan zur Erhöhung der ODA bis zum Jahr 2009/2010 zu präsentieren. Von der US-Regierung ist in dieser Hinsicht dagegen keine Festlegungen zu erwarten, da die USA von Anfang an das 0,7-Prozent-Ziel für sich nicht als verbindlich anerkannt haben.

Weitere Entschuldungsmaßnahmen, vor allem im Bereich der multilateralen Schulden

Der britische Schatzkanzler Gordon Brown hat die Forderung nach einem 100-prozentigen Erlass der multilateralen Schulden aller hochverschuldeten armen Länder (Highly Indebted Poor Countries – HIPC) sowie weiterer Länder mit niedrigem Einkommen in die Diskussion gebracht. Brown kritisiert scharf die bisherige Praxis, von den ärmsten Ländern Schuldendienstzahlungen zu verlangen, während sie gleichzeitig nicht in der Lage sind, die notwendigen Maßnahmen zur Verwirklichung der MDGs zu bezahlen. Seine Schlussfolgerung: "Was moralisch falsch ist, kann nicht ökonomisch richtig sein."³⁶ Der vorgeschlagene Schuldenerlass betreffe die multilateralen Schulden beim IWF, der Weltbank und der Afrikanischen Entwicklungsbank (ADB) und hätte einen Umfang von rund 80 Mrd. US-Dollar. Der Erlass der Schulden beim IWF sollte über den Verkauf von Goldreserven des Fonds, die Erlasse bei Weltbank und ADB über Ausgleichszahlungen der reichsten Länder finanziert werden.

Die G7-Finanzminister haben den Vorschlag bei ihrem Treffen am 5. Februar 2005 im Grundsatz, wenn auch abgeschwächt, gebilligt, indem sie feststellten:

"We are agreed on a case-by-case analysis of HIPC countries, based on our willingness to provide as much as 100 per cent multilateral debt relief."³⁷

³⁴ Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Spanien und Schweden (vgl. UN Millennium Project, Tab. 17.5).

³⁵ Vgl. Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion, 2005: Für eine aktive Rolle Deutschlands zur Erreichung der Millenniumsziele. Fraktionsbeschluss vom 8. März 2005. Berlin; vgl. auch Hoppe/Scheel 2005.

³⁶ Vgl. Brown 2005.

³⁷ G7 Finance Ministers conclusions on development, 5. Februar 2005. (http://www.hm-treasury.gov.uk/otherhmtsites/g7/news/g7_statement_conclusions050205.cfm, gelesen 27.2.2005)

Konkrete Vorschläge für die nächsten Entschuldungsschritte sollen im Rahmen der Frühjahrstagung von IWF und Weltbank im April 2005 diskutiert werden.

Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente

Unerwartete Fortschritte hat es seit September 2004 in den Positionen der Regierungen über internationale Steuern und andere Finanzierungsinstrumente gegeben. Als die britische Regierung im Januar 2003 ihren Vorschlag für eine International Finance Facility (IFF) erstmals präsentierte, stieß sie bei nahezu allen Regierungen auf Skepsis oder Ablehnung. Inzwischen steht dieser Vorschlag im Zentrum der Überlegungen über die Finanzierung der MDGs. Er wird nicht nur vom High-level Panel, dem UN-Millenniumprojekt und dem UN-Generalsekretär ausdrücklich unterstützt. Auch eine Vielzahl von Regierungen haben sich inzwischen diesem Vorschlag angeschlossen, darunter die Partner der Lula-Initiative "Action against Hunger and Poverty", d.h. die Regierungen Brasiliens, Chiles, Frankreichs, Deutschlands und Spaniens. In einer gemeinsamen Stellungnahme vom 11. Februar 2005 stellten sie fest:

"We strongly support pursuing the establishment of such a facility, including refinancing mechanisms."³⁸

Noch sind verschiedene Modelle der IFF in der Diskussion. Der ursprüngliche Vorschlag der britischen Regierung zielt darauf ab, jährlich Mittel im Umfang von 50 Mrd. US-Dollar über die Kapitalmärkte aufzunehmen und über existierende bi- und multilaterale Entwicklungsinstitutionen für MDG-relevante Programme zur Verfügung zu stellen. Als Pilotvorhaben hat Großbritannien vorgeschlagen, eine IFF für Impfungen einzuführen (IFFIm), die der Unterstützung des Vaccine Fund der Global Alliance for Vaccine and Immunisation (GAVI) dienen soll. GAVI hat dazu Finanzierungsszenarien im Umfang von 4, 6 und 8 Mrd. US-Dollar entwickelt.

Völlig ungeklärt sind bislang die Details einer IFF, insbesondere Fragen der Einbeziehung der Empfänger, der Governance-Struktur, der Konditionalität und der Refinanzierung. Zur Refinanzierung schlagen die französische und erstmals auch die deutsche Regierung die Einführung einer internationalen Abgabe bzw. Steuer vor. Im Verbund mit den anderen Ländern der Lula-Initiative favorisieren sie drei Modelle für auf nationaler Ebene erhobene und international koordinierte Steuern:³⁹

- *Eine Abgabe auf internationale Finanztransaktionen*
- *Eine Abgabe auf Waffenkäufe*, die erhoben wird auf die Käufe von schweren konventionellen Waffen.
- *Eine Flugverkehrsabgabe*

³⁸ Joint statement by Brazil, Chile, France, Germany and Spain, 11. Februar 2005 (http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/temas_agenda/acfp/acfp_port/declaracao_conjunta11_02_05.doc, gelesen 27.2.2005)

³⁹ Ebd.

Die Lula-Gruppe hält zwar grundsätzlich die universelle Beteiligung aller Geberländer an der IFF und den Modellen internationaler Steuern für erforderlich, ist aber kurzfristig zu einem "differenzierteren Ansatz" bereit, der eine "ausreichende Zahl von Ländern" einbezieht. Damit ist die Einführung neuer Finanzierungsinstrumente nicht länger von der Zustimmung der USA und Japans abhängig, die diese bislang kategorisch ablehnen - auch wenn sie im Verbund der G7-Finanzminister einem Arbeitsprogramm zugestimmt haben, dass all diese Optionen einschließt:

"As we prepare for decisions at the G8 Summit in Gleneagles we agree a work programme on: the IFF and its pilot, the IFF for immunisation; some of the revenue proposals from the Landau Report brought forward by France and Germany which could also refinance the IFF; the Millennium Challenge Account; and other financing measures; so that decisions can be made on the constitution of and participation in a financing package to achieve the Millennium Development Goals."⁴⁰

Das gegenwärtig am ehesten zu realisierende Modell scheint ein zweigleisiger Ansatz aus IFFIm und Flugverkehrssteuer zu sein, wie er von der deutschen und französischen Regierung favorisiert wird. Die Flugverkehrssteuer soll zunächst für Vorhaben zur Bekämpfung von HIV/Aids verwendet werden und später der Refinanzierung der IFFIm dienen. Es ist zu erwarten, dass die Entscheidung darüber bereits beim G7/8-Gipfel fällt. Sie wäre ein historischer Durchbruch in den langjährigen Bemühungen um die Einführung internationaler Finanzierungsinstrumente, würde aber im Volumen weit hinter dem zurückbleiben, was die Regierungen selbst als notwendig ansehen. Es bleibt abzuwarten, ob sie vor diesem Hintergrund bis September 2005 über das Modell einer Pilot-IFF hinausgehen und sich auf ein zusätzliches Refinanzierungsinstrument einigen können. In Frage käme aus dem Korb der zur Zeit diskutierten Instrumente dann am ehesten die Steuer auf internationale Finanz- bzw. Devisentransaktionen.

Positionen der Regierungen zur UN-Reform

Im Vergleich zu den Diskussionen über die künftige Finanzierung der MDGs, die mittlerweile auf höchster Regierungsebene geführt werden (so beispielsweise von Schröder, Chirac, Blair und Lula am Rande des Weltwirtschaftsforums in Davos 2005), sind die Auseinandersetzungen der Regierungen über institutionelle Reformen im UN-System weit weniger ambitioniert und bislang ohne klare politische Linie. Einzige Ausnahme sind die Bemühungen um die Reform des Sicherheitsrates. Hier sind Deutschland, Japan, Brasilien und Indien (die "G4") mit ihrer Forderung nach einem gleichberechtigten ständigen Sitz in die diplomatische Offensive gegangen (s. Kasten).

⁴⁰ G7 Finance Ministers conclusions on development, 5. Februar 2005. (http://www.hm-treasury.gov.uk/otherhmtsites/g7/news/g7_statement_conclusions050205.cfm, gelesen 27.2.2005)

Kasten 6

Gemeinsame Stellungnahme von Brasilien, Deutschland, Indien und Japan

New York, 21. September 2004

"1. In order for the international community to effectively address the various threats and challenges that it presently faces, it is important to reform the United Nations as a whole.

2. The General Assembly must be revitalized, as it represents the general will of all Member States. We must also enhance the efficiency of the UN agencies and organs in the social and economic fields in order to effectively address urgent challenges.

3. The Security Council must reflect the realities of the international community in the 21st century. It must be representative, legitimate and effective. It is essential that the Security Council includes, on a permanent basis, countries that have the will and the capacity to take on major responsibilities with regard to the maintenance of international peace and security. There also has been a nearly four-fold increase in the membership of the United Nations since its inception in 1945, including a sharp increase in the number of developing countries. The Security Council, therefore, must be expanded in both the permanent and non-permanent categories, including developing and developed countries as new permanent members.

4. Brazil, Germany, India and Japan, based on the firmly shared recognition that they are legitimate candidates for permanent membership in an expanded Security Council, support each other's candidature. Africa must also be represented in the permanent membership of the Security Council. We will work together with other like-minded Member States towards realizing meaningful reform of the United Nations, including that of the Security Council."⁴¹

Sicherheitsrat

Im Zentrum der aktuellen Debatte über die Sicherheitsratsreform stehen die Vorschläge des High-level Panels on Threats, Challenges and Change, der, da in dieser Frage selbst völlig zerstritten, zwei unterschiedliche Modelle zur Wahl stellt.⁴² Beide streben die Erweiterung des Sicherheitsrates von derzeit 15 auf 24 Sitze an. Modell A sieht die Schaffung von sechs neuen ständigen Sitzen, ohne Vetorecht, sowie drei neuen nichtständigen Sitzen für eine jeweils zweijährige Amtszeit vor. Modell B sieht keine neuen ständigen Sitze vor, jedoch die Schaffung einer neuen Kategorie von acht Sitzen für eine erneuerbare vierjährige Amtszeit sowie einen zusätzlichen nichtständigen Sitz für eine (nicht erneuerbare) zweijährige Amtszeit.

Während die G4 Modell A favorisiert⁴³, halten sich die meisten anderen Regierungen bisher mit einer klaren Positionierung zurück. Dies gilt vor allem für die USA und China, an deren Veto (wie auch dem der übrigen P5) jede chartarelevante Reform des Sicherheitsrates scheitern könnte. Zu den expliziten Gegnern einer Erweiterung des

⁴¹ http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/aussenpolitik/vn/vereinte_nationen/d_im_sicherheitsrat/vier_html (gel. 27.2.2005)

⁴² Vgl. High-level Panel on Threats, Challenges and Change, Pkt. 244 ff.

⁴³ Vgl. dazu z.B.: Statement by Ambassador Pleuger at the General Assembly Debate on the Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, 27. Januar 2005 (www.germany-un.org/archive/speeches/2005/sp_01_27_05.html).

Sicherheitsrates um neue Ständige Mitglieder gehören die im sogenannten Coffee-Club organisierten Länder, darunter Italien, Pakistan, Mexiko und Argentinien.⁴⁴

Und auch die Länder der G77 verhalten sich eher zurückhaltend. Bei informellen Anhörungen der Generalversammlung zum Bericht des High-level Panels Ende Januar 2005 überwog bei ihnen die Kritik an dem aus ihrer Sicht zu starken Fokus auf den Sicherheitsrat. Verwiesen wurde in diesem Zusammenhang auf die Reformvorschläge der ILO-Weltkommission zur sozialen Dimension der Globalisierung, die den missing link zum Wirtschafts- und Sozialbereich darstellen würden.⁴⁵ Der Präsident der Generalversammlung Jean Ping aus Gabun resümierte in seiner Zusammenfassung der Debatte:

"Many delegates felt that consultations on the reform and restructuring of the United Nations should not be limited solely to the recommendations contained in the High-level Panel's report and its focus on the Security Council should not alter even further the role and authority of the General Assembly as the principal deliberative body of the United Nations."⁴⁶

Ähnlich argumentiert Boutros Boutros-Ghali, ehemaliger UN-Generalsekretär und jetziger Vorsitzende des South Centre, in einem Kommentar zum Bericht des High-level Panels. Darin artikuliert er vor allem die Befürchtungen der Mehrheit der kleineren Entwicklungsländer, indem er fragt:

"Will the expansion of the Council bring about greater influence and roles for those countries that remain on the outside or, will the Council become an expanded forum of a handful of major countries all vying to advance their narrow interests and engaged in a global power game? In the process it is easy to trade away or ignore the interests and concerns of those that have to remain ante portas.

Such an expanded Council will also have a greater claim to representativeness. It would thus contribute to the concentration of power and the marginalization of the General Assembly, and indeed of the Economic and Social Council, given the fact that the new and expanded definition of collective security covers also economic and social questions, which would be opened up for use of veto by the five permanent members.

The "reformed" Security Council would thus be the place to watch. [...] No doubt the risks are great. However, to be fully aware of these challenges is the first step on the long and difficult road of democratizing the Security Council, taming the monopoly of power and making it into a truly representative and transparent mechanism of the United Nations that together with other major UN organs will become the centrepiece of democratic global governance."⁴⁷

Aktuelle Vorschläge von Seiten der G77 oder des South Centre für die Reform des Sicherheitsrates, der Generalversammlung und des ECOSOC sind mit ihren Appellen bislang jedoch nicht verbunden. Ein Hauptgrund dafür ist die strukturelle Entscheidungsunfähigkeit dieser Gruppe von 133 äußerst unterschiedlichen Ländern. Seit der Gründung der G77 1964 haben sich ihre Mitglieder politisch und ökonomisch immer weiter auseinander entwickelt, so dass Gruppeninteressen nur noch als klein-

⁴⁴ Vgl. Einsiedel, S. 10.

⁴⁵ Vgl. dazu World Commission on the Social Dimension of Globalization, 2004.

⁴⁶ Vgl. www.globalpolicy.org/reform/initiatives/panels/high/0203gahlp.htm (gel. 27.2.2005)

⁴⁷ Boutros-Ghali, S. 5f.

ster gemeinsamer Nenner formuliert werden können. Die G77 agiert und reagiert zwangsläufig wesentlich schwerfälliger als die USA oder die vergleichsweise homogene EU. Die Positionen der G77 sind in der Regel strukturkonservativ und beschränken sich im Zweifelsfall auf in der Vergangenheit vereinbarte Sprachregelungen. Dies leistet inhaltsschwacher Worthülsen-Diplomatie Vorschub und blockiert nicht selten die Verwirklichung innovativer Ideen.

Wirtschafts- und Sozialbereich

Die zwischenstaatliche Auseinandersetzung über Reformen im Wirtschafts- und Sozialbereich der UN bewegt sich im Vorfeld des Millennium+5-Gipfels bisher zwischen den Polen halbherziger Lippenbekenntnisse und technischer Detailvorschläge zur Stärkung des ECOSOC.

So haben Deutschland und seine G4-Partner in der Ankündigung ihrer Kandidatur um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat bewusst die Forderung nach der Revitalisierung der Generalversammlung und die Erhöhung der Effizienz der UN-Einrichtungen im Wirtschafts- und Sozialbereich an den Anfang gestellt (s. Kasten oben).

Auch Pakistan, das im Jahr 2005 die Präsidentschaft des ECOSOC innehat, macht sich in allgemeinen Worten für eine Reform stark:

"Pakistan would use its Presidency to build consensus on ECOSOC making a substantive contribution to the 2005 High Level Event on development issues and on drawing a basic blue print for ECOSOC reform and empowerment. We believe that empowering ECOSOC would also be a good institutional response to operationalizing the security and development linkage now reconfirmed by the Panel and the Millennium Report, and to create conditions for a genuine global partnership for development in the 21st century."⁴⁸

Konkrete Reformvorschläge von Regierungen liegen bisher nur vereinzelt vor und beziehen sich vor allem auf die interne Struktur und Arbeitsweise des ECOSOC und seine Arbeitsbeziehungen zum Sicherheitsrat, sowie zu IWF, Weltbank und WTO. Beispiele dafür sind ein noch internes Arbeitspapier Belgiens und Deutschlands aus dem Jahr 2004 zur ECOSOC-Reform und ein umfassendes Hintergrundpapier von Gert Rosenthal, bis 2004 Ständiger Vertreter Guatemalas bei den Vereinten Nationen.

Weitergehende Vorschläge zur Schaffung eines neuen globalen Entscheidungs- und Koordinationsgremiums für Wirtschafts- und Sozialfragen sind zwar noch nicht vom Tisch, sie spielen aber in der aktuellen Debatte bislang keine Rolle. Das gilt zum Beispiel für die Idee eines wirtschaftlichen und sozialen Sicherheitsrates (Economic and Social Security Council), die bei der Monterrey-Konferenz 2002 u.a. vom französischen Präsidenten Jacques Chirac und der deutschen Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul unterstützt wurde. Sie sagte damals:

⁴⁸ Permanent Mission of Pakistan to the United Nations, 2005: Pakistan Elected President of ECOSOC (Press Release No. 5/2005) (<http://www.un.int/pakistan/140105>).

„Aus meiner Sicht ist die Einrichtung eines hochrangigen Global Council ein lohnender Vorschlag, um die gegenwärtig ungenügende Vertretung der Entwicklungsländer in internationalen Foren zu überwinden. Solch ein Global Council könnte wichtige Wirtschafts- und Finanzfragen diskutieren und kohärente politische Strategien entwerfen.“⁴⁹

Diese Idee ist bisher nicht in die aktuellen Vorbereitungen auf den Millennium+5-Gipfel eingebracht, geschweige den zu einer konkreten politischen Initiative weiterentwickelt worden. Gleiches gilt für die Vorschläge zur institutionellen Stärkung des Umweltbereiches der Vereinten Nationen, insbesondere die aktuelle Initiative Frankreichs für die Aufwertung UNEPs zu einer UN-Umweltorganisation (s. Kasten).

Kasten 7

Reformthema im Schatten: Der UNEO-Vorschlag Frankreichs

Seit vielen Jahren gibt es Bemühungen um eine Stärkung und institutionelle Reform der Vereinten Nationen im Umweltbereich. Im Mittelpunkt steht dabei das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP). Es weist seit seiner Gründung eine Reihe struktureller Schwächen auf, die bis heute nicht beseitigt wurden:

- UNEP hat nicht den völkerrechtlichen Status, um Umweltinteressen gegenüber anderen Organisationen, insbesondere den Bretton-Woods-Institutionen und der WTO, auf gleicher Augenhöhe zu vertreten.
- UNEP ist fast ausschließlich auf freiwillige Beitragszahlungen angewiesen und befindet sich damit in einer ständig prekären Finanzsituation.
- UNEP fehlt die politische Autorität, um gegenüber den anderen internationalen Institutionen im Umweltbereich, allen voran den Konventionssekretariaten, eine koordinierende Rolle zu spielen.⁵⁰

Vorschläge zur Aufwertung von UNEP gab es bereits im Vorfeld der Rio-Konferenz 1992, sie hatten aber damals keinen Erfolg. Bei der Sondergeneralversammlung Rio+5 1997 unternahm Deutschland, Brasilien, Singapur und Südafrika einen gemeinsamen Vorstoß zur Gründung einer Weltumweltorganisation – auch dort ohne Erfolg. In den Jahren darauf wurden vor allem im wissenschaftlichen Bereich die unterschiedlichsten Modelle einer neuen Weltumweltorganisation entwickelt, in Deutschland u.a durch den WBGU.⁵¹

Zu ersten Reformen kam es bei UNEP 1999 unter dem neuen Generaldirektor Klaus Töpfer.⁵² Damals wurde die Environmental Management Group (EMG) eingerichtet und das Globale Umweltministerforum (Global Ministerial Environment Forum, GMEF) gegründet. Im Februar 2001 setzte der UNEP-Verwaltungsrat eine Arbeitsgruppe zum Thema International Environmental Governance ein, die die institutionellen Schwächen im Umweltsystem der Vereinten Nationen analysieren und Vorschläge zur Aufwertung von UNEP formulieren sollte. Die Empfehlungen dieser Arbeitsgruppe wurden im Februar 2002 bei einer Sondersitzung des

⁴⁹ Statement of the Government of the Federal Republic of Germany, Ms Heidmarie Wieczorek-Zeul (MP), Plenary session of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 21. März 2002.

⁵⁰ Die Bundesregierung teilt diese Analyse. So hat z.B. Kerstin Müller, Staatsministerin im Auswärtigen Amt, beim Forum Globale Fragen am 20.9.2004 die Schwächen UNEPs auf ähnliche Weise beschrieben.

⁵¹ Vgl. WBGU, 2001: Welt im Wandel – Neue Strukturen globaler Umweltpolitik. Berlin/Heidelberg.

⁵² Vgl. dazu und zum Folgenden: Rechkemmer 2004, S. 19ff sowie die umfassende Dokumentation von Stubkus 2004.

UNEP-Verwaltungsrates und des Globalen Umweltministerforums in Cartagena angenommen und später in das Umsetzungsprogramm des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung übernommen. Im Kern geht es beim „Cartagena-Paket“ um die Einführung der universellen Mitgliedschaft in UNEPs Verwaltungsrat/Globalen Umweltministerforum. Die Generalversammlung hat über diesen in ihren Worten „important but complex issue“⁵³ bislang nicht entschieden.

Angesichts der stagnierenden Entwicklung hat der französische Präsident Chirac daraufhin im September 2003 eine neue Initiative für die Aufwertung UNEPs zu einer United Nations Environment Organisation (UNEO) gestartet. Die Bundesregierung unterstützt diese Initiative. Im Februar 2004 wurde in New York eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe mit Vertretern aus 26 Ländern eingerichtet, die im März 2005 konkrete Vorschläge zur Umwandlung UNEPs in eine UN-Sonderorganisation vorlegen soll. Auf dieser Grundlage will die französische Regierung bis zum Millennium+5-Gipfel im September 2005 versuchen, einen Konsens über die Vorschläge zu erreichen. Ob dies angesichts des bisherigen Widerstands aus den Reihen der G-77 und der USA gelingen wird, ist allerdings fraglich.

Außerhalb der UN-internen Reformdiskussion wird seit einiger Zeit verstärkt über die Aufwertung der G20⁵⁴ zu einem globalen Koordinationsgremium für Wirtschaftsfragen diskutiert. Ausgelöst wurde diese Diskussion durch den Vorschlag des kanadischen Premierministers Paul Martin, die G20 zu einer "Leaders G20" aufzuwerten, die sich auf Ebene der Staats- und Regierungschefs treffen sollte. Die Idee wurde vom High-level Panel positiv aufgenommen (siehe oben) und findet auch unter Regierungen wachsende Zustimmung. In der Erklärung eines Treffens von Paul Martin mit dem brasilianischen Präsidenten Lula im November 2004 heißt es beispielsweise:

"The President and the Prime Minister recognized the utility of new approaches, such as a meeting of G20 Leaders, in providing new fora for discussion by developing and developed countries on issues of global concern as development, public health and terrorism among others."⁵⁵

Und auch in der Bundesregierung findet die Idee Unterstützung. So erklärte Caio Koch-Weser, Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, im Mai 2004:

"Die G-20 repräsentiert zwei Drittel der Weltbevölkerung; hier werden 93 % des globalen BIP hergestellt. Wichtig ist aber auch, dass mit der G-20 das innerwestliche Clubmanagement überwunden wird: Alle Regionen der Welt sind vertreten. Dies schafft ihr eine ungleich größere Legitimation als es die G-7/8 hat. Dass nicht alle Länder der Welt vertreten sind, ermöglicht wiederum Solidarität und Vertrauen [sic]. Nicht umsonst sprechen viele Beobachter der G-20 eine zukunftsweisende, z.T. sogar die künftig wichtigste Rolle in der »Global Governance« zu."⁵⁶

⁵³ UN Dok. A/RES/58/209, vom 23. Dezember 2003, Pkt. 6.

⁵⁴ Die G20 wurde von den Finanzministern der G7 auf Initiative Kanadas im September 1999 gegründet. Ihr gehören an: Argentinien, Australien, Brasilien, Kanada, China, Frankreich, Deutschland, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Mexiko, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika, Südkorea, die Türkei, Großbritannien, die USA sowie die EU.

⁵⁵ Joint declaration on the occasion of the visit of Prime Minister Paul Martin to Brazil, November 22-23, 2004.

⁵⁶ Rede von Caio Koch-Weser beim Humboldt-Forum Wirtschaft, Berlin, 14. Mai 2004.

Ob und auf welche Weise die Leaders-G20-Initiative in die zwischenstaatlichen Reformdiskussionen vor dem September Gipfel der UN eingebracht wird, ist ebenso unklar wie die Frage, wie die Arbeitsteilung zwischen einer reformierten G20 und einem reformierten ECOSOC aussehen sollte.

Von zentraler Bedeutung für den Erfolg der gesamten Reformbemühungen in den Vereinten Nationen wird sein, ob es den Regierungen bis zum September 2005 gelingt, ein Reformpaket zu schnüren, das spiegelbildlich zu den angestrebten Veränderungen im Sicherheitsrat auch die institutionelle Stärkung der Vereinten Nationen im Wirtschafts- und Sozialbereich sowie die substantielle Erhöhung der Entwicklungshilfemittel zur Verwirklichung der MDGs sicherstellt. Denn nur unter diesen Bedingungen ist eine Zustimmung der G77 zu den Reformen zu erwarten.

Forderungen der NGOs zum Millennium+5-Gipfel

NGOs haben das Jahr 2005 zum "Schlüsseljahr im Kampf gegen die Armut" erklärt. Sie sehen in den Gipfeltreffen dieses Jahres eine historische Chance für die Regierungen, "das Ruder herumzureißen" und konkrete Maßnahmen zur Armutsbekämpfung und Verwirklichung der MDGs zu beschließen. Ausgehend von einer Initiative britischer Gruppen und Prominenter ("Make Poverty History", www.makepovertyhistory.org) und unterstützt von der Millenniumskampagne der UN (www.millenniumcampaign.org) hat sich im September 2004 unter dem Slogan "Global Call to Action Against Poverty" (GCAP) eine internationale Allianz von NGOs gebildet. Verbindendes Symbol der weltweiten Aktion ist ein weißes Band (www.whiteband.org). Ihr Ziel ist es, im Jahr 2005 weltweit die Öffentlichkeit für den Kampf gegen die Armut zu mobilisieren und damit den Handlungsdruck auf die Regierungen zu erhöhen. Die Aktivitäten des weltweiten Bündnisses kulminieren in drei globalen Aktionstagen am 1. Juli (vor dem G7/8-Gipfel), 10. September (vor dem UN-Gipfel) und 10. Dezember 2005 (vor der WTO-Ministertagung).

Getragen wird die Allianz von nationalen NGO-Koalitionen, die sich derzeit überall in der Welt bilden. In Deutschland haben sich NGOs unter der Federführung von VENRO zur "Weltweiten Aktion gegen die Armut" zusammengeschlossen (www.weltweite-aktion-gegen-armut.de). Die einflussreichsten Akteure in der globalen Allianz sind allerdings Vertreter der großen internationalen NGOs und Netzwerke, allen voran Oxfam, Action Aid, Civicus, CIDSE, und Social Watch.

Das Spektrum der inhaltlichen Forderungen von GCAP umfasst folgende vier Bereiche:

- *Mehr Gerechtigkeit im Welthandel*
- *Weitere Schuldenstreichungen*
- *Substantielle Erhöhung der Quantität und Qualität der Entwicklungshilfe*
- *Verstärkte nationale Anstrengungen zur Armutsbekämpfung und Verwirklichung der MDGs*

Konkretisiert werden die allgemeinen Positionen der Allianz durch spezifische Forderungskataloge internationaler Netzwerke und nationaler Koalitionen, die die jeweiligen Rahmenbedingungen und Probleme in ihrem Land berücksichtigen.

Auf internationaler Ebene hat Social Watch das bislang umfassendste Positionspapier zum Millennium+5-Gipfel formuliert. Es erschien im März 2005 unter dem Titel "Benchmark for the 5-year Review of the Millennium Summit" und spiegelt die Forderungen eines breiten Bündnisses von NGOs aus aller Welt (mehrheitlich aus dem Süden) wider. Mit seinem Bezug auf die Millenniumserklärung geht es bewusst über den engen entwicklungspolitischen Fokus auf die MDGs hinaus. Ausgangspunkt des Benchmark-Papiers sind die Verpflichtungen, die die Regierungen beim Millenniumsgipfel 2000 und den Weltkonferenzen der 1990er Jahre eingegangen sind, insbesondere dem Weltsozialgipfel und der Vierten Weltfrauenkonferenz 1995.

Das Papier geht von einem umfassenden Ansatz menschlicher Sicherheit aus und kritisiert scharf die derzeit dominierende Politik, die sich an den Sicherheitsinteressen der reichen Industrieländer - allen voran der USA – orientiert und primär in Kategorien militärischer Sicherheit denkt. Das Papier legt einen auf den Menschenrechten basierenden Entwicklungsansatz zugrunde, der die Überwindung von Marginalisierung und Ungerechtigkeit in den Mittelpunkt stellt – und nicht nur die Beseitigung bzw. Halbierung der extremen Armut zum Ziel hat. Auf dieser Grundlage formuliert das Benchmark-Papier ein umfassendes Bündel von Forderungen zu folgenden elf Themenbereichen:

- *Überwindung von Armut und sozialer Ungerechtigkeit*
- *Förderung selbstbestimmter nationaler Entwicklungsstrategien*
- *Gleichstellung und Gleichberechtigung der Geschlechter*
- *Drängende Maßnahmen zum Schutz des Klimas*
- *Stopp der Militarisierung und der Weiterverbreitung von Waffen*
- *Fortschritte bei der Finanzierung von Entwicklung*
- *Schaffung fairer und gerechter Welthandelsbedingungen*
- *Bekämpfung von HIV/Aids und anderen Infektionskrankheiten*
- *Förderung von Corporate Accountability*
- *Demokratisierung der internationalen Governance-Strukturen*
- *Stärkung der Zivilgesellschaft*

Unter diesen allgemeinen Überschriften, die den Rahmen des Benchmark-Papiers abstecken, verbergen sich eine Reihe detaillierter Forderungen, die die Positionen verschiedener NGO-Kampagnen und –Bewegungen (vor allem in den Bereichen Entwicklung, Umwelt, Frieden und Menschenrechte) widerspiegeln. Das Benchmark-Papier hat damit – ebenso wie die Millenniumserklärung – einen interdisziplinären Ansatz.

Zusätzlich zu den geläufigen Positionen im Bereich von ODA-Erhöpfung, Entschuldung, internationalen Steuern und Welthandelspolitik formuliert das Papier u.a. folgende zum Teil langfristige Ziele, die über den engen entwicklungspolitischen Rahmen hinausweisen:

- *Vollständige Beseitigung der Armut in allen Ländern* (Entwicklungs- und Industrieländern) bis zum Jahr 2025 auf Grundlage von individuell für jedes Land festgelegten Armutsdefinitionen.
- *Sofortiger Einstieg in Verhandlungen über weltweite Klimaschutzmaßnahmen*, die über die Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls substantiell hinausgehen.
- *Halbierung der Militärausgaben* in jedem Land bis zum Jahr 2015 und Verwendung der daraus resultierenden „Friedensdividende“ für soziale und ökologische Zwecke („Halbierung der Militärausgaben zur Halbierung der Armut“).
- *Förderung der Mobilisierung heimischer Ressourcen* durch verstärkte internationale Steuerkooperation zur Beseitigung von Steuerparadiesen und Verhinderung von Steuervermeidung.
- *Stärkung des Beitrags von Unternehmen zur Verwirklichung der MDGs* durch die verbindliche Einführung der UN Normen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte.
- *Vollständige Integration von IWF, Weltbank und vor allem WTO in das System der Vereinten Nationen* und Unterordnung unter einen reformierten und gestärkten Wirtschafts- und Sozialrat.
- *Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft* in allen Institutionen des UN-Systems, einschließlich der Generalversammlung.

Mit diesen Forderungen formulieren die NGOs sicherlich nicht unbedingt das, was sie kurzfristig für politisch realisierbar, wohl aber das, was sie langfristig für politisch notwendig halten.

Auch in Deutschland wenden sich NGOs mit gemeinsamen Forderungskatalogen an Bundesregierung und Öffentlichkeit. Eine aktive Rolle spielen dabei die "Weltweite Aktion gegen Armut"⁵⁷ und Social Watch Deutschland.⁵⁸ Zu den Forderungen deutscher NGOs gegenüber der Bundesregierung zählen:

- *Verbindlicher Zeitplan zur Erhöhung der ODA*. Ein solcher Zeitplan könnte drei Stufen umfassen: Eine substantielle Anhebung der ODA über 0,33 Prozent des BNE hinaus schon 2006 durch zusätzliche Mittel ("fresh money") und nicht nur durch die Anrechnung weiterer Schuldenerlasse (der Report des

⁵⁷ Die Aktion wendet sich Ende März 2005 mit einem Forderungskatalog unter dem Motto "Wort halten – Mehr deutsches Engagement für die Millenniumsentwicklungsziele!" an die Öffentlichkeit.

⁵⁸ Social Watch Deutschland veröffentlichte am 11. März 2005 aus Anlass des 10. Jahrestages des Weltsozialgipfels eine 10 Punkte umfassende Stellungnahme unter dem Titel "Soziale Entwicklung gestalten – Armut weltweit und in Deutschland beseitigen" (vgl. www.social-watch.de).

Millenniumprojekts fordert 0,44 Prozent!) und die Erhöhung auf 0,7 Prozent bis 2010.

- *Unterstützung der IFF in Verbindung mit international koordinierten Steuern.* Die Bundesregierung sollte sich für die Einführung der IFF über die geplanten Pilotmaßnahmen (IFFIm) hinaus stark machen, diese aber verbindlich verknüpfen mit einem Refinanzierungsmechanismus über national erhobene und international koordinierte Nutzungsentgelte für den Flugverkehr (entsprechend dem Vorschlag des WBGU)⁵⁹ und eine Devisentransaktionssteuer. Grundbedingung für die Unterstützung eines neuen Fonds sollte sein, dass die IFF in punkto Partizipation, Konditionalität und Governance Fortschritte gegenüber bestehenden Institutionen und Fonds bringt.
- *Streichung multilateraler Schulden und Neudefinition von Schuldentragfähigkeit.* Als symbolträchtigen Schritt sollte die Bundesregierung den britischen Vorschlag für eine 100-prozentige Streichung der multilateralen Schulden aller HIPC-Länder sowie weiterer Länder mit niedrigem Einkommen unterstützen. Darüber hinaus sollte sie sich dafür einsetzen, dass die Definition von Schuldentragfähigkeit den Erfordernissen von Armutsbekämpfung und Umsetzung der MDGs Rechnung trägt. Von einem Schuldnerland dürfen erst dann Schuldendienstzahlungen erwartet werden, wenn die Mittel zur Verwirklichung der MDGs gesichert sind.
- *Stärkung der internationalen Kooperation im Steuerbereich.* Um heimische Ressourcen zur Armutsbekämpfung und Verwirklichung der MDGs zu mobilisieren, muss die Fähigkeit der Länder, ein effektives Steuersystem aufzubauen und Steuern zu erheben, unterstützt werden. Dazu ist es notwendig, im Rahmen internationaler Zusammenarbeit den weltweiten Steuerwettbewerb nach unten zu stoppen, Steuerparadiese auszutrocknen und Steuerschlupflöcher zu schließen. Als ersten Schritt dahin haben die UN unter dem Dach des ECOSOC im November 2004 ein Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters gegründet. Die Bundesregierung sollte dieses Gremium aktiv unterstützen und darauf hinwirken, es politisch aufzuwerten.
- *Politisches Signal an die Entwicklungsländer vor der WTO-Ministertagung.* Die Bundesregierung sollte ihren Einfluss bei EU und WTO geltend machen, um unfaire Praktiken der Industriestaaten gegenüber den ärmeren Ländern (wie Exportsubventionen im Agrarbereich, Zolleskalation, Anti-Dumping-Regeln) zu beenden und die internationalen Handelsregeln so auszugestalten, dass sie Entwicklungsländern einen besonderen Schutz ihrer eigenen Märkte gegenüber Importen aus Industriestaaten und eine obligatorische Vorzugsbehandlung im Rahmen der WTO garantieren.
- *Klarere Ziele und Indikatoren im Gender-Bereich.* Im Hinblick auf die Gleichstellung und Gleichberechtigung der Geschlechter sind die unter dem entsprechenden Millenniumsziel 3 aufgelisteten Unterziele und Indikatoren völlig unzureichend. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass nach dem Gipfel im September 2005 in Zusammenarbeit mit UNIFEM und Frauenorganisationen ein Set von umfassenderen und relevanteren Zielen und Indika-

⁵⁹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), 2002.

toren entwickelt wird, um Fortschritte (bzw. Rückschritte) in diesem Bereich besser messen und bewerten zu können.

- *Stärkung des internationalen Menschenrechtssystems.* Die Bundesregierung sollte sich für eine finanzielle und institutionelle Stärkung der UN im Menschenrechtsbereich einsetzen sowie die Einführung von Beschwerdemechanismen zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und zur Kinderrechtskonvention unterstützen.
- *Stärkung der menschenrechtlichen Verantwortung der Wirtschaft.* Um sicherzustellen, dass Unternehmen einen positiven Entwicklungsbeitrag leisten, müssen sie einheitlichen internationalen Regeln unterliegen. Das Millenniumprojekt hat darauf hingewiesen, dass dies in Konfliktregionen besonders notwendig ist und in diesem Zusammenhang eine stärkere Unterstützung der "UN-Normen für Transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte" gefordert. Die Bundesregierung sollte sich dem anschließen und sich aktiv für die Förderung und Umsetzung der UN-Normen einsetzen.
- *Erneuerung des ECOSOC.* Die Bundesregierung sollte sich für die Reform des ECOSOC hin zu einem Gremium mit Entscheidungs- und Umsetzungsbezug einsetzen oder die Vorschläge für einen "Economic and Social Security Council" aktiv unterstützen. Die Umsetzung der Empfehlungen des High-level Panels zur Aufwertung des ECOSOC wäre ein erster Schritt hin zu einem globalen Koordinations- und Entscheidungsgremium für Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsfragen.
- *Aufwertung von UNEP zu einer UN-Sonderorganisation.* Die Initiative der französischen Regierung für eine UN Environment Organisation sollte von der gesamten Bundesregierung (und nicht nur vom Bundesumweltministerium) aktiv unterstützt werden.

5. Schlussfolgerungen

Die politische Atmosphäre vor dem Millennium+5-Gipfel unterscheidet sich signifikant von den Vorbereitungsphasen der Weltkonferenzen und UN-Gipfel der vergangenen 15 Jahre. Bisher waren es meist vereinzelte Regierungen, NGOs, Gewerkschaften, Wissenschaftler und die UN selbst, die die Dramatik der weltweiten sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Probleme zum Thema machten und die Regierungen zum Handeln drängten.

Die Regierungen wiederum, vor allem die der großen Industrieländer, verhielten sich in der Regel defensiv, agierten aus der Deckung heraus und versuchten, durch geschickte Formulierungen in den Abschlussdokumenten jede verbindliche Verpflichtung zu verhindern. Das 0,7-Prozent-Ziel "so bald wie möglich" erreichen zu wollen hieß, seine Verwirklichung auf den Sankt Nimmerleinstag zu verschieben; Die Militärausgaben "im Einklang mit den nationalen Sicherheitsbedürfnissen" zu reduzieren bedeutete, sie überhaupt nicht zu reduzieren; zusätzliche Schuldenerlasse "im Einzelfall in Betracht zu ziehen" führte in der Praxis dazu, mit konkreten Maßnahmen bis zur nächsten Schuldenkrise zu warten.

Im Jahr 2005 ist die Situation eine andere. Bereits ein Jahr vor dem eigentlichen UN-Gipfel hatten 111 Regierungen auf Initiative von Präsident Lula in der New Yorker Erklärung einen beschwörenden Appell an sich selbst gerichtet, gegen Hunger und Armut endlich die notwendigen politischen Maßnahmen zu ergreifen. Nicht nur NGOs und Prominente sondern auch die Staats- und Regierungschefs fast aller großer Industrieländer sprechen von 2005 als dem Jahr der Entscheidung, vom "window of opportunity" und der historischen Chance, die nicht vertan werden darf. Über Jahre erstarrte politische Positionen haben sich mit einer Dynamik verändert, die noch vor einem Jahr kaum für möglich gehalten wurde.

Das gilt auch für die Bundesregierung. Einen verbindlichen Zeitplan zur Verwirklichung des 0,7-Prozent-Ziels hat sie jahrelang abgelehnt – nun scheint er realisierbar; internationale Steuern waren für Kanzler und Finanzminister bis vor kurzem Tabu – nun unterstützen sie öffentlich ihre Einführung; die mehrjährige Verpflichtung zu Entwicklungshilfeszahlungen wurde bislang vom Finanzminister mit Verweis auf das deutsche Haushaltsrecht zurückgewiesen – zur Finanzierung der IFF scheint dies nun kein Problem mehr zu sein. Offensichtliches Signal für den Wandel in der deutschen Politik war der Beitritt Deutschlands zur "Lula-Gruppe" von Brasilien, Frankreich, Chile und Spanien nach dem Treffen von Bundeskanzler Schröder und Präsident Lula beim Weltwirtschaftsforum in Davos Ende Januar 2005.

Die neuen Initiativen der Regierungen kamen freilich nicht aus heiterem Himmel. Sie spiegeln vielmehr die Dramatik der ungelösten globalen Probleme von Armut und Unsicherheit wider und sind Reaktion auf den gewachsenen Handlungsdruck, dem die Regierungen infolge der diversen Berichte von Weltkommissionen und der Öffentlichkeitskampagnen von NGOs ausgesetzt sind. Diese erinnern daran, dass es bei der Verwirklichung der Millenniumsziele und der Schaffung effektiverer Strukturen mul-

tilateraler Zusammenarbeit nicht um Zahlenspielereien oder das Hin- und Herschieben von Organigrammen am grünen Tisch geht.

Die Berichte des Millenniumprojekts und des High-level Panels haben in beschwörenden Worten deutlich gemacht, was auf dem Spiel steht: Es geht darum, Millionen von Menschen vor Hunger und Tod zu bewahren und dauerhafte Strukturen zu schaffen, die soziale Ausgrenzung und Marginalisierung sowie gewalttätige Konflikte und Kriege verhindern.

Es ist müßig darüber zu spekulieren, was im Einzelnen den öffentlich demonstrierten Sinneswandel der Bundesregierung herbeigeführt hat. Ob es die Einsicht in die Notwendigkeit entschiedenerer Maßnahmen zur Entwicklungsfinanzierung und Armutsbekämpfung war, oder doch eher das Bestreben, sich im "Wahlkampf" um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat als guter Multilateralist zu präsentieren: Wichtig ist, dass die Bundesregierung es nun nicht bei Ankündigungen und Absichtserklärungen belässt, sondern mit konkreten politischen Initiativen dazu beiträgt, dass beim Millennium+5-Gipfel effektive Beschlüsse gefasst werden.

Die Bundesregierung hat ihre diplomatische Energie im Vorfeld des September-Gipfels bisher vor allem darauf verwendet, für einen deutschen Sitz im Sicherheitsrat zu werben. Hier ist nicht der Ort um zu bewerten, ob dieses "Vorpreschen" politisch klug war, und ob das von der Bundesregierung favorisierte Reformmodell in die falsche Richtung weist oder einen ersten Schritt hin zur Öffnung und "Demokratisierung" des Sicherheitsrates bedeutet.

In jedem Fall wird die Bundesregierung gegenüber den übrigen 190 Mitgliedern der UN unter Beweis stellen müssen, dass ihr zur Schau gestelltes Engagement für die MDGs und die Erneuerung der Vereinten Nationen keine wahltaktische Maßnahme ist, sondern glaubwürdiges Zeichen einer gestärkten deutschen UN- und Entwicklungspolitik, die der multilateralen Kooperation und der Entwicklungszusammenarbeit dauerhaft eine größere Bedeutung beimisst. Dies kann am ehesten gelingen, wenn die Bundesregierung sich im Vorfeld des September-Gipfels für ein umfassendes Maßnahmenpaket einsetzt, das komplementär zu ihrem Engagement in Bezug auf den Sicherheitsrat konkrete Initiativen im wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bereich formuliert. Kernelemente eines solchen Pakets könnten sein:

- *Die Verpflichtung auf einen verbindlichen Zeitplan zur Aufstockung der deutschen ODA auf 0,7 Prozent des BNE bis 2014.*
- *Die Unterstützung einer International Finance Facility in Verbindung mit der Einführung von international koordinierten Steuern.*
- *Eine aktive Politik zur institutionellen Stärkung der Vereinten Nationen im Wirtschafts-, Sozial und Umweltbereich.*

Das Millenniumprojekt der Vereinten Nationen hat in seinem Bericht deutlich gemacht, dass mit einer Politik des business as usual die Verwirklichung der Millenniumsziele scheitern wird. In Hinblick auf die Erhöhung der deutschen Entwicklungshilfe und die Einführung internationaler Finanzierungsinstrumente scheint in die Po-

sition der Bundesregierung Bewegung gekommen zu sein. In Bezug auf die Stärkung der Vereinten Nationen im Wirtschafts- und Sozialbereich stehen entsprechende Signale noch aus. Bis zum UN-Gipfel im September 2005 hat die Bundesregierung die Möglichkeit, dies nachzuholen. Und beim Gipfel selbst hat die Bundesregierung dann die Chance (und die Verantwortung), den Zeichen die notwendigen Taten folgen zu lassen. Der Slogan der UN-Millenniumskampagne für den Gipfel steht jedenfalls schon fest: An die Adresse der Regierungen gerichtet lautet er: "No excuse" – keine Ausreden mehr!

Literatur

- Atkinson, Anthony B. (Hrsg.), 2004: *New Sources of Development Finance*. New York: Oxford University Press.
- BMZ, 2005: *AWZ-Vermerk – Modelle neuer Finanzierungsinstrumente*. Berlin: BMZ.
- Boutros-Ghali, Boutros, 2005: *The United Nations Crisis and its Reform*. Notes for the Lecture given at the India Habitat Centre, New Delhi, 10 February 2005. Genf: South Centre.
- Brown, Gordon, 2005: *International Development in 2005: The challenge and the opportunity*. Speech at the National Gallery of Scotland, 6. Januar 2005.
- Brunnengräber, Achim, 2002: *Neue globale Umweltarchitektur: Mehr Umwelteffizienz durch stärkere Institutionen?* In: *Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung*, Sonderdienst Nr. 4/Mai 2002.
- Commission on Human Security, 2003: *Human Security Now*. New York: UN.
- Einsiedel, Sebastian Graf von, 2005: *Vision mit Handlungsanweisung. Das High-level Panel und die Reformagenda der Vereinten Nationen*. In: *Vereinte Nationen* 1/2005.
- Falk, Rainer, 2004: *G20-Treffen in Berlin: Vorläufer des Globalen Wirtschaftsrats?* In: *Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung* 11/2004.
- Fues, Thomas, 2004: *Der Fahrplan für das Entscheidungsjahr 2005*. In: *Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung*, Sonderdienst Nr. 5 / 2004.
- High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004: *A more secure world: Our shared Responsibility*. New York: UN. (UN Dok. A/59/565 vom 2. Dezember 2004)
- Hoppe, Thilo/Christine Scheel, 2005: *Die Chance für globale Entwicklungsfinanzierung nutzen*. In: *Zeitschrift Entwicklungspolitik* 1/2/2005, S. 22f.
- IMF/OECD/UN/World Bank, 2000: *A Better World for All*. Washington, D.C./Paris/New York.
- Kiljunen, Kimmo, 2004: *Global Governance and Parliamentary Influence*. Helsinki (Helsinki Process Background Paper).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2003: *Die Europäische Union und die Vereinten Nationen: ein Plädoyer für den Multilateralismus*. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Brüssel (Dok. Nr. KOM (2003) 526 vom 10. September 2003).

- Landau, Jean-Pierre (Hrsg.), 2004: New International Contributions to Finance Development. Paris: Groupe de travail sur les nouvelles contributions financiers internationaux.
- Laubach, Birgit/Ulrich K. Preuß/Joscha Schmierer/Peter-Tobias Stoll, 2004: Die Rolle des Völkerrechts in einer globalisierten Welt. Sicherheitspolitische Herausforderungen an die internationale Ordnung zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Martens, Jens, 2003: The Future of Multilateralism after Monterrey and Johannesburg. Berlin: Friedrich-Ebert-Foundation (Occasional Papers No. 10).
- OECD, 1996: Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation. Paris: OECD.
- Ozgerin, Kevin/Jochen Steinhilber, 2005: Toward a More Secure World? The Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. New York: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Ozgerin, Kevin, 2004: Collective Security and the United Nations. The Work of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. New York: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations (Cardoso-Panel), 2004: We the peoples: civil society, the United Nations and global governance. New York: UN (UN Doc. A/58/817 vom 11. Juni 2004).
- Rechkemmer, Andreas, 2004: Globale Umweltpolitik 2005. Perspektiven im Kontext der Reform der Vereinten Nationen. Berlin: SWP.
- Reisen, Helmut, 2004: Innovative Approaches to Funding the Millennium Development Goals. Paris: OECD
(<http://www.oecd.org/dataoecd/57/11/31430478.pdf>).
- Rosenthal, Gert, 2005: The Economic and Social Council of the United Nations. An Issues Paper. New York: Friedrich-Ebert-Foundation (Occasional Paper No. 15).
- Schneckener, Ulrich, 2005: Gerangel um den UN-Sicherheitsrat. Aussichten und Anforderungen für Deutschland. Berlin: SWP.
- Social Watch, 2005: Benchmark for the 5-year Review of the Millennium Summit. Montevideo: Social Watch (<http://www.socialwatch.org>).
- Subkus, Ronald, 2004: Reform der Vereinten Nationen im Umweltbereich. Die Bemühungen zur Stärkung des Umweltprogramms UNEP. Berlin: SWP.
- Swenarchuk, Michelle, 2004: International Environmental and Sustainability Governance: Options Beyond Institutional Reform. Helsinki Process Background Paper.

Technical Group on Innovative Financing Mechanisms, 2004: Action Against Hunger and Poverty. Report of the Technical Group on Innovative Financing Mechanisms. Brasilia.

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

Voß-Kyeck, Silke, 2005: Menschenrechte und Konfliktprävention. Zur Diskussion um die UN-Reform. In: Wissenschaft & Frieden 2/2005.

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), 2002: Entgelte für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter. Berlin: WBGU.

World Commission on the Social Dimension of Globalization, 2004: A Fair Globalization. Creating Opportunities for All. Genf: ILO.

Millenniumsgipfel 2000-2004: Die wichtigsten Dokumente der UN-Generalversammlung	
2000	
Millennium Declaration	A/RES/55/2
Follow-up to the Outcome of the Millennium Summit	A/RES/55/162
2001	
UN Secretary General: Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration	A/56/326
Follow-up to the Outcome of the Millennium Summit	A/RES/56/95
2002	
UN Secretary General: Implementation of the United Nations Millennium Declaration. Report of the Secretary-General.	A/57/270
Follow-up to the Outcome of the Millennium Summit	A/RES/57/144
Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic and social fields	A/RES/57/270
2003	
UN Secretary General: Implementation of the United Nations Millennium Declaration. Report of the Secretary-General.	A/58/323
2004	
UN Secretary General: Implementation of the United Nations Millennium Declaration. Report of the Secretary-General.	A/59/282
Follow-up to the outcome of the Millennium Summit and integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic and social fields	A/RES/58/291
Modalities, format and organization of the high-level plenary meeting of the sixtieth session of the General Assembly. Report of the Secretary-General	A/59/545
Modalities, format and organization of the High-level Plenary Meeting of the sixtieth session of the General Assembly [Draft Resolution]	A/59/L.53

Die Heinrich Böll Stiftung

Die Heinrich Böll Stiftung mit Sitz in den Hackeschen Höfen im Herzen Berlins ist eine politische Stiftung und steht der Partei Bündnis 90/Die Grünen nahe. Die Stiftung versteht sich als Agentur für grüne Ideen und Projekte, als reformpolitische Zukunftswerkstatt und internationales Netzwerk mit über 100 Partnerprojekten in rund 60 Ländern. Ihre Organe der regionalen Bildungsarbeit sind die 16 Landesstiftungen.

Heinrich Bölls Ermutigung zur zivilgesellschaftlichen Einmischung in die Politik ist Vorbild für die Arbeit der Stiftung. Ihre vorrangige Aufgabe ist die politische Bildung im In- und Ausland zur Förderung der demokratischen Willensbildung, des gesellschaftspolitischen Engagements und der Völkerverständigung. Dabei orientiert sie sich an den politischen Grundwerten Ökologie, Demokratie, Solidarität und Gewaltfreiheit.

Ein besonderes Anliegen ist ihr die Verwirklichung einer demokratischen Einwanderungsgesellschaft sowie einer Geschlechterdemokratie als ein von Abhängigkeit und Dominanz freies Verhältnis der Geschlechter.

Darüber hinaus fördert die Stiftung Kunst und Kultur als Element ihrer politischen Bildungsarbeit und als Ausdrucksform gesellschaftlicher Selbstverständigung.

Im Jahr 2003 vergab das Studienwerk der Heinrich Böll Stiftung rund 154 Stipendien an Studierende und Promovenden neu.

Die Heinrich Böll Stiftung hat ca. 180 hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, aber auch rund 305 Fördermitglieder, die die Arbeit finanziell und ideell unterstützen.

Die Mitgliederversammlung, bestehend aus 49 Personen, ist das oberste Beschlussfassungsorgan und wählt u.a. den Vorstand.

Den hauptamtlichen Vorstand bilden z. Zt. Ralf Fücks und Barbara Unmüßig. Die Geschäftsführerin ist Dr. Birgit Laubach.

Die Satzung sieht für die Organe der Stiftung und die hauptamtlichen Stellen eine Quotierung für Frauen sowie für Migrantinnen und Migranten vor.

Zur Zeit unterhält die Stiftung Auslands- bzw. Projektbüros bei der EU in Brüssel, in Polen, Tschechien, der Türkei, Russland, Georgien, Bosnien, Serbien, Kroatien, Israel, dem arabischen Nahen Osten, Kenia, Nigeria, Südafrika, Thailand, Kambodscha, Pakistan, Indien, Afghanistan, Brasilien, Mexiko, El Salvador und in Nordamerika.

Im Jahr 2003 standen der Stiftung rund 38 Millionen Euro aus öffentlichen Mitteln zur Verfügung.

Heinrich Böll Stiftung, Hackesche Höfe, Rosenthaler Str. 40/41, 10178 Berlin, Tel.: 030-285340, Fax: 030-28534109, E-mail: info@boell.de, Internet: www.boell.de

Das Global Policy Forum

Das Global Policy Forum (GPF) wurde 1993 als unabhängige Forschungs- und Lobbyorganisation in New York gegründet. Das Global Policy Forum setzt sich dafür ein, dass multilaterale Politik gestärkt, transparenter gemacht und an den Zielen einer ökologisch tragfähigen und sozial gerechten Entwicklung ausgerichtet wird. Auf europäischer Ebene gibt es seit Oktober 2004 GPF Europe, das vor allem deutsche und europäische UN-Politik kritisch unter die Lupe nimmt.

Aktuelle Themenschwerpunkte von GPF Europe sind die internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik, die Reform der Vereinten Nationen und corporate accountability. GPF Europe beteiligt sich aktiv an der Arbeit des internationalen Social Watch Netzwerks. Neben Studien und Veranstaltungen ist das zentrale Medium von GPF seine Homepage www.globalpolicy.org. Sie zählt zu den weltweit umfangreichsten und mit über 40 Mio. „hits“ und mehr als 4 Mio. BesucherInnen (im Jahr 2004) meistgenutzten unabhängigen Internet-Quellen im Bereich internationale Politik.

Kontakt: Jens Martens, Global Policy Forum Europe, Bertha-von-Suttner-Platz 13, 53111 Bonn, Tel.: ++49/228/96 50 510, Fax: ++49/228/96 38 206, europe@globalpolicy.org; www.globalpolicy.org

Jens Martens

Dipl. Volkswirt, geb. 1962, seit Oktober 2004 Leiter des Europa-Büros des Global Policy Forum (GPF). Europäischer Vertreter im internationalen Koordinierungsausschuss von Social Watch. Davor lange Jahre Vorstandsmitglied von Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED) und dort verantwortlich für den Programmbe- reich Internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen des Multilateralismus, der UN-Reform und der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik, zuletzt u.a.: (als Mitherausgeber) Unternehmen in der Weltpolitik. Politiknetzwerke, Unternehmensregeln und die Zukunft des Multilateralismus. Bonn: J.H.W. Dietz, 2004 (EINE Welt Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden Bd. 19); The Future of Multilateralism after Monterrey and Johannesburg. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung (Dialogue on Globalization, Occasional Papers No. 10), 2003; (zusammen mit Uwe Kerkow und Tobias Schmitt): The Limits of Voluntarism. Corporate self-regulation, multistakeholder initiatives and the role of civil society. Berlin: WEED (WEED-Working Paper), 2003; Zwischen Interessenpolitik und Partnerschaftsrhetorik. Die Vereinten Nationen, die Millenniumsziele und die Zukunft der Entwicklungsfinanzierung. In: Rainer Jansen et al. (Hrsg.): Akzeptanz und Ignoranz. Festschrift für Jens Naumann. Frankfurt/M. IKO-Verlag, 2003; (mit Roland Hain) Globale Öffentliche Güter. Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, 2002.