

Warum wird für die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele mehr Geld gebraucht?

Dr. Rudolf Ficker, Vorstand des Evangelischen Entwicklungsdienstes e.V.

I

In Deutschland zeichnet sich gegenwärtig eine parteienübergreifende Befürwortung der Transaktionssteuer ab. Die Voraussetzungen zur Einführung einer solchen Steuer erscheinen günstig, auch wenn es nicht leicht wird, diese Steuer durchzusetzen.

Im Folgenden will ich nicht über die Steuerungsfunktion der Transaktionssteuer reden, die sie auf den Finanzmärkten entfalten könnte, sondern mir geht es darum, dem gestellten Thema entsprechend, zu fragen, was denn mit den durch eine solche Steuer erzielten Einnahmen bewirkt werden kann.

Die These, die im Namen der Kampagne und um Titel dieser Tagung steckt, besagt ja, ***Transaktionssteuer ist eine Steuer gegen Armut***. Daraus ergibt sich die Forderung, einen signifikanten Anteil der zu erwartenden Einnahmen aus der Transaktionssteuer für die Überwindung von Elend und Armut in der Welt einzusetzen.

An dieser Stelle jedoch zwei Warnungen vor voreiliger Euphorie:

1. Die Transaktionssteuer ist noch nicht Realität und wir wissen nicht, ob und wann sie Realität wird. Hüten wir uns also davor, das Fell des Bären zu verteilen, bevor er erlegt ist. Das darf uns aber auch nicht davon abhalten, darüber nachzudenken, wofür Geld eingesetzt werden muss, damit der Skandal weltweiten Elends mindestens gemildert werden kann. Und dies wäre nicht nur eine moralisch gebotene Aufgabe, sondern auch eine kluge Investition in die Zukunft der Menschheit.
2. Die Transaktionssteuer ist zunächst kein Instrument der Entwicklungs- oder Sozialpolitik, sondern der Finanzpolitik. Es ist auch bei den Befürwortern der Transaktionssteuer innerhalb der Parteien keineswegs Konsens, dass die dadurch erzielten Einnahmen zur Armutsminderung eingesetzt werden. Die Transaktionssteuer wird nicht mit Entwicklungsfinanzierung oder der Finanzierung der Klimakosten in Verbindung gebracht. Erwartete Einnahmen sollen viel mehr zur Konsolidierung des Haushalts dienen.

Wenn ich die Kampagne recht verstehe, begreift sie die Transaktionssteuer nicht nur als Instrument zur Stabilisierung der Finanzmärkte, sondern auch als ein Instrument der Entwicklungspolitik und der Entwicklungsfinanzierung. Dies politisch konsensfähig zu machen ist die Aufgabe.

II

Am Beispiel der Millennium-Entwicklungsziele mit Fokus auf die Ziele 2 (Primarschulbildung für alle Kinder), 4 (Senkung der Kindersterblichkeit um $\frac{2}{3}$) und 5 (Senkung der Müttersterblichkeit um $\frac{3}{4}$) möchte ich zunächst skizzieren, dass zur Erreichung dieser Ziele Geld notwendig ist. Sodann möchte ich aber auch skizzieren, dass weder die Erfüllung der Millennium-Entwicklungsziele allein, noch einfach nur mehr Geld die Probleme der Armen lösen.

Die Millennium-Entwicklungserklärung und die daraus resultierenden Millennium-Entwicklungsziele sind vom Generalsekretär der UNO Ban Ki-moon als das wichtigste Versprechen bezeichnet worden, das die Menschheit sich selbst und den Armen gegeben hat. Es steht zu befürchten, dass dies ein uneingelöstes Versprechen bleibt. Nachdem 2010 zwei Drittel der Zeitspanne zur Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele verstrichen sind, zeichnet sich ab, dass viele Länder große Schwierigkeiten haben werden, alle Ziele bis 2015 zu erreichen.

Insbesondere im **Gesundheitsbereich** sind viele Länder weit davon entfernt die Millennium-Entwicklungsziele zu erreichen.

Im vierten Ziel hat sich die internationale Staatengemeinschaft vorgenommen, die **Kindersterblichkeitsrate** um zwei Drittel zu senken. Traurige Tatsache ist, dass nach für 2008 zur Verfügung stehenden Daten die Rate bis dahin noch nicht einmal um ein Drittel verringert wurde. Täglich sterben 24.000 Kinder bevor sie das fünfte Lebensjahr erreichen, das sind 8,8 Millionen pro Jahr.¹ Bis 2015 müsste diese Zahl mehr als halbiert werden, um die Zielvorgabe des 4. Ziels umzusetzen.

Schlechte hygienische Bedingungen und Komplikationen bei Schwangerschaft, Geburt und im ersten Lebensmonat sind verantwortlich für 40% der Todesfälle bei Kindern unter fünf Jahren.² Weitere Todesursachen bei Kindern bis fünf Jahren sind in erster Linie auf die Wechselwirkungen von schlechter Ernährung, verunreinigtem Wasser und fehlenden Gesundheitsdiensten zurückzuführen. An Durchfallerkrankungen sterben in Entwicklungsländern jährlich fast 1,5 Millionen Kinder unter fünf Jahren.³ Auch andere vermeidbare und gut behandelbare Krankheiten, vor allem Atemwegserkrankungen und Masern, sind mit verantwortlich für die hohe Kindersterblichkeit in Entwicklungsländern.

Obwohl die Zahl der Geburten, die von medizinischem Personal betreut wird von 53% im Jahr 1990 auf 61% im Jahr 2007 gestiegen ist, gibt es weiterhin kaum Fortschritte bei dem Ziel, die **Muttersterblichkeit** zu reduzieren.⁴ Die Müttersterblichkeit konnte bislang nur marginal von 480 Todesfällen bei 100.000 Lebendgeburten auf 450 gesenkt werden.⁵ Um das Ziel von höchstens 120 Todesfällen zu erreichen, braucht es weit reichende Investitionen in öffentliche Gesundheitsprogramme, die Finanzierung von Gesundheitsprogrammen für werdende Mütter um die medizinische Sicherheit von Geburten zu gewährleisten ist entscheidend.

Auch im **Bereich der Primarschulbildung** (2. Ziel), auf den oft für den Erfolg der Millennium-Entwicklungsziele verwiesen wird, liegt die Erreichung des Ziels keineswegs sicher. Obwohl zwischen 1999 und 2007 die Zahl der Kinder, die keine Grundschule besuchen, um 33 Millionen gesunken ist und in Sub-Sahara-Afrika die Einschulungsquote in diesem Zeitraum von 58% auf 74% anstieg, gibt es weltweit immer

¹ UNICEF, „The State of the World’s Children“, 2009, S. 24

(http://www.unicef.org/rightsite/sowc/pdfs/SOWC_Spec%20Ed_CRC_Main%20Report_EN_090409.pdf).

² Inputpapier für den Unterausschuss Gesundheit in Entwicklungsländern des AWZ des Deutschen Bundestages, vorgelegt vom Evangelischen Entwicklungsdienst e.V. und weiteren deutschen Nichtregierungsorganisationen, Stand 13. April 2010.

³ The Lancet, „Global, regional, and national causes of child mortality in 2008: a systematic analysis“, 12.05.2010 ([http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(10\)60549-1/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(10)60549-1/fulltext)).

⁴ Ban Ki-moon, „Keeping the Promise: A forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the MDGs by 2015“, 16.03.2010, S. 8 (http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/sgreport_draft.pdf).

⁵ Ebd.

noch 72 Millionen Kinder, die keine Grundschule besuchen.⁶ Nach Schätzungen der UNESCO werden es 2015 noch 56 Millionen Kinder sein, die nicht zur Schule gehen können, sollten die Anstrengungen zur Erreichung des 2. Millennium-Entwicklungsziels nicht verstärkt werden.⁷

Bildung ist von entscheidender Bedeutung für die Erreichung aller Millennium-Entwicklungsziele. Kinder von Müttern mit Bildung haben eine mehr als doppelt so große Chance, das Alter von 5 Jahren zu erreichen.⁸ Das Ausmaß von Unterernährung nimmt proportional mit der Fähigkeit zu lesen und zu schreiben ab.⁹ Je höher die Bildung, desto größer sind die Chancen des Einzelnen in der Gesellschaft.

Die Tatsache, dass die Umsetzung der Millennium-Entwicklungsziele hinter dem Plan zurückliegt ist einerseits mangelndem Engagement der Industrienationen geschuldet, die ihre Versprechen bisher nicht eingelöst und die nötigen Finanzmittel nicht bereitgestellt haben. Sodann tragen auch die Entwicklungsländer Verantwortung dafür, dass die Millennium-Entwicklungsziele innerhalb der verbleibenden 5 Jahre vermutlich nicht erreicht werden, denn es fehlt vielfach der politische Wille, Prinzipien von *good governance* und Rechtstaatlichkeit durchzusetzen. Und nicht zuletzt ist es auf die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführen, dass die Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele fraglich geworden ist. Laut Angaben des *United Nations Department of Economic and Social Affairs* nahm die Zahl der Menschen, die in extremer Armut leben im vergangenen Jahr allein aufgrund der Krise um 85 Millionen zu. Dies entspricht einer Zunahme um 2%. Angesichts des Ziels, die Anzahl der Armen bis 2015 zu halbieren ist dies ein enormer Rückschlag. Die Zahl der Menschen, die hungern müssen, stieg von 842 Millionen im Zeitraum von 1990-92 auf 873 im Zeitraum von 2004-06. Im vergangenen Jahr jedoch erreichte sie 1.02 Mrd.¹⁰

Die Millennium-Entwicklungsziele wären jedoch erreichbar.

Würde die Staatengemeinschaft die Investitionen in Familienplanungsprogramme und die Gesundheitsfürsorge von Schwangeren verdoppeln (von derzeit 12 auf 24 Mrd. USD), könnte die Müttersterblichkeit um 70% und die Säuglingssterblichkeit um rund die Hälfte vermindert werden.¹¹

Laut dem von der Weltgesundheitsorganisation im Herbst 2009 verabschiedeten *Consensus for Maternal, Newborn, and Child Health* werden für den Zeitraum von 2009 bis 2015 zusätzliche 30 Mrd. USD für spezifische Interventionen zur Förderung der Kinder- und Müttergesundheit benötigt, um die beschlossenen Senkungen der Kinder- und Müttersterblichkeit zu erreichen und damit über 10 Millionen Kinder und Mütter zu retten.

⁶ United Nations, The Millennium Development Goals Report 2009, S. 15 (http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2009/MDG_Report_2009_En.pdf).

⁷ UNESCO, „EFA Global Monitoring Report 2010“, S. 54 (<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001866/186606E.pdf>).

⁸ Benjamin Weber, „5 vor 2015, Zeit für einen Aktionsplan zur Erreichung der MDG, Empfehlungen der Zivilgesellschaft an die Bundesregierung“, VENRO, 2010.

⁹ Ebd.

¹⁰ Ban Ki-moon, „Keeping the Promise: A forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the MDGs by 2015“, 16.03.2010, S. 4 (http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/sgreport_draft.pdf).

¹¹ Dies geht aus einer Studie hervor, die das US-amerikanische Guttmacher Institut und der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) Anfang Dezember 2009 veröffentlicht haben: "Adding It Up: The Costs and Benefits of Investing in Family Planning and Maternal and Newborn Health".

Die Kinder- und Müttersterblichkeitsraten (Ziele 4 u. 5) stehen in direktem Zusammenhang mit der Qualität eines Gesundheitssystems. Daher sind die Millennium-Entwicklungsziele 4 und 5 wichtige Indikatoren für den Zustand der Gesundheitssysteme. Der schleppende Fortschritt bei der Mütter- und Kindergesundheit zeigt wie schlecht es um Gesundheitssysteme in vielen armen Ländern bestellt ist. Wenn wirklich die Kinder- und Müttersterblichkeit gesenkt und die Gesundheit von Millionen Frauen und Kindern erreicht werden sollen, muss gezielt in die Stärkung der Gesundheitssysteme investiert werden.

Neben den Maßnahmen zur Verbesserung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit sind zur Verbesserung der Kindergesundheit Ausbau und Zugang zur Basisgesundheitsversorgung, Impfkampagnen, Zugang zu sauberem Wasser und ausreichender Nahrung sowie flächendeckende Versorgung mit insektizidbehandelten Bettnetzen entscheidend für Erfolg oder Misserfolg des MDG 4. Die wesentliche Voraussetzung zur Erreichung aller Gesundheitsziele in den MDG ist ein größerer Stellenwert dezentraler öffentlicher Gesundheitssysteme in der Entwicklungspolitik. Und dies kostet Geld, das bisher nicht zur Verfügung gestellt wurde.

Was die Primarschulbildung (Ziel 2) betrifft, so sind auch hier Investitionen notwendig. Die Staaten stehen in der Pflicht einen angemessenen Unterricht und die zugehörige Infrastruktur anzubieten und sicherzustellen, dass Grundbildung flächendeckend zugänglich und für alle erschwinglich ist. Es müssen Lehrerinnen und Lehrer ausgebildet werden, es gilt kontextgerechte und relevante Curricula zu erarbeiten und entsprechende Schulbücher zu erarbeiten und zur Verfügung zu stellen. Nicht zuletzt müssen auch Schulgebäude errichtet werden. Auch hierfür ist Geld nötig, das nicht in ausreichendem Maß zur Verfügung steht.

Es ist keine Frage, dass für die Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele zusätzliche Finanzmittel notwendig sind und dass bisher diese Mittel nicht in der nötigen Höhe zur Verfügung stehen. Einnahmen aus einer Transaktionssteuer könnten dazu beitragen, die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen. Durch die europaweite Einführung einer Finanztransaktionssteuer von 0,05% könnten jährlich USD 200 - 250 Mrd. zusätzlicher Steuereinnahmen generiert werden.¹² Alleine in Deutschland könnten dadurch nach konservativen Schätzungen Einnahmen in Höhe von 1,1% des BIP erzielt werden, was für 2009 etwa 26 Mrd. Euro entspricht.¹³

Nun ist freilich mehr Geld allein nicht die Lösung des Problems der Armut und auch die Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele, so wichtig sie sind, ist nicht allein die Lösung. Gerade wenn man an den Millennium-Entwicklungszielen festhält und dafür eintritt, dass die seit Jahrzehnten versprochene ODA-Quote von 0,7% des BNE bis 2015 erreicht wird, muss zugleich betont werden, dass es darüber hinaus um grundsätzliche weltpolitische und weltwirtschaftliche Veränderungen gehen muss, ohne die eine nachhaltige Entwicklung nicht erreicht werden kann.

Außerdem muss die Wirksamkeit der Hilfe verbessert werden. Das ist ein Prozess der wesentlich mit der vollständigen Eigenständigkeit der Entwicklungsländer einhergeht, der Stärkung ihrer Regierungsführung, einer besseren Funktion ihrer Institutionen, z. B.

¹² Trade Union Advisory Committee (TUAC) Secretariat, "The Parameters of a Financial Transaction Tax and the OECD Global Public Good Resource Gap, 2010-2020", 15.02.2010, S. 12.

¹³ Stephan Schulmeister, "A General Financial Transaction Tax: A Short Cut of the Pros, the Cons and a Proposal", WIFO Working Papers, No. 344, Oktober 2009, S. 14.

ohne Korruption aber mit zunehmender Sachkompetenz und einer wesentlich gestärkten Rolle der Parlamente und der Zivilgesellschaften bei der Entwicklung.

III

Es muss weiterhin das Ziel sein, die Millennium-Entwicklungsziele und eine ODA Quote von 0,7% des BNE bis zum Jahr 2015 zu erreichen.

Die Transaktionssteuer ist ein wichtiges Instrument dafür. Die Erlöse der Transaktionssteuer dürfen daher nicht ausschließlich zur Haushaltskonsolidierung genutzt werden, sondern müssen zu einem signifikanten Anteil (1/4 bis 1/3 des Aufkommens) zur Erreichung der ODA-Quote von 0.7% des Bruttonationaleinkommens eingesetzt werden.

Die Finanzierung der Millennium-Entwicklungsziele muss in eine Politik eingebettet sein, die

- auf einen Ausgleich zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern abzielt und die bestehende Benachteiligung der Entwicklungsländer aufhebt,
- gerechte und faire Handelsbedingungen für die armen Länder schafft,
- einen weltweit regulierten Finanzmarkt und eine stabile und gerechte Finanzarchitektur mit paritätischer Mitbestimmung der Entwicklungsländer aufbaut, die sie vor Spekulation schützt,
- weltweit Ernährungssouveränität sichert,
- die Erfüllung der Menschenrechte durchsetzt,
- die Entwicklungsländer und deren Bevölkerungen nicht als Objekte unserer Politik oder auch unserer Hilfsbereitschaft betrachtet, sondern als politische Subjekte.

Kurz, die Millennium-Entwicklungsziele und Geld allein machen es nicht, es geht vor allem auch um strukturelle Veränderungen und um eine gerechte Weltordnung. Aber ohne Geld geht es nicht.