

Zwischenbilanz: Millenniumsziele +10

Fünf Jahre verbleiben bis 2015, um die Ziele zu erreichen – aber wie kann dies gelingen?

Marianne Beisheim

Vom 20. bis 22. September findet in New York ein Hochrangiges Treffen der VN-Generalversammlung zu den Millenniumsentwicklungszielen (MDGs) statt. VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon legte im März 2010 den Bericht »Keeping the Promise« zu den Erfolgen, Defiziten und Herausforderungen bei der Erreichung der MDGs vor. Dessen Bilanz ist gemischt: Trotz einiger Fortschritte ist deren Tempo zu gering, um alle Ziele bis 2015 zu erreichen. Gleichzeitig fehlt der politische Wille, die hierfür notwendigen Reformen durchzuführen. Ban Ki-Moon rief dazu auf, beim MDG-Gipfel Mitte September einen Aktionsplan zu verabschieden, damit die Ziele fristgerecht erreicht werden. Ein solcher Aktionsplan solle konkrete Schritte, einen verbindlichen Zeitrahmen und zudem auch Verantwortlichkeiten festlegen, um Überprüfungen zu ermöglichen.

Zur Jahrtausendwende erarbeiteten die Vereinten Nationen die Millenniumsziele, mittels derer die wohlklingenden Rahmenabkommen und Aktionspläne der Weltkonferenzen der 1990er Jahre in mess- und überprüfbare Ziele übersetzt werden sollten. Der Katalog mit seinen mittlerweile 21 Unterzielen und 60 Indikatoren greift Vorgaben auf, die bei vorangehenden VN-Konferenzen verabschiedet wurden und in VN-Dokumenten niedergelegt sind. Neu ist die komprimierte Form quantifizierender Indikatoren, jeweils versehen mit Basis- und Zieljahr. Obwohl die MDGs inhaltlich den Minimalkonsens der internationalen Gemeinschaft repräsentieren, birgt ihre Form Brisanz. Die Operationalisierung mittels Zielen und Zeitvorgaben sollte Handlungsdruck erzeugen – und zwar

um so mehr, je näher das Jahr 2015 rückt. Bei aller Rhetorik guten Willens und verstärkter allseitiger Anstrengungen, die wir im Umfeld des Gipfels vernehmen werden: Je eindeutiger die Daten erkennen lassen, dass gemeinsam vereinbarte Ziele bis 2015 nicht erreicht werden, desto stärker werden Nord-Süd-Konflikte aufflammen und desto massiver die Industrieländer unter Druck geraten.

Bisherige Erfolge und Misserfolge

Die Bilanz, die im MDG-Bericht 2010 gezogen wird, ist gemischt:

Erstens variieren die Fortschritte und Probleme je nach Ziel bzw. Indikator. So ist der Anteil in extremer Armut lebender Menschen an der Weltbevölkerung von 46

Prozent (1990) auf 27 Prozent (2005) gesunken (MDG 1) – die angestrebte Halbierung bis 2015 scheint erreichbar. Gute Fortschritte gibt es auch in der Bekämpfung von HIV/Aids und Malaria (MDG 6), beim Zugang zu Trinkwasser (MDG 7) und der Grundschulbildung für Kinder (MDG 2). Dagegen wurde beim Zugang zu Sanitäranlagen (MDG 7), der Gleichstellung der Geschlechter (MDG 3) und vor allem der Müttergesundheit (MDG 5) zu wenig erreicht. Bei gleichbleibendem Tempo können diese Ziele bis 2015 nicht mehr realisiert werden. Beim Klima und Waldschutz (MDG 7) hat sich die Lage sogar verschlechtert. Und die Anzahl der hungernden Menschen hat zugenommen (MDG 1) – unter anderem aufgrund steigender Lebensmittelpreise.

Die Bilanz ist auch beim achten MDG, der »Globalen Entwicklungspartnerschaft«, nicht erfreulich. Die Mittel für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit sind zwar auf knapp 120 Milliarden US-Dollar pro Jahr angestiegen – dies wird aber nicht ausreichen, um die Hilfen für Afrika, wie 2005 versprochen, zu verdoppeln. Auch die Indikatoren für Marktzugang, Schuldentragfähigkeit sowie produktive und menschenwürdige Arbeit für junge Menschen zeigen wenig ermutigende Trends auf. Die Industrieländer haben weder die Handelsbarrieren für Entwicklungsländer noch ihre handelsverzerrenden Subventionen umfassend abgebaut. Ein befriedigender Abschluss der Doha-Entwicklungsrunde der Welthandelsorganisation steht aus. Die Entschuldung der hochverschuldeten armen Länder (HIPC-Länder) ist zwar fortgeschritten; der Schuldenerlass ist jedoch nicht umfassend, und durch die globale Krise verschärft sich die Verschuldung vieler Länder erneut. Die Jugendarbeitslosigkeit hat nach dem jüngsten Bericht der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) das höchste jemals registrierte Niveau erreicht und droht weiter zu steigen. Auffällig ist übrigens, dass die Indikatoren des MDG 8 zu den Verpflichtungen der Industrieländer nicht mit Basis- und Zieljahren konkretisiert wurden.

Zweitens zeigt der MDG-Bericht starke regionale und soziale Unterschiede auf. Fortschritte sind vor allem in China, Indien und Südostasien zu beobachten, während die Entwicklung in Sub-Sahara-Afrika deutlich hinterherhinkt. Und selbst wo auf nationaler Ebene Fortschritte gemessen werden, sind diese innerhalb der Länder meist nicht gleichmäßig verteilt. So nimmt in China trotz der erheblichen Wachstumserfolge die interne Einkommensdisparität zu. In vielen Regionen kämpft vor allem die Landbevölkerung mit großen Problemen. Benachteiligt sind auch Frauen, Ältere, Indigene oder Menschen mit Behinderungen.

Die Differenzen sind hauptsächlich mit dem unterschiedlich starken Engagement der Entwicklungs- und Geberländer für die einzelnen MDGs, Regionen bzw. sozialen Gruppen zu erklären. Relevant ist aber auch, dass von Anfang an einige Ziele mehr, andere weniger ehrgeizig definiert wurden. So gehen beispielsweise weltweit zwar wesentlich mehr Kinder zur Grundschule, die anspruchsvolle 100-Prozent-Quote ist aber noch lange nicht in allen Ländern verwirklicht.

Der MDG-Bericht versucht Optimismus zu verbreiten und verweist auf die Erfolge in vielen Ländern und Bereichen. Trotz der Wirtschaftskrise seien die Ziele bis 2015 noch zu erreichen. Berichte von UNCTAD und UNDP sind da deutlich skeptischer. Beim G8- und G20-Gipfel im Juni 2010 wurde eine Initiative gegen die Mütter- und Kindersterblichkeit (MDG 4+5) gestartet. Abgesehen davon sind die Bemühungen im Vorfeld des VN-Gipfels, konkrete Verbesserungen an den Schwachstellen zu erreichen, eher dürftig.

Strukturreformen statt Einzelziele

Im Umfeld des Gipfels lebt die Debatte wieder auf, ob sektorale Einzelziele überhaupt sinnvoll sind, um Armut erfolgreich zu bekämpfen, und ob nicht vielmehr Strukturreformen notwendig wären. Entwicklungsexperten kritisieren das Herumdoktern an Symptomen. Stattdessen solle

eine kohärente Strategie zur Bekämpfung der Ursachen von Armut verfolgt werden, die systemische Zusammenhänge stärker berücksichtigt. Grundlage hierfür müsse ein komplexes Armutsverständnis sein – jenseits etwa der simplen Einkommensindizes, die für MDG 1 als Indikator herangezogen werden. Die Kritik aufgreifend wird sowohl im Bericht des Generalsekretärs als auch im Entwurf des Abschlussdokuments betont, dass die MDGs keine isolierten Ziele, sondern miteinander verbunden seien.

Auch wirtschaftspolitisch werden die MDGs von verschiedenen Seiten als konzeptlos und verkürzt kritisiert. Wachstumsorientierte Ökonomen plädieren für Ziele zur Förderung produktiver Kapazitäten und zum Ausbau der Infrastruktur in Entwicklungsländern, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Zivilgesellschaftliche Organisationen verweisen auf die Probleme sozialer Ungleichheit in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern. Sie fordern auf Basis eines menschenrechtlichen Ansatzes eine redistributive Steuerpolitik und die Finanzierung einer sozialen Grundversicherung der Ärmsten. Dies würde dazu beitragen, dass Eltern ihre Kinder zur Schule statt zur Arbeit schicken, und ihnen die Möglichkeit eröffnen, in Ernährung und Gesundheit zu investieren.

Um Entwicklung in fragilen Staaten zu fördern, verlangen Regionalexperten verstärkte Bemühungen bei der Friedenssicherung und beim Aufbau demokratischer staatlicher Strukturen im Zusammenspiel mit guter Regierungsführung (*good governance*) und der Achtung grundlegender Menschenrechte. Zu diesen Aspekten gibt es in den MDGs keinerlei Zielvorgaben.

Schließlich berücksichtigen auch die einzelnen Unterziele zur Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung (MDG 7) nicht hinreichend Wechselwirkungen, hier zwischen ökologischer Nachhaltigkeit und wirtschaftlicher Entwicklung. Klimapolitisch wäre eine auf fossile Energien setzende Wachstumsstrategie ein Weg in den ökologischen Kollaps. Umgekehrt

bergen ökologisch nachhaltige Wirtschaftspfade großes Potential für lokale Entwicklung und Beschäftigung. Zudem prognostizieren Klimaforscher, dass sich infolge des Klimawandels Extremwetterereignisse häufen werden. Flutkatastrophen oder Dürreperioden können Entwicklungserfolge schnell wieder zunichtemachen. So zerstörte die jüngste Flut in Pakistan Ernteträge und Infrastruktur, bis zu 20 Millionen Menschen sind obdachlos, viele sind vom Zugang zu sauberem Trinkwasser abgeschnitten und ohne Gesundheitsversorgung.

Rio 2012: Grüne Entwicklung

Impulse in Richtung umfassenderer Politikansätze verspricht die im Jahr 2012 anstehende VN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung (UNCSD) in Rio de Janeiro – zwanzig Jahre nach dem 1992 veranstalteten »Erdgipfel von Rio«. Ging es damals um die Realisierung des in den 1980er Jahren entwickelten Konzepts Nachhaltiger Entwicklung, so soll diesmal die »Grüne Ökonomie« das Leitthema sein. Das zugrundeliegende Ziel des nachhaltigen Umbaus des Wirtschaftens passt zur Forderung nach einem ganzheitlicheren Ansatz auch in der Entwicklungspolitik.

Gleichzeitig sind wegen unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Philosophien und Egoismen Konflikte über die Wahl der richtigen Strategie wirtschaftlicher Entwicklung zu erwarten. An ihnen sind bei vergangenen VN-Gipfeln Verhandlungen schon oft gescheitert. Dass die MDGs als Zielmarken gesetzt wurden, ohne dass der Weg dorthin multilateral abgestimmt werden musste, war insofern keine schlechte Strategie, um zum Millennium einen weltweiten Konsens präsentieren zu können. Bei der konkreten Umsetzung tauchen die Konflikte aber wieder auf. Es ist offen, ob die internationale Gemeinschaft in der Lage sein wird, sie zu bewältigen. Das Modell einer *Green Economy* könnte mittelfristig die Basis für einen neuen Konsens sein. Für Entwicklungs- und Schwellen-

länder wäre es dann attraktiv, wenn es im Sinne einer *win-win*-Strategie neben Umweltaspekten auch Entwicklungsziele glaubwürdig integrieren würde.

Ein Aktionsplan mit Zielen und Zähnen

Die MDGs bieten weder eine Patentlösung noch eine kohärente Strategie zur Erreichung der vereinbarten Ziele. Aber sie sind ein Referenzrahmen und eine Messlatte für die öffentliche Diskussion. Die Ziele aufzuweichen wäre fünf Jahre vor Fristende verfrüht. Plädoyers für verstärkte Anstrengungen sind weiterhin angebracht.

Und so wird im Vorfeld des Gipfels für den von Ban Ki-Moon angemahnten Aktionsplan mobilisiert – auch weil viele Regierungen wegen der Wirtschafts- und Finanzkrise zurzeit eher andere Prioritäten haben. Ein Verbund von über 100 Nichtregierungsorganisationen (NGOs) erarbeitete einen »MDG-Breakthrough Plan«, der dem VN-Generalsekretär übergeben wurde. Danach sollen sich Investitionen auf jene Ziele konzentrieren, die bislang noch am wenigsten verwirklicht wurden. Von Deutschland fordern die NGOs einen verbindlichen Aktionsplan mit konkreten Maßnahmen bis 2015, der alle Ressorts in die Pflicht nimmt. Ihren Forderungen verleihen die NGOs mit den weltweiten *Stand up*-Aktionstagen Nachdruck, die Teil der VN-Millenniumkampagne sind. Eine im Juni mit prominenten Persönlichkeiten besetzte hochrangige MDG Advocacy Group der Vereinten Nationen soll sich ebenfalls für die Umsetzung der MDGs engagieren. All dies zielt auf die Stärkung des politischen Willens der Regierungen ab – ein Schlüsselfaktor dafür, dass der Gipfel im September mehr wird als eine folgenlose Pflichtübung.

Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament haben die Mitgliedstaaten schon vor einigen Monaten aufgefordert, mehrjährige Zeitpläne mit konkreten Maßnahmen zu erarbeiten. Unter anderem sollen sie zusätzliche Mittel bereit-

stellen, damit der EU-Stufenplan umgesetzt werden kann, der bis 2015 eine Steigerung der Mittel für die Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens vorsieht. Das deutsche Etappenziel für 2010 liegt bei 0,51 Prozent – aktuell rechnen Prognosen eher mit 0,4 Prozent –, und in den Haushalt 2011 wurden auch keine zusätzlichen Mittel eingestellt. Dagegen forderte der Unterausschuss Vereinte Nationen im Deutschen Bundestag Mitte Juni fraktionsübergreifend, dass die Zusagen zur Finanzierung der MDGs verlässlich eingehalten werden.

Inhaltlich Neues muss im September nicht unbedingt beschlossen werden. Die Millenniumserklärung, der Monterrey-Konsens, die Doha-Erklärung, die Zusagen der G8 von Gleneagles, der EU-Stufenplan oder die Erklärung von Paris und die Accra-Aktionsagenda definieren bereits, worauf es ankommt: Neben der soliden Finanzierung müssen bessere Rahmenbedingungen für eine effektive Entwicklungszusammenarbeit geschaffen werden, sowohl in Entwicklungs- wie auch Industrieländern.

Besonders wichtig wäre es, im Aktionsplan des MDG-Gipfels neue institutionelle Mechanismen zu verankern, mit denen sich die Umsetzung der bestehenden Vereinbarungen wirksam überprüfen lässt: ein multilateraler Rahmen für die Zusammenführung der Zusagen, konkrete Zeitpläne für *alle* Ziele sowie Kontroll- und Rechenschaftsinstrumente auf globaler und nationaler Ebene. Letztere sollten die Einhaltung bzw. Nichteinhaltung von Zusagen zumindest deutlich sichtbar machen, um Geberländer stärker in die Verantwortung zu nehmen – das wäre gerade jetzt wirksam, da Wahlen für einen nichtständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat anstehen. Anders jedoch als von Ban Ki-Moon noch im März eingefordert, enttäuscht der Entwurf für die Abschlusserklärung ausgerechnet bei den Rechenschaftsinstrumenten. Dabei würde sich der Einsatz für einen solchen Governance-Baustein lohnen, da er Wirkung auch jenseits von 2015 entfalten könnte.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364