

# Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) – Das neue „Mantra“ der Entwicklungspolitik

VON JENS MARTENS<sup>1</sup>

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 70er Jahre noch dominiert von den Entwicklungsländerforderungen nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung und nach globaler Umverteilung, so folgte in den 80er Jahren die Reaktion der westlichen Industrieländer in Form neoliberaler Strukturanpassungspolitik – zunächst ohne und später mit „menschlichem Antlitz“. Die Auseinandersetzungen der 90er Jahre waren nach Brundtland-Report und Rio-Konferenz geprägt von den Konzepten nachhaltiger Entwicklung.

Im Kern versuchte der Ansatz von Rio den ganzheitlichen Charakter von Entwicklung zu betonen, 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“ 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 darauf folgenden Jahre untermauerten den auf Rechtsansprüchen basierenden Entwicklungsansatz. Die Wiener Menschenrechtskonferenz betonte das Recht auf Entwicklung und die Bedeutung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, der Weltsozial-

gipfel von Kopenhagen unterstrich die sozialen Rechte der Arbeitnehmer, und die Pekinger Weltfrauenkonferenz bekräftigte die Ziele der Nichtdiskriminierung 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 90er 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 90er Jahre die OECD, die Weltbank, der IWF und die Vereinten Nationen gemeinsam, ein Set von entwicklungspolitischen Kernzielen zu definieren. 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 21<sup>st</sup> Century*“ (Das 21ste Jahrhundert gestalten) 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*“ (Eine bessere

Welt für Alle), in der sieben dieser Entwicklungsziele als gemeinsame Prioritäten definiert wurden. Sie wurden einige Monate später ohne Veränderungen in die 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 sich fast ausschließlich auf sektorale Entwicklungsprozesse im Süden. Dagegen werden strukturelle Fragen von den Zielen kaum berührt. Wohl auch als Reaktion auf Kritik am engen Fokus dieses Zielkataloges fügte der UN-Generalsekretär 2001 den ursprünglich sieben Entwicklungszielen ein achties Ziel hinzu. Es enthält unter dem Titel „Globale Entwicklungspartnerschaft“ sieben Unterziele 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, dass sich aus ihnen keine konkreten Verpflichtungen ableiten lassen.

Aber nur auf Grundlage dieser „Minimum Entwicklungsziele“ 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.

## Die Kehrseite des Konsenses

Gegen die MDGs ist per se nichts einzuwenden. Und dennoch ist es aus verschiedenen Gründen problematisch, dass diese Ziele nun im Mittelpunkt des globalen Entwicklungsdiskurses stehen:

<sup>1</sup> Jens Martens ist Geschäftsführer von Global Policy Forum Europe und Mitglied im internationalen Koordinationsausschuss von Social Watch. Dieser Text erschien in ähnlicher Form im INKOTA-Brief Mai 2005.

**Schwache Ziele.** Die MDGs sind bei weitem nicht so ambitioniert, wie es in manchen Verlautbarungen von Regierungen und Vereinten Nationen scheint. Das gilt insbesondere für das Hauptziel, den Anteil der Menschen, deren Einkommen weniger als ein US-Dollar pro Tag beträgt, bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Denn seine Realisierung bedeutete, dass im Jahr 2015 weltweit noch immer nahezu 900 Millionen Menschen in extremer Armut lebten. Zudem ist dieser von der Weltbank 1990 eingeführte Indikator der Einkommensarmut selbst in Frage zu stellen. Denn die konsequente Anwendung dieser statischen Zielgröße suggeriert, dass die Probleme der extremen Armut gelöst wären, sobald das Einkommen aller Armen auf ein Niveau von 1,01 US-Dollar pro Tag angehoben würde. Für viele Länder, etwa in Lateinamerika, hat dieser Indikator schon heute keine Bedeutung, ohne dass auch nur in einem dieser Länder das Problem der Armut bewältigt wäre.

Hinzu kommt, dass viele der quantitativen Ziele der Millenniumserklärung in UN-Beschlüssen früherer Jahre weiter gingen und eher erreicht werden sollten. Mit dem neuen Zeitziel 2015 wurde ihre Verwirklichung nun ein weiteres Mal vertagt. Dies reflektiert das resignierte Eingeständnis der Regierungen, nur kleinere Brötchen backen zu können – eine Haltung, die zwar realpolitisch verständlich ist, der sich zivilgesellschaftliche Organisationen aber nicht ohne Not anschließen sollten.

**Verengtes Entwicklungsverständnis.** Die öffentlichkeitswirksame Reduktion von Entwicklung auf einige wenige quantitative Ziele, vor allem im Bereich der Armutsbekämpfung und sozialen Grundversorgung, birgt die Gefahr der politischen Abkehr von umfassenderen Entwicklungsansätzen, insbesondere Konzepten einer ökologisch tragfähigen und sozial gerechten Entwicklung.

Strukturelle Fragen der Verteilungsgerechtigkeit werden von den Zielen faktisch ebenso wenig berührt, wie die (welt-)wirtschaftlichen und ökologischen Rahmenbedingungen von Entwicklung.

Zwar enthält die Liste der Millenniumsziele unter Punkt sieben auch den Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit. Die Regierungen verpflichteten sich dort jedoch nur in allgemeinen Worten zur Integration der Prinzipien nachhaltiger Entwicklung in Länderpolitiken und –programme sowie zur Umkehr des Verlustes an natürlichen Ressourcen.

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 werden lediglich die Einschulungs- und Alphabetisierungsraten von Mädchen, der Anteil der Frauen an den Beschäftigten außerhalb des Agrarsektors sowie der Anteil weiblicher Abgeordneter in nationalen Parlamenten genommen.

**Verantwortung des Nordens bleibt vage.** Dort, wo die Millenniumsziele präzise quantitative und zeitliche Vorgaben enthalten, beziehen sie sich fast ausschließlich auf Entwicklungsprozesse im Süden. Damit wird auch die Hauptverantwortung für die Verwirklichung dieser Ziele den Regierungen des Südens zugewiesen. Die Verantwortung des Nordens kommt dagegen nur vage im achten Ziel zur Sprache. Die Verpflichtung der Entwicklungsländer, den Anteil der Menschen, die Hunger leiden, bis zum Jahr 2015 zu halbieren, wird beispielsweise klar benannt. Eine Verpflichtung der Industrieländer, dazu den notwendigen

Beitrag zu leisten (zum Beispiel Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel und Abbau von Agrarsubventionen) fehlt. Von einer gleichberechtigten Entwicklungspartnerschaft, in der Industrie- wie Entwicklungsländer in gleichem Maße Verpflichtungen eingehen, kann daher keine Rede sein.

## Fazit

Die Verwirklichung der MDGs wäre zweifellos ein Fortschritt. Die globale Kampagne gegen Armut und für die Verwirklichung der Millenniumsziele muss aber stets deutlich machen, dass die vereinbarten Ziele nur einen ersten Schritt auf dem Weg zur Überwindung von Armut und Ungleichheit darstellen. Sie muss bereit sein, die verwendeten Indikatoren kritisch zu überprüfen und gegebenenfalls durch aussagekräftigere Indikatoren zu ersetzen. Sie muss die Millenniumsziele in eine umfassendere Strategie nachhaltiger menschlicher Entwicklung einbetten. Und sie muss schließlich den Beitrag der Industrieländer in Form von klaren quantitativen und zeitgebundenen Verpflichtungen definieren. Das bedeutet, dass das achte Millenniumsziel in den Mittelpunkt gerückt, erweitert und konkretisiert werden muss. Im Vorfeld des Millennium+5-Gipfels hatten der *Global Call to Action against Poverty* (Aktion „Deine Stimme gegen Armut“), Social Watch und in Deutschland VENRO entsprechende Forderungskataloge vorgelegt (siehe S. 17 ff.). Und auch Kofi Annan ist in seinem jüngsten Reformbericht zur Vorbereitung auf den September-Gipfel vom engen Fokus auf die MDGs ein Stück weit abgerückt. Nach seinen Worten berücksichtigen sie weder das Problem der wachsenden Ungleichheit noch die umfassenderen Dimensionen menschlicher Entwicklung. Die MDGs müssten daher als Teil einer wesentlich breiteren Entwicklungsagenda angesehen werden.