

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Wirtschaft und Entwicklung

Millenniums-Entwicklungsziele: Plenartagung auf hoher Ebene der Generalversammlung 2010

- Gemischte Bilanz
- Keine neuen finanziellen Zusagen

Markus Loewe · Silke Weinlich

Vom 20. bis 22. September 2010 fand im Vorfeld der Generaldebatte der UN-Generalversammlung die **Plenartagung auf hoher Ebene über die Millenniums-Entwicklungsziele** (Millennium Development Goals – MDGs) statt. Nach dem Weltgipfel im Jahr 2005 war dies die zweite hochrangige Veranstaltung, in deren Mittelpunkt die Millenniums-Erklärung von 2000 und die daraus abgeleiteten acht Entwicklungsziele standen. Die UN-Mitgliedstaaten hatten sich vorgenommen, nach zehn Jahren eine Zwischenbilanz der Umsetzung zu ziehen und konkrete Strategien zu formulieren, die die Erreichung der MDGs bis zum Jahr 2015 in den Bereich des Möglichen rücken sollte.

Vertreterinnen und Vertreter von Zivilgesellschaft und Wissenschaft hegten im Vorfeld die Hoffnung, dass der Gipfel einen konsistenten Handlungsplan für die Umsetzung der Ziele in den noch verbleibenden fünf Jahren verabschieden und darin auch die Pflichten der Geber- und der Empfängerländer verbindlicher formulieren würde. Zudem machten sie Vorschläge zur Behebung anerkannter Schwächen und Risiken der MDG-Agenda. Die Regierungen beschränkten sich jedoch darauf, bereits gegebene Versprechungen zu wiederholen und Maßnahmen vorzuschlagen, die bei der Umsetzung der Ziele hilfreich sein können. In den kommenden Jahren wird sich herausstellen, ob dies ausreicht, um genügend politischen Willen zur Umsetzung der Versprechen zu generieren. Im Jahr 2013 wollen die UN-Mitgliedstaaten erneut zusammenkommen, um Rechenschaft über ihre Erfolge bei der MDG-Umsetzung abzulegen.

Stand der MDG-Umsetzung

Fünf Jahre vor Ablauf der Frist fällt die Bilanz gemischt aus. Während in einigen Ländern deutliche Fortschritte zu verzeichnen sind, stagniert die Entwicklung in anderen, teilweise gibt es sogar Rückschritte. Selbst in Afrika südlich der Sahara, das als Ganzes möglicherweise kein einziges Entwicklungsziel bis 2015 erreichen wird, gibt es Länder, die eine ganze Reihe von Unterzielen bereits erreicht haben beziehungsweise mit hoher Wahrscheinlichkeit bis 2015 erreichen werden (Ziele und Unterziele: siehe Kasten auf S. 30). Ostasien hingegen, das wegen seiner großen Erfolge bei MDG 1 a) (Halbierung des Anteils der Menschen, deren Einkommen weniger als 1,25 US-Dollar in Kaufkraftparitäten pro Tag beträgt) oft positiv herausgehoben wird, kann möglicherweise weder MDG 4 (Senkung der Kindersterblichkeit) noch MDG 6 (Bekämpfung von HIV/Aids) erreichen und hat bei MDG 2 (Grundschulbildung für alle) nach 1990 sogar Rückschläge hinnehmen müssen.

Auf globaler Ebene werden mit hoher Wahrscheinlichkeit MDG 1 a) (siehe oben), MDG 3 (Beseitigung des Geschlechtergefälles bei den Schulbesuchsraten) und MDG 7 c) (Halbierung des Anteils der Menschen ohne Zugang zu Trinkwasser) erreicht und alle anderen MDG-Unterziele verpasst werden. Besonders wenig erreicht wurde bei der Gleichstellung der Geschlechter in Politik und Erwerbsleben, bei der Senkung der Kinder- und Müttersterblichkeit und bei der Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit.

Unrühmlich ist zudem die Entwicklung bei MDG 8, für dessen Umsetzung vor allem die Geberländer verantwortlich sind. Es sieht insbesondere den Aufbau eines gerechteren Handels- und Finanzsystems und die Erhöhung der Entwicklungshilfe vor. Dabei ist allgemein anerkannt, dass die Entwicklungsländer MDG 1–7 nicht ohne deutliche Fortschritte bei MDG 8 erreichen können.

Traditionelle Konfliktlinien

Dem Gipfel ging ein rund dreimonatiger Verhandlungsprozess zur Erstellung des Abschlussdokuments voraus, der von den

UN-Botschaftern Dänemarks und Senegals unterstützt wurde. Die beiden Fazilitatoren legten zwei Entwürfe vor, die den Bericht des UN-Generalsekretärs vom März 2010 und diverse Publikationen zu den MDGs aus dem UN-System zum Ausgangspunkt nahmen. Trotz vieler strittiger Punkte konnte man sich bereits zehn Tage vor Gipfelbeginn auf das Abschlussdokument ›Keeping the Promise – United to Achieve the Millennium Development Goals‹ einigen. Es entspricht in weiten Teilen dem Entwurf des Generalsekretärs.

Der Verhandlungsprozess war von verhärteten Positionen entlang der bekannten Nord-Süd-Konfliktlinie geprägt. Es schien, als wollten sich beide Seiten in Stellung bringen, um die andere Seite verantwortlich machen zu können, sollten im Jahr 2015 die MDGs nicht erreicht worden sein. Die Entwicklungsländer wollten die Industriestaaten stärker in die Verantwortung nehmen und drängten auf zusätzliche Finanzmittel, die für die Erreichung der MDGs notwendig seien. Dies stieß in Zeiten der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf wenig Verständnis. Die Industriestaaten versuchten ihrerseits, deutlichere Aussagen mit Blick auf die zentrale Bedeutung nationaler Rahmenbedingungen – gute Regierungsführung, Menschenrechte und Demokratie – für die Umsetzung der MDGs im Abschlussdokument zu verankern und damit die Eigenverantwortung der Entwicklungsländer zu betonen. Auch die negativen Folgen fragiler Staaten und gewaltsamer Konflikte für die Umsetzung der MDGs sollten prominente Erwähnung finden. Dagegen wehrten sich wiederum einige Entwicklungsländer, mit dem Argument, dies sei eine Einmischung in innere Angelegenheiten. Zudem liege die Hauptverantwortung für die unzureichenden Erfolge bei der Umsetzung der MDGs bei den Industriestaaten. Durchsetzen konnten sich die Entwicklungsländer mit der Forderung, die Agenda Ziel für Ziel abzarbeiten. Allerdings wird im Abschlussdokument auch deutlich festgestellt, dass alle Ziele miteinander verbunden sind und ein holistischer Ansatz für ihre Umsetzung nötig ist.

Die Entwicklungsländer, die als G-77 unter dem Vorsitz Jemens verhandelten,

Die Millenniums-Entwicklungsziele: 1990 bis 2015

1. Beseitigung der extremen Armut und des Hungers

- Den Anteil der Menschen halbieren, deren Einkommen weniger als ein US-Dollar pro Tag beträgt.*
- Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle verwirklichen.
- Den Anteil der Menschen halbieren, die Hunger leiden.

2. Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung

- Alle Kinder sollen eine Grundschulbildung vollständig abschließen können.

3. Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen

- Das Geschlechtergefälle in der Grund- und Sekundarschulbildung bis 2005 beseitigen und auf allen Bildungsebenen bis 2015.

4. Senkung der Kindersterblichkeit

- Die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel senken.

5. Verbesserung der Gesundheit von Müttern

- Die Sterblichkeitsrate von Müttern um drei Viertel senken.
- Den allgemeinen Zugang zu Leistungen der Reproduktionsmedizin verwirklichen.

6. Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten

- Die Ausbreitung von HIV/Aids bis 2015 zum Stillstand bringen und allmählich umkehren.
- Den allgemeinen Zugang zu HIV/Aids-Behandlung für alle, die sie benötigen, verwirklichen.
- Die Ausbreitung von Malaria und anderen schweren Krankheiten bis 2015 zum Stillstand bringen und allmählich umkehren.

7. Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit

- Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in einzelstaatliche Politiken und Programme einbauen und den Verlust von Umweltressourcen umkehren.
- Den Verlust an biologischer Vielfalt reduzieren, mit einer signifikanten Reduzierung der Verlustrate bis 2010.
- Den Anteil der Weltbevölkerung ohne nachhaltigen Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser und grundlegenden sanitären Einrichtungen um die Hälfte senken.
- Bis 2020 eine erhebliche Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern herbeiführen.

8. Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft

- Ein offenes, regelgestütztes, berechenbares und nichtdiskriminierendes Handels- und Finanzsystems weiterentwickeln.
- Den besonderen Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten Länder Rechnung tragen.
- Den besonderen Bedürfnissen der Binnenentwicklungsländer und der kleinen Inselentwicklungsländer Rechnung tragen.
- Die Verschuldung der Entwicklungsländer umfassend angehen.
- In Zusammenarbeit mit der Pharmaindustrie den Zugang zu bezahlbaren essenziellen Arzneien in Entwicklungsländern ermöglichen.
- In Zusammenarbeit mit dem Privatsektor dafür sorgen, dass die Vorteile der neuen Technologien genutzt werden können.

* Bis etwa 1995 legte die Weltbank die Armutsgrenze auf einen US-Dollar fest. Seit 2008 hat sie diese Grenze auf 1,25 US-Dollar angehoben.

Quellen: Millenniums-Entwicklungsziele. Bericht 2010, Vereinte Nationen, Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (DESA), New York 2010; UNDP-Webseite zu den MDGs: <http://www.undp.org/mdg/basics.shtml>

verleihen. Dazu gehören einige lateinamerikanische und arabische Staaten. Die Stimmen der Staaten Afrikas, wo die MDG-Umsetzung am weitesten zurückliegt, waren selten zu vernehmen. Auch Schwellenländer, die in der G-20 mit den Industriestaaten an einem Tisch sitzen, traten nicht offen als Vermittler auf. Die Dominanz der oppositionellen Staaten führte dazu, dass bereits sicher gewährte Konsense in Bezug auf Menschenrechte oder fragile Staaten wieder zur Debatte standen und kaum Beschlüsse möglich waren, die über die Bestätigung bereits verabschiedeter Formulierungen hinausgingen. Dabei mag auch eine Rolle gespielt haben, dass die Glaubwürdigkeit vieler Industriestaaten hinsichtlich ihres Willens, die eigenen Verpflichtungen in Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise fristgerecht umzusetzen, deutlich gelitten hat.

Ergebnisse des Gipfels

Eine Bewertung des Gipfels muss die Dynamiken bei den Verhandlungen und die Erklärungen der Verhandlungsteilnehmer ebenso berücksichtigen wie das Abschlussdokument selbst.

Dynamik des Gipfels

Nahezu 140 Staats- und Regierungschefs reisten für den Gipfel an und sorgten für ein breites Medienecho. Sie brachten zum Ausdruck, dass sie dem MDG-Projekt immer noch große Aufmerksamkeit und Bedeutung beimessen.

Die Staats- und Regierungschefs kamen allerdings meist mit leeren Händen. Fast kein Geber brachte ›frisches‹ Geld mit. Vergleichbare Ereignisse wurden in der Vergangenheit oft dazu genutzt, finanzielle Verpflichtungen zu erfüllen oder neu einzugehen, um das eigene Engagement öffentlichkeitswirksam unter Beweis zu stellen. So hatten beispielsweise die EU-Mitgliedstaaten im Vorfeld des Weltgipfels 2005 zugesagt, ihre Entwicklungshilfeleistungen in Stufen bis 2015 auf 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu erhöhen (wobei die meisten Mitglieder – darunter auch Deutschland – bislang weit hinter ihren Stufenzielen hinterherhinken). Vergleichbares ist dieses Mal angesichts der Nachwirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise nicht eingetreten. Zwar wurde die ›Globale Strategie für Frauen- und Kindergesundheit des Generalsekretärs‹ vorgestellt. Ein Großteil der hierfür zu-

hatten im Verhandlungsprozess vielfach Schwierigkeiten, sich auf eine gemeinsame Position zu einigen. Letztlich konnten sich in der mittlerweile überaus heteroge-

nen Gruppe erneut jene Staaten durchsetzen, die die UN nutzen, um ihrer Opposition gegen herrschende Machtverhältnisse im internationalen System Ausdruck zu

gesagten 40 Milliarden US-Dollar ist aber kein neu zur Verfügung gestelltes Geld, sondern wurde bereits in anderen Zusammenhängen versprochen.

Auch wurden kaum neue Ideen, Initiativen oder Konzepte präsentiert. Es wurde zum Beispiel kein ernsthafter Versuch unternommen, diejenigen MDGs, die bislang noch abstrakt formuliert sind, nach dem Muster der anderen mit Hilfe von messbaren und termingebundenen Vorgaben zu konkretisieren. So sind etwa MDG 1 c) (produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle) und MDG 7 a) (Integration der Grundsätze von nachhaltiger Entwicklung in einzelstaatliche Politiken und Programme) zwar messbare Indikatoren zugeordnet, es fehlt aber eine Aussage darüber, in welchem Zeitraum sich diese Indikatoren in welcher Weise verändern sollen.

Das Abschlussdokument

Angesichts der oben skizzierten schwierigen Verhandlungskonstellation wird die Bekräftigung des MDG-Projekts als die erneute Zustimmung zu Werten wie Menschenrechte, Korruptionsbekämpfung, Rechtsstaatlichkeit und gemeinsame Verantwortung für Entwicklung von einigen Beobachtern bereits als Erfolg gewertet. Sie verweisen darauf, dass das Abschlussdokument Formulierungen enthält, die die Bedeutung von nachhaltigem und sozial ausgewogenem Wirtschaftswachstum, von Geschlechtergerechtigkeit und sozialer Sicherung für die Erreichung der MDGs herausstellen und damit eine wichtige Berufungsgrundlage für zukünftige Politik schaffen. Nicht zuletzt ist den 192 Mitgliedstaaten eine Einigung leichter gefallen als bei vergleichbaren Weltkonferenzen wie zum Beispiel dem UN-Weltgipfel 2005, der Finanz- und Wirtschaftskrisenkonferenz 2009 oder dem Klimagipfel in Kopenhagen 2009.

Andere Beobachter wenden ein, dass diese Einigung eindeutig zu Lasten der Substanz ging. So habe der diesjährige Gipfel keine neuen Impulse gesetzt, während die anderen Gipfel die Konsensbildung nach zähen Vorverhandlungen letztlich doch zumindest ein wenig weiter gebracht haben. Die Einigung auf einen Mechanismus der gegenseitigen Rechenschaftspflicht hätte ein Zeichen dafür setzen können, dass alle beteiligten Akteure die Verpflichtungen, die ihnen aus der MDG-Agenda

erwachsen, ernst nehmen und sich ihrer gegenseitigen Verantwortung stellen. Ein solcher Mechanismus war unter anderem vom Generalsekretär vorgeschlagen worden. Seine Einrichtung scheiterte am Unwillen sowohl einiger hinter ihren Entwicklungshilfeszusagen zurückliegenden Industriestaaten als auch an Entwicklungsländern, die sich aufgrund ihrer (schlechten) Regierungsführung nicht noch stärker als bisher an den Pranger gestellt sehen wollten.

Das Abschlussdokument wird nur an zwei Stellen konkret: Erstens in dem Kapitel, in dem Bilanz über das bislang Erreichte gezogen wird. Hier werden nicht nur Erfolge, sondern auch Misserfolge in klaren Worten genannt. Zweitens wird im letzten Abschnitt beschlossen, dass die Regierungen bereits 2013 erneut die Umsetzung der MDGs überprüfen wollen. Der umfangreichste Abschnitt des Dokuments fällt unter die Überschrift »Aktionsprogramm« und sollte eigentlich Aussagen darüber enthalten, was bis 2015 zu tun ist, um die Ziele noch zu erreichen. Tatsächlich findet man dort aber nur unverbindliche Absichtserklärungen und eine lange Liste von höchst unterschiedlichen, fast durchweg nur mit einem Schlagwort benannten Maßnahmen, die einen Beitrag zur Umsetzung der MDGs darstellen können. Aus dem Programm kann man für nahezu jede bereits laufende Maßnahme eine Rechtfertigungsgrundlage herauslesen, Orientierung für die Prioritätensetzung bietet sie aber nicht. Somit ist fraglich, ob das Abschlussdokument das Handeln der UN-Mitgliedstaaten beeinflussen wird.

Ausblick

Die Generalversammlung wird weiterhin mit der Hilfe des Generalsekretärs und den Organisationen des UN-Systems die MDG-Umsetzung jährlich verfolgen. Auch der Wirtschafts- und Sozialrat ist aufgerufen, besonders mit seinen im Jahr 2006 eingerichteten Formaten der Jährlichen Überprüfung auf Ministeriebene (Annual Ministerial Review) und des Forums für Entwicklungszusammenarbeit (Development Cooperation Forum) an der Überprüfung und Umsetzung mitzuwirken. Hoffnungsvoll stimmt, dass der Generalsekretär nicht nur mit der Überprüfung der MDG-Umsetzung betraut wurde. Er soll darüber hinaus auch Vorschläge unterbreiten, wie die Entwicklungsagenda der internationalen

Gemeinschaft über das Jahr 2015 hinaus vorangebracht werden kann, ob also für die Zeit danach wieder ein Zielsystem, wie es die MDGs darstellen, gelten soll und wie dieses aussehen könnte. Diesbezüglich haben zahlreiche Forschungseinrichtungen schon Vorschläge gemacht.

Es lassen sich im Wesentlichen drei Positionen unterscheiden. Die erste Position sieht vor, dass eine deutlich modifizierte Entwicklungsziele-Agenda auch nach 2015 gelten soll und durch konkrete globale und nationale Umsetzungsstrategien ergänzt wird. Insbesondere wird vorgeschlagen, Ziele und Indikatoren für Verteilungsgerechtigkeit, soziale Sicherheit, Geschlechtergerechtigkeit, politische Grundfreiheiten und Menschenrechte sowie qualitative Aspekte von Entwicklung in die neue Agenda aufzunehmen. Vor allem müssten den Geberländern klarere Vorgaben für ihre Beiträge zur Umsetzung der Ziele gemacht werden (hinsichtlich Effizienz unter anderem der Entwicklungszusammenarbeit, Agrar- und Handelspolitik und Bekämpfung des Klimawandels).

Die zweite Position fordert, zentrale Instrumente zur Erreichung der Entwicklungsziele, wie zum Beispiel die Förderung des Privatsektors und der produktiven Investitionen in Entwicklungsländern sowie die Bekämpfung von Klimawandel und Verlust der Artenvielfalt, in das Zielsystem, das nach 2015 gelten soll, aufzunehmen.

Die dritte Position fordert eine grundsätzliche Abkehr der internationalen Entwicklungspolitik von der Philosophie, die den MDGs zugrunde liegt. Demnach sollte sich ein künftiges internationales entwicklungspolitisches Zielsystem stärker als die MDGs am Menschenrechts- anstatt am Fähigkeiten-Ansatz beziehungsweise an innovativen Ansätzen der Messung von Wohlfahrt, Glück, Zufriedenheit oder Wohlergehen orientieren.

In welche dieser drei Richtungen die internationale Entwicklungsdebatte gehen wird, ist noch unklar. Dass die Regierungen die MDGs erneut bestätigt haben, lässt aber zumindest hoffen, dass sie auf ihrem Treffen im Jahr 2013 irgendeiner Art von gemeinsamem entwicklungspolitischen Zielsystem auch für die Zeit nach 2015 zustimmen werden.

Abschlussdokument: UN-Dok. A/RES/65/1 v.

22.9.2010, <http://www.un.org/Depts/german/gv-65/band1/ar65001.pdf>