

MDG Armutszuzeugnis

Die Millenniumsentwicklungsziele
der Vereinten Nationen



Halbzeitbilanz – Defizite – Perspektiven

Impressum

Armutszeugnis

Die Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen Halbzeitbilanz – Defizite – Perspektiven

Herausgeber:

Global Policy Forum Europe
Bertha-von-Suttner Platz 13
53111 Bonn
Tel.: 0228-9650 510
Fax: 0228-9638 206
Internet: <http://www.globalpolicy.org/eu>
E-Mail: europa@globalpolicy.org
Kontakt: Jens Martens

terre des hommes
Ruppenkampstr. 11a
49084 Osnabrück
Tel.: 0541-71010
Fax: 0541-707233
E-Mail: p.eisenblaetter@tdh.de
Internet: <http://www.tdh.de>
Kontakt: Peter Eisenblätter

Autor: Jens Martens

Mitarbeit: Lena Holmgren, Indra Nienhaus, Tatjana Viaplana, Fewien Berhane, Marret Bischewski

Gestaltung: Karina Waedt, Grafik & Design

Druck: Wienands Printmedien GmbH

Titelfoto: Jens Martens (Demonstration afrikanischer Frauen beim Weltsozialforum 2007 in Nairobi, Kenia)

Schutzgebühr: 5,00 Euro

ISBN: 3-924493-79-0

Bonn, September 2007

Dieser Report ist Teil des Projekts „MDG plus“ des Global Policy Forums Europe, gefördert durch die



Nordrhein-Westfälische Stiftung
für Umwelt und Entwicklung

Inhalt

Vorwort	5
1 Der Weg zu den MDGs	7
2 Armutszeugnis – Halbzeitbilanz der MDGs	14
MDG 1: Einkommensarmut und Hunger bekämpfen.....	17
MDG 2: Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung.....	22
MDG 3: Gleichstellung der Geschlechter fördern.....	25
MDG 4: Senkung der Kindersterblichkeit.....	27
MDG 5: Verbesserung der Gesundheit von Müttern.....	29
MDG 6: Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten.....	30
MDG 7: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit.....	32
MDG 8: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft.....	34
Fazit.....	42
3 MDG plus – Agenda für die zweite Halbzeit	43
1. Den Zielkatalog erweitern: Von den MDGs zur „Matrix of Development Goals“.....	44
2. Verbindliche Ziele für den Norden formulieren: Ziel 7 und 8 konkretisieren.....	48
3. Zusätzliche Indikatoren einführen, alternative Indikatoren entwickeln.....	48
4. Die Ziele an den Entwicklungsstand der Länder anpassen.....	50
5. Perspektivwechsel: von den Zielen zu den Wegen.....	50
6. Integration der MDGs in umfassende Entwicklungsstrategien.....	50
Literatur	51
Internetseiten	53
Abkürzungen	54

Textkästen, Tabellen und Grafiken

Kasten 1	Die Entwicklungsdekaden und Internationalen Entwicklungsstrategien der UN.....	7
Kasten 2	Deklarationen für eine neue Weltwirtschaftsordnung.....	8
Kasten 3	Die Millenniumsentwicklungsziele	11
Kasten 4	Kritik an den MDGs (1): Schwache Ziele	15
Kasten 5	Kritik an den MDGs (2): Blindheit gegenüber Verteilungsfragen	18
Kasten 6	Kritik an den MDGs (3): Technokratisches Armutsmaß	21
Kasten 7	Kritik an den MDGs (4): Quantität vor Qualität.....	23
Kasten 8	Kritik an den MDGs (5): Verengtes Entwicklungsverständnis	33
Kasten 9	Kritik an den MDGs (6): Verantwortung des Nordens bleibt vage	34
Kasten 10	Die hochverschuldeten armen Länder (HIPCs)	37
Kasten 11	MDG plus – Elemente einer Matrix der internationalen Entwicklungsziele	45
Kasten 12	Zusätzliche Indikatoren für MDG 3 (Gleichstellung der Geschlechter)	49
	– Vorschlag des Millenniumprojekts	
Tabelle 1	Die 20 Länder mit der höchsten Einkommensarmut.....	17
Tabelle 2	Fort- und Rückschritte bei der Grundschulbildung	22
Tabelle 3	Fort- und Rückschritte bei der Kindersterblichkeit	27
Tabelle 4	Länder mit der schlechtesten medizinischen Betreuung von Geburten.....	29
Tabelle 5	Marktzugangsbeschränkungen gegenüber Exporten aus Entwicklungsländern	39
Tabelle 6	Länder mit hoher Abhängigkeit von Zolleinnahmen.....	41
Grafik 1	Zahl der Unterernährten in Entwicklungsländern	15
Grafik 2	Extreme Armut in China.....	16
Grafik 3	Anteil der Menschen, die von weniger als 1 US-Dollar am Tag leben	19
Grafik 4	Zahl der Menschen, die von weniger als 2 US-Dollar am Tag leben	19
Grafik 5	Regionale Trends in der Grundschulbildung	23
Grafik 6	Anspruch und Wirklichkeit der Alphabetisierung.....	24
Grafik 7	Der Index zur Gleichstellung der Geschlechter 2007.....	26
Grafik 8	Geschätzte Zahl der HIV-infizierten Personen 2006	31
Grafik 9	ODA-Quote 1960 bis 2006.....	35
Grafik 10	Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) 2001-2006 mit und ohne Schuldenerlasse	36

Vorwort

Die Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs)¹ haben den Entwicklungsdiskurs der vergangenen Jahre dominiert. Die acht Ziele im Bereich der Armutsbekämpfung und sozialen Entwicklung bilden den entwicklungspolitischen Referenzrahmen für Regierungen, UN-Organisationen, Wissenschaftler, NGOs und Medien. Die UN-Millenniumskampagne, das Millenniumprojekt unter Leitung von Jeffrey Sachs und die weltweite NGO-Kampagne *Global Call to Action Against Poverty (GCAP)* mit seinem deutschen Ableger *Deine Stimme gegen Armut* haben die Millenniumsziele weltweit popularisiert. Sie werden dabei von einer großen Schar Prominenter unterstützt, wie zum Beispiel Bono, Bob Geldof, Herbert Grönemeyer, George Clooney, Tom Hanks, Shakira und Claudia Schiffer. Der deutsche Regisseur Wim Wenders startete 2007 mit internationalen Kollegen ein Filmprojekt über die acht Millenniumsziele. Und selbst das Lifestyle-Magazin *Vanity Fair* widmete aus Anlass des G8-Gipfels in Heiligendamm den Themen der MDGs eine Sonderausgabe.

Bei einer bundesweiten Meinungsumfrage von TNS Infratest im Mai 2007 gaben immerhin 50,7 Prozent der Befragten an, schon einmal von den MDGs gehört zu haben. Allerdings erklärten nur 7,2 Prozent, sie wüssten, um welche Ziele es sich dabei konkret handelt. Auch wenn durch die öffentlichkeitswirksamen Aktionen rund um den G8-Gipfel dieser Anteil um einige Prozent gewachsen ist, eine breitere inhaltliche Auseinandersetzung mit den MDGs und ihren politischen Perspektiven ist überfällig.²

Das Datum 07.07.2007, die symbolische Halbzeit im MDG-Prozess, bietet dafür einen guten Anlass. Beim UN-Millenniumsgipfel im Jahr 2000 wurden die Ziele vereinbart, bis zum Jahr 2015 sollen die meisten von ihnen verwirklicht werden. Zeit für einen Rückblick,

eine Zwischenbilanz und einen Ausblick auf die zweite Halbzeit. Der vorliegende Report will diese drei Zwecke erfüllen. Er hat dementsprechend drei Teile:

Im ersten Teil zeichnet er im Zeitraffer nach, wie sich der entwicklungspolitische Diskurs hin zu den MDGs in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt hat. Er beschreibt die MDGs als Versuch, die konkurrierenden Entwicklungskonzepte von Internationalem Währungsfonds (IWF) und Weltbank einerseits und Vereinten Nationen andererseits miteinander zu versöhnen. Die MDGs und ihr Leitmotiv der Armutsbekämpfung haben sich in den letzten zehn Jahren als kleinster gemeinsamer Nenner neoliberaler wie wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungsstrategien herausgebildet.

Der zweite Teil befasst sich mit dem konkreten Stand der MDG-Umsetzung. Was wurde bisher bei der Bekämpfung von Hunger und Armut und der Förderung von Gesundheit, Bildung und Geschlechtergerechtigkeit erreicht? Wo gab es die größten Fort- bzw. Rückschritte? Angesichts der weiterhin katastrophalen Lage in vielen Ländern des Südens, vor allem in Afrika, kommt der Report zu dem Schluss, dass die Halbzeitbilanz der MDGs ein doppeltes Armutszeugnis für die Regierungen darstellt: Ein Armutszeugnis für die Regierungen des Nordens, die bislang weder in ihrer Handels- und Finanzpolitik zu substantiellen Zugeständnissen bereit waren, noch die notwendigen finanziellen Ressourcen zur Armutsbekämpfung als *fresh money* bereitgestellt haben. Und ein Armutszeugnis für viele Regierungen des Südens, die ihre Politik häufig nicht auf die Bekämpfung der Armut, die Überwindung sozialer Disparitäten und die Mobilisierung heimischer Ressourcen ausgerichtet haben.

Mitverantwortlich für die mangelnden Fortschritte bei der Verwirklichung der Millenniumsziele sind auch die Schwächen und „blinde Flecken“ des MDG-Konzepts selbst. Denn indem Regierungen und internationale Organisationen ihre entwicklungspolitischen Strategien auf wenige quantitative Ziele im Bereich von Armutsbekämpfung und sozialer Entwicklung konzentrieren, vernachlässigen sie möglicherweise wichtige strukturelle Rahmenbedingungen von Entwicklung und kommen zwangsläufig zu den falschen Politikrezepten.

¹ Millenniumsentwicklungsziele, Millenniumsziele und MDGs werden in dieser Publikation synonym verwendet.

² Erst in den vergangenen zwei Jahren erschienen einige deutschsprachige Publikationen, die sich grundsätzlicher mit den MDGs befassen, insb. von Loewe (2005), Kuhn/Rieckmann (2006) und Nuscheler/Roth (2006).

Aus diesem Grund formuliert der dritte Teil dieses Reports unter dem Slogan „MDG plus“ eine Agenda für die zweite Halbzeit, die sowohl an den politischen als auch an den konzeptionellen Defiziten bei der bisherigen Verwirklichung der MDGs ansetzt. Der Report macht unter anderem Vorschläge zur Erweiterung des MDG-Katalogs, zur Einführung zusätzlicher, aussagekräftigerer Indikatoren und zur verbindlichen Verankerung entwicklungspolitischer Ziele für den Norden. Er plädiert darüber hinaus nicht nur für eine kritische Auseinandersetzung mit den Zielen sondern auch mit den Wegen, auf denen die MDGs erreicht werden sollen. Ob durch eine „grüne Revolution“ und die Industrialisierung der afrikanischen Landwirtschaft die Hungerprobleme des Kontinents gelöst werden, ist ebenso umstritten, wie die Vorschläge zur weiteren Privatisierung der Wasserversorgung, um die globale Wasserkrise zu bewältigen.

Die letzten Jahre haben die Schwächen der MDGs und der bisherigen Politik ihrer Umsetzung ebenso deutlich gemacht, wie ihre Stärken, die insbesondere in der Überprüfbarkeit und Kampagnenfähigkeit der Ziele liegen. Die Herausforderung der kommenden Jahre wird darin bestehen, sich in der internationalen Entwicklungspolitik einerseits wieder auf umfassendere Strategien nachhaltiger menschlicher Entwicklung zurückzubesinnen und die strukturellen Ursachen von Armut und Ungleichheit ins Zentrum zu rücken, und andererseits die (erweiterten und modifizierten) MDGs als öffentlichkeitswirksames Element in diese Strategien einzubetten.

Der Weg zu den MDGs

Internationale Entwicklungsziele zu formulieren, ist den Regierungen nicht erst beim Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen im Jahr 2000 eingefallen. Der internationale Diskurs über Entwicklungspolitik ist vielmehr seit seinen Anfängen geprägt von der Proklamation immer neuer Strategien und Ziele. Bereits 1961 riefen die Regierungen in der Generalversammlung die erste Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen aus. Ihr folgten drei weitere in den 1970er, 1980er und 1990er Jahren. Flankiert wurden die entsprechenden Resolutionen von Internationalen Entwicklungsstrategien für die jeweilige Dekade (s. Kasten 1).

Für die erste Entwicklungsdekade konzentrieren sich die Regierungen darauf, Wachstumsziele für die Ökonomien der Entwicklungsländer zu definieren. Um mindestens fünf Prozent sollten die Nationaleinkommen dieser Länder jährlich wachsen. Zur Unterstützung der Entwicklungsprozesse sollte mindestens ein Prozent des Nationaleinkommens der Industrieländer in Form von Kapitaltransfers und Entwicklungshilfe in den Süden fließen. Damals dominierten modernisierungstheoretische Konzepte nachholender Entwicklung. Notwendig sei ein „*big push*“ ausländischen Kapitals, um in den Entwicklungsländern den „*take off*“ hin zu dauerhaftem Wirtschaftswachstum zu ermöglichen.

Im Laufe der Jahre wurde immer deutlicher, dass Grund für die Entwicklungsprobleme nicht allein der Mangel an Kapital war, sondern die internen Gesellschaftsstrukturen und die ungerechten Weltwirtschaftsbeziehungen wesentliche Entwicklungshindernisse darstellten. Durch die lateinamerikanische Dependenztheorie wurde diese Erkenntnis in den 1960er und 1970er Jahren theoretisch unterfüttert. Die Folge waren Forderungen der Entwicklungsländer nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung und nach globaler Umverteilung der Ressourcen (*redistribution with growth*). Die Auseinandersetzungen zwischen Nord und Süd verschärften sich. Hauptschauplatz erbitterter Konflikte war in den 1970er Jahren neben der UN-Generalversammlung die UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD). Gegen die Stimmen der Industrieländer setzten die Entwicklungsländer damals eine Reihe

Kasten 1

Die Entwicklungsdekaden und Internationalen Entwicklungsstrategien der UN

1. Entwicklungsdekade (1961-1970): United Nations Development Decade. A Programme for International Economic Co-operation (I+II). (GA Res. 1710 (XVI) und 1715 (XVI) vom 19. Dezember 1961).

www.un.org/documents/ga/res/16/ares16.htm

2. Entwicklungsdekade (1971-1980): International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade (A/8124 and Add 1) (GA Res. 2626 (XXV) vom 24. Oktober 1970).

www.un.org/documents/ga/res/25/ares25.htm

3. Entwicklungsdekade (1981-1990): International Development Strategy for the Third United Nations Development Decade (UN Dok. A/RES/35/56 vom 5. Dezember 1980).

www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/35/56

4. Entwicklungsdekade (1991-2000): International Development Strategy for the Fourth United Nations Development Decade (UN Dok. A/RES/45/199 vom 21. Dezember 1990).

www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/45/199

internationaler Deklarationen durch, in denen radikale Veränderungen der weltwirtschaftlichen Strukturen „beschlossen“ wurden (s. Kasten 2). Am Ende scheiterten sie mit ihren Forderungen, denn realisieren ließen sich diese Deklarationen gegen den Widerstand der Industrieländer nicht.

Durch die sich verschärfende Schuldenkrise gerieten die Länder des Südens in den 1980er Jahren immer weiter in die politische Defensive und in wachsende Abhängigkeit zu ihren Gläubigern. Der dominierende Entwicklungsdiskurs verlagerte sich in diesen Jahren zur Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF), die im globalen Schuldenmanagement die zentrale Rolle spielten. Die Entwicklungsstrategien und -ziele wurden seitdem bestimmt von Konzepten neoliberaler Strukturanpassungspolitik. Die Vereinten

Kasten 2

Deklarationen für eine neue Weltwirtschaftsordnung

Declaration on the Establishment of a New International Economic Order (A/RES/S-6/3201 (S-VI) vom 1. Mai 1974)
www.un-documents.net/s6r3201.htm

Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order (A/RES/S-6/3202 (S-VI) vom 1. Mai 1974).
www.un-documents.net/s6r3202.htm

Charter of Economic Rights and Duties of States (A/RES/29/3281 (XXIX) vom 12. Dezember 1974).
www.un-documents.net/a29r3281.htm

Development and International Economic Co-operation (A/RES/S-7/3362 (S-VII) vom 16. September 1975).
www.un-documents.net/s7r3362.htm

Nationen verloren dagegen im Wirtschafts- und Sozialbereich zunehmend an Einfluss und Bedeutung. Aus der Defensive heraus gelang es UNICEF 1987 lediglich noch zu fordern, der Strukturanpassung ein „menschliches Antlitz“ zu verleihen (*Adjustment with a Human Face*)³.

Die Auseinandersetzungen der 1990er Jahre waren nach Brundtland-Report (1987) und Rio-Konferenz (1992) geprägt von den Konzepten nachhaltiger Entwicklung (*sustainable development*). 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 1992 verankerte Prinzip der „gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung“ (*common but differentiated responsibility*) für die Erhaltung der Ökosysteme der Erde. Es begründete erstmals in der Geschichte für die Industrieländer eine völker-

rechtliche Verpflichtung zu Kompensationsleistungen und Ressourcentransfer.

Die Weltkonferenzen der darauffolgenden Jahre untermauerten den auf Rechtsansprüchen basierenden Entwicklungsansatz (*rights based approach*). Die Wiener Menschenrechtskonferenz betonte 1993 das Recht auf Entwicklung und die Bedeutung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, der Weltsozialgipfel von Kopenhagen unterstrich 1995 die sozialen Rechte der Arbeitnehmer, die Pekinger Weltfrauenkonferenz bekräftigte im selben Jahr die Ziele der Nichtdiskriminierung und Gleichstellung der Geschlechter als Menschenrechte, und der Welternährungsgipfel 1996 unterstrich das Recht aller Menschen auf Nahrung und ein Leben frei von Hunger.

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 der 1990er Jahre 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. Synonym für diesen Trend stand der „Washington Consensus“. Er setzte auf das Primat von wirtschaftlicher Stabilität und Wachstum, die Öffnung der Märkte, Deregulierung und Privatisierung. Damit stand er 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 und den Bretton-Woods-Institutionen zu verbessern. Armut und Armutsbekämpfung wurden dabei zu Schlüsselbegriffen des Diskurses.

³ Vgl. Cornia et al. (1987).

Die Grundlage bildete das vom Entwicklungsausschuss (Development Assistance Committee – DAC) der OECD 1996 veröffentlichte Strategiepapier „Shaping the 21st Century“.⁴ Die Geberländer listeten darin folgende sieben „Internationale Entwicklungsziele“ auf, die sie aus den Abschlussdokumenten der vorausgegangenen Weltkonferenzen herausdestilliert hatten:⁵

Ökonomisches Wohlergehen

- Den Anteil derer, die in extremer Armut leben, bis 2015 halbieren.

Soziale Entwicklung

- Grundbildung für Alle in allen Ländern bis 2015.
- Nachweisbare Fortschritte bei der Gleichstellung der Geschlechter und dem *empowerment* von Frauen durch die Beseitigung von Disparitäten zwischen den Geschlechtern in der Grund- und Sekundärbildung bis zum Jahr 2005.
- Reduzierung der Sterblichkeitsrate von Säuglingen und Kindern unter fünf Jahre um zwei Drittel bis 2015.
- Reduzierung der Müttersterblichkeitsrate um drei Viertel bis 2015.
- Zugang für alle Menschen in entsprechendem Alter zu Dienstleistungen der reproduktiven Gesundheit durch das System der primären Gesundheitsversorgung so bald wie möglich, aber spätestens 2015.

Ökologische Nachhaltigkeit und Regeneration

- Fortlaufende Umsetzung der nationalen Strategien für nachhaltige Entwicklung in allen Ländern bis 2005, um sicherzustellen, dass die derzeitigen Trends von Verlusten an Umweltressourcen sowohl auf globaler als auch auf nationaler Ebene bis 2015 wirksam umgekehrt werden.

Im Juni 2000 veröffentlichte die OECD gemeinsam mit dem UN-Sekretariat, dem IWF und der Weltbank die

Broschüre „A Better World for All“. In ihr definierten sie diese sieben Entwicklungsziele als gemeinsame Prioritäten.⁶ Beim Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen übernahmen die Staats- und Regierungschefs drei Monate später diese Ziele weitgehend unverändert in ihrer Millenniumserklärung.⁷ Lediglich das Ziel, allen Menschen Zugang zu reproduktiven Gesundheitsdienstleistungen zu verschaffen, wurde auf Druck der US-Regierung aus der Erklärung gestrichen. Dagegen enthält sie zusätzliche Ziele zur Bekämpfung von HIV und AIDS, zur Wasserversorgung und zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Slumbewohnern.

Mit der Millenniumserklärung vollzogen die Regierungen einen endgültigen Bruch zu den ehrgeizigen UN-Entwicklungsstrategien der vorausgegangenen Dekaden mit ihren hauptsächlich makroökonomischen Wachstumszielen. Statt im Jahr 2000 die fünfte Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen auszurufen, beschränkten sie sich darauf, einige „ambitionierte aber realisierbare Ziele“ (OECD) zu formulieren, und verlängerten den Zeitraum für die Umsetzung von einer auf anderthalb Dekaden.

Neben dem entwicklungspolitischen Teil enthält die Millenniumserklärung auch Kapitel zu den Themen Frieden und Sicherheit, Menschenrechte und Demokratie, Umwelt sowie Stärkung der UN. Sie sind aber überwiegend sehr allgemein formuliert und enthalten keine quantitativen Zeitziele. Ihr Grad an politischer Verbindlichkeit ist damit begrenzt und ihre Umsetzung nur schwer einzufordern.

Die in der Gruppe der 77 (G-77) zusammengeschlossenen Länder des Südens trugen die Millenniumserklärung zwar mit, sie standen der selektiven Konzentration auf einige wenige Entwicklungsziele aber zunächst abweisend gegenüber. Sie kritisierten, dass diese „DAC-Ziele“ vom Entwicklungsausschuss der OECD, dem „Club der reichen Industrieländer“, definiert wurden, aber von den Entwicklungsländern umgesetzt werden sollten. Die spiegelbildlichen Ziele für den Norden fehlten dagegen.

Als Reaktion auf diese Kritik am einseitigen Fokus des Zielkataloges fügte der UN-Generalsekretär in seiner

⁴ Vgl. OECD (1996).

⁵ Ebd., S. 2.

⁶ Vgl. IMF/OECD/World Bank/UN (2000).

⁷ Vgl. UN General Assembly (2000).

„Road Map“ zur Umsetzung der Millenniumserklärung 2001⁸ den ursprünglich sieben Entwicklungszielen ein achties Ziel hinzu, das sich an die Adresse der Industrieländer richtet. Es enthält unter dem Titel „Aufbau einer globalen 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, dass sich aus ihnen keine konkreten Verpflichtungen ableiten lassen. Erstmals spricht der UN-Generalsekretär in diesem Dokument aber ausdrücklich von den vereinbarten Entwicklungszielen als den „Millennium Development Goals“ (MDGs).

Unter dem Kürzel „MDG“ fasst die „Road Map“ des UN-Generalsekretärs aber nicht nur die acht allgemeinen Entwicklungsziele zusammen. Konkretisiert werden die Ziele durch 18 Unterziele (Zielvorgaben) und 48 Indikatoren, auf die sich Experten von UN, Weltbank, IWF und OECD in einem langwierigen Aushandlungsprozess geeinigt hatten (s. Kasten 3). Warum es gerade diese Unterziele und Indikatoren waren, und andere Entwicklungsziele, die die Regierungen bei den Weltkonferenzen der 1990er Jahre ebenfalls vereinbart hatten, nicht berücksichtigt wurden, ist bis heute unklar. Storniert haben die Regierungen all die anderen international vereinbarten Entwicklungsziele damit keineswegs (siehe dazu mehr in Kapitel 3).

Aber zweifellos gelang es durch die Konzentration auf die MDGs, die eher „Minimum Development Goals“ darstellen, 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 hin zu Teilnehmern des Weltsozialforums in Porto Alegre. Keine entwicklungspolitische Erklärung kommt seitdem ohne einen Verweis auf die Millenniumentwicklungsziele aus. Sie bilden den Kern des sog. Monterrey Konsens, des Ergebnisses der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung 2002, sind eine Grundlage der Abschlusserklärung des Johannesburg-Gipfels für Nachhaltige Entwicklung (September 2002) und wurden beim Weltgipfel 2005 von den Staats- und Regierungschefs in New York erneut bestätigt. Die Weltbank hat ihre Politik verbal auf die Verwirklichung der MDGs ausgerichtet und selbst der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Welthandelsorganisation (WTO) beziehen sich auf sie. Viele Regierungen, so auch die deutsche, haben inzwischen nationale Aktionsprogramme zur Verwirklichung der „2015-Ziele“ verabschiedet.⁹ Trotz dieser zur Schau gestellten Einigkeit ist die Welt zur „MDG-Halbzeit“ 2007/ 2008 von der Verwirklichung der Ziele noch weit entfernt.

⁸ Vgl. UN Secretary-General (2001).

⁹ Vgl. BMZ (2001).

Kasten 3

Die Millenniumsentwicklungsziele

Ziele / Unterziele	Indikatoren
Ziel 1: Beseitigung der extremen Armut und des Hungers	
<p><i>Unterziel 1</i></p> <p>Zwischen 1990 und 2015 den Anteil der Menschen halbieren, deren Einkommen weniger als 1 Dollar pro Tag beträgt.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Anteil der Bevölkerung mit weniger als 1 Dollar (PPP) pro Tag 2. Armutslückenverhältnis (Armutsinzidenz x Armutstiefe) 3. Anteil des ärmsten Fünftels am nationalen Konsum
<p><i>Unterziel 2</i></p> <p>Zwischen 1990 und 2015 den Anteil der Menschen halbieren, die Hunger leiden.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 4. Prävalenz des Untergewichts bei Kindern unter fünf Jahren 5. Anteil der Bevölkerung unter dem Mindestniveau des Nahrungsenergieverbrauchs
Ziel 2: Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung	
<p><i>Unterziel 3</i></p> <p>Bis zum Jahr 2015 sicherstellen, dass Kinder in der ganzen Welt, Jungen wie Mädchen, eine Grundschulbildung vollständig abschließen können.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 6. Nettoeinschulungsquote im Primarschulbereich 7. Anteil der Erstklässler, die das fünfte Schuljahr erreichen 8. Alphabetenquote bei den 15- bis 24-Jährigen
Ziel 3: Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frau	
<p><i>Unterziel 4</i></p> <p>Das Geschlechtergefälle in der Grund- und Sekundarschulbildung beseitigen, vorzugsweise bis 2005 und auf allen Bildungsebenen bis spätestens 2015.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 9. Verhältnis Mädchen/Jungen in der Primar-, Sekundar- und Tertiärausbildung 10. Verhältnis weibliche/männliche Alphabeten (15- bis 24-Jährige) 11. Anteil der Frauen an den nichtselbständigen Erwerbstätigen im Nicht-Agrarsektor 12. Sitzanteil der Frauen in nationalen Parlamenten
Ziel 4: Senkung der Kindersterblichkeit	
<p><i>Unterziel 5</i></p> <p>Zwischen 1990 und 2015 die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel senken.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 13. Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren 14. Säuglingssterblichkeitsrate 15. Anteil der Einjährigen, die gegen Masern geimpft wurden
Ziel 5: Verbesserung der Gesundheit von Müttern	
<p><i>Unterziel 6</i></p> <p>Zwischen 1990 und 2015 die Müttersterblichkeitsrate um drei Viertel senken.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 16. Müttersterblichkeitsrate 17. Anteil der von medizinischem Fachpersonal begleiteten Geburten

Quelle: UN Dok. A/56/326 vom 6. September 2001; Übersetzung angelehnt an BMZ (2005).

Ziele / Unterziele	Indikatoren
Ziel 6: Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten	
<p><i>Unterziel 7</i></p> <p>Bis 2015 die Ausbreitung von HIV/Aids zum Stillstand bringen und allmählich umkehren.</p>	<p>18. HIV-Prävalenz bei schwangeren Frauen (15- bis 24-Jährige)</p> <p>19. Anteil der Kondombenutzung innerhalb der kontrazeptiven Prävalenzrate</p> <p>a. Kondombenutzung beim letzten, risikoreichen Geschlechtsverkehr</p> <p>b. Prozentsatz der 15- bis 24-Jährigen mit umfassenden korrekten Kenntnissen über HIV/Aids</p> <p>20. Schulbesuchsquote von Waisen im Verhältnis zu Nichtwaisen (10- bis 14-Jährige)</p>
<p><i>Unterziel 8</i></p> <p>Bis 2015 die Ausbreitung von Malaria und anderen schweren Krankheiten zum Stillstand bringen und allmählich umkehren.</p>	<p>21. Malariaprävalenz und Sterblichkeitsraten im Zusammenhang mit Malaria</p> <p>22. Anteil der Bevölkerung in malariagefährdeten Gebieten, der wirksame Malariaverhütungs- und -bekämpfungsmaßnahmen ergreift</p> <p>23. Tuberkuloseprävalenz und Sterblichkeitsraten im Zusammenhang mit Tuberkulose</p> <p>24. Anteil der diagnostizierten und mit Hilfe der direkten überwachten Kurzzeittherapie DOTS (Directly Observed Treatment Short Course) geheilten Tuberkulosefälle</p>
Ziel 7: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit	
<p><i>Unterziel 9</i></p> <p>Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in einzelstaatliche Politiken und Programme einbauen und den Verlust von Umweltressourcen umkehren.</p>	<p>25. Anteil der Flächen mit Waldbedeckung</p> <p>26. Verhältnis der geschützten Flächen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt zu der Gesamtfläche</p> <p>27. Energieverbrauch (Kilogramm Erdöläquivalent) pro 1 Dollar BIP (PPP)</p> <p>28. Kohlendioxidausstoß pro Kopf und Verbrauch von ozonabbauenden Fluorchlorkohlenwasserstoffen (ODP-Tonnen)</p> <p>29. Anteil der feste Brennstoffe nutzenden Bevölkerung</p>
<p><i>Unterziel 10</i></p> <p>Bis 2015 den Anteil der Menschen um die Hälfte senken, die keinen nachhaltigen Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser haben.</p>	<p>30. Anteil der städtischen und ländlichen Bevölkerung mit nachhaltigem Zugang zu einer verbesserten Wasserquelle</p> <p>31. Anteil der städtischen und ländlichen Bevölkerung mit Zugang zu verbesserter Sanitärversorgung</p>
<p><i>Unterziel 11</i></p> <p>Bis 2020 eine erhebliche Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern herbeiführen.</p>	<p>32. Anteil der Haushalte mit sicheren Nutzungs- und Besitzrechten</p>

Ziele / Unterziele	Indikatoren
Ziel 8: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft	
<i>Unterziel 12</i> Ein offenes, regelgestütztes, berechenbares und nicht-diskriminierendes Handels- und Finanzsystem weiterentwickeln (umfasst die Verpflichtung auf eine gute Regierungs- und Verwaltungsführung, die Entwicklung und die Armutsreduzierung auf nationaler und internationaler Ebene).	Öffentliche Entwicklungshilfe 33. Öffentliche Netto-Entwicklungshilfe, insgesamt und für die am wenigsten entwickelten Länder, als prozentualer Anteil am Bruttonationaleinkommen der Geber, die dem OECD-Ausschuss für Entwicklungshilfe (DAC) angehören 34. Anteil der gesamten bilateralen, sektoral aufschlüsselbaren öffentlichen Entwicklungshilfe der OECD/DAC-Geber für die soziale Grundversorgung (Grundbildung, Basisgesundheitsversorgung, Ernährung, sauberes Wasser und Sanitärversorgung) 35. Anteil der ungebundenen bilateralen öffentlichen Entwicklungshilfe der OECD/DAC-Geber 36. Von Binnenländern empfangene öffentliche Entwicklungshilfe als Anteil an ihrem Bruttonationaleinkommen 37. Von kleinen Inselentwicklungsländern empfangene öffentliche Entwicklungshilfe als Anteil an ihrem Bruttonationaleinkommen
<i>Unterziel 13</i> Den besonderen Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten Länder Rechnung tragen (umfasst einen zoll- und quotenfreien Zugang für die Exportgüter der am wenigsten entwickelten Länder, ein verstärktes Schuldenerleichterungsprogramm für die hochverschuldeten armen Länder (HIPC) und die Streichung der bilateralen öffentlichen Schulden sowie die Gewährung großzügiger öffentlicher Entwicklungshilfe für Länder, die zur Armutsminderung entschlossen sind).	Marktzugang 38. Anteil der zollfreien Gesamtimporte der entwickelten Länder (nach Wert und unter Ausschluss von Waffen) aus den Entwicklungsländern und den am wenigsten entwickelten Ländern 39. Von den entwickelten Ländern erhobene Durchschnittszölle für Agrarprodukte, Textilien und Kleidung aus den Entwicklungsländern. 40. Geschätzte Agrarsubventionen in den OECD-Ländern als prozentualer Anteil an ihrem Bruttoinlandsprodukt 41. Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe, die für den Aufbau der Handelskapazität gewährt wird
<i>Unterziel 14</i> Den besonderen Bedürfnissen der Binnen- und kleinen Inselentwicklungsländer Rechnung tragen (durch das Aktionsprogramm für die nachhaltige Entwicklung der kleinen Inselstaaten unter den Entwicklungsländern und die Ergebnisse der zweiundzwanzigsten Sondertagung der Generalversammlung).	Schuldentragfähigkeit 42. Gesamtzahl der Länder, die den Entscheidungs- und den Erfüllungszeitpunkt im Rahmen der Schuldeninitiative für die hochverschuldeten armen Länder (HIPC) erreicht haben (kumulativ) 43. Mittelbindungen für Schuldenerleichterung im Rahmen der HIPC-Schuldeninitiative 44. Schuldendienst als Prozentwert der Güter- und Dienstleistungsausfuhren
<i>Unterziel 15</i> Die Schuldenprobleme der Entwicklungsländer durch Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene umfassend angehen und so die Schulden langfristig tragbar werden lassen.	45. Arbeitslosenquote bei den 15- bis 24-Jährigen nach Geschlecht und insgesamt
<i>Unterziel 16</i> In Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern Strategien zur Beschaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeit für junge Menschen erarbeiten und umsetzen.	46. Anteil der Bevölkerung mit dauerhaftem Zugang zu erschwinglichen unentbehrlichen Arzneimitteln
<i>Unterziel 17</i> In Zusammenarbeit mit den Pharmaunternehmen unentbehrliche Arzneimittel zu bezahlbaren Kosten in den Entwicklungsländern verfügbar machen.	47. Telefonanschlüsse (Fest- und Mobilfunknetz) je 100 Personen 48. Computer- und Internetzugang a. Genutzte Personalcomputer je 100 Personen b. Internetnutzer je 100 Personen
<i>Unterziel 18</i> In Zusammenarbeit mit dem Privatsektor dafür sorgen, dass die Vorteile der neuen Technologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien, genutzt werden können.	

2 Armutszeugnis – Halbzeitbilanz der MDGs

“The calendar says we are half way from 2000 to 2015. But the reality is that we are a million miles away from success.” (Gordon Brown)¹⁰

Die Hälfte der Zeitspanne, die sich die Regierungen für die Verwirklichung der MDGs gesetzt haben, ist abgelaufen. Wie sieht die Halbzeitbilanz aus? Sind die Regierungen bei der Bekämpfung von Armut und Hunger und der Förderung von Bildung, Gesundheit und Geschlechtergerechtigkeit auf dem richtigen Weg? Es ist nicht überraschend, dass unterschiedliche Akteure auf diese Frage unterschiedliche Antworten geben. Während viele Regierungen die globalen Fortschritte bei der Reduzierung extremer Armut und der Grundschulbildung hervorheben, weisen NGOs auf die stagnierende Zahl der Hungernden, die fortschreitende Ausbreitung von HIV und AIDS sowie die ungebremste Zerstörung von Umweltressourcen hin.

Es wäre aber kurzfristig, sich damit zufrieden zu geben, dass die entwicklungspolitischen Akteure eben je nachdem, welche Rolle sie spielen, das „MDG-Glas“ als halb voll oder halb leer ansehen. Denn selbst vermeintliche Fortschritte können sich bei genauerem Hinsehen als nur vordergründige Erfolge entpuppen. So sinkt zwar seit 1990 kontinuierlich die Zahl der Menschen, die in extremer Armut leben. Verantwortlich dafür ist aber überwiegend das Wachstum der chinesischen Wirtschaft und des damit verbundenen Pro-Kopf-Einkommens. Dieser positive Trend überlagert die negativen Entwicklungen in vielen Teilen Afrikas und lässt die Aussichten der Armutsreduzierung rosiger erscheinen als sie in Wirklichkeit sind. Eine Zwischenbilanz über die Verwirklichung der MDGs darf daher nicht auf der globalen Ebene stehen bleiben. Sie muss die Entwicklung in den Regionen und in den einzelnen Ländern analysieren. Denn die Millenniumsziele gelten nicht nur auf globaler Ebene sondern auch für jedes einzelne Land. Dies haben die Regierungen beim Millenniumsgipfel 2005 bestätigt und damals

vereinbart, nationale Strategien zur Verwirklichung der MDGs auszuarbeiten.

Erschwert wird die Formulierung nationaler Strategien wie auch einer Bilanz des bisher Erreichten durch das Fehlen genauer Statistiken. In zahlreichen Ländern gibt es weder verlässliche Daten über die Zahl der Hungernden, noch über die Müttersterblichkeit, die Ausbreitung von HIV oder die Zahl der Menschen, die jedes Jahr an Malaria sterben. Selbst über die Entwicklung der Einkommensarmut gibt es nach Weltbankangaben in mehr als 50 Prozent aller Länder keine verlässlichen Statistiken. Fort- bzw. Rückschritte bei der Verwirklichung der MDGs lassen sich auf einer derart schwachen Datengrundlage nicht exakt bestimmen. Bestenfalls sind grobe Schätzungen möglich. Die exakten Zahlen von Weltbank und UN, auf die sich auch die folgenden Ausführungen beziehen, spiegeln eine Genauigkeit vor, die jeder wissenschaftlichen Grundlage entbehrt.

Dies ist nur eine der Schwächen eines Entwicklungskonzepts, das sich auf die Verwirklichung einiger weniger quantitativer Zielgrößen konzentriert. Daneben gibt es gegenüber den MDGs eine Reihe weiterer Kritikpunkte, die es problematisch machen, dass diese Ziele nun im Zentrum des globalen Entwicklungsdiskurses stehen (mehr dazu in den folgenden Kästen „Kritik an den MDGs“). Sie müssen bei der folgenden Halbzeitbilanz der MDGs mitberücksichtigt werden.

¹⁰ Gordon Brown in seiner ersten Rede als britischer Premierminister vor den Vereinten Nationen in New York am 31. Juli 2007.

Kasten 4

Kritik an den MDGs (1): Schwache Ziele

Die quantitativen Millenniumsziele 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 selbst wenn das Ziel realisiert wird, werden nach den Schätzungen der Weltbank im Jahr 2015 noch immer 721 Millionen Menschen weltweit in extremer Armut leben.¹¹

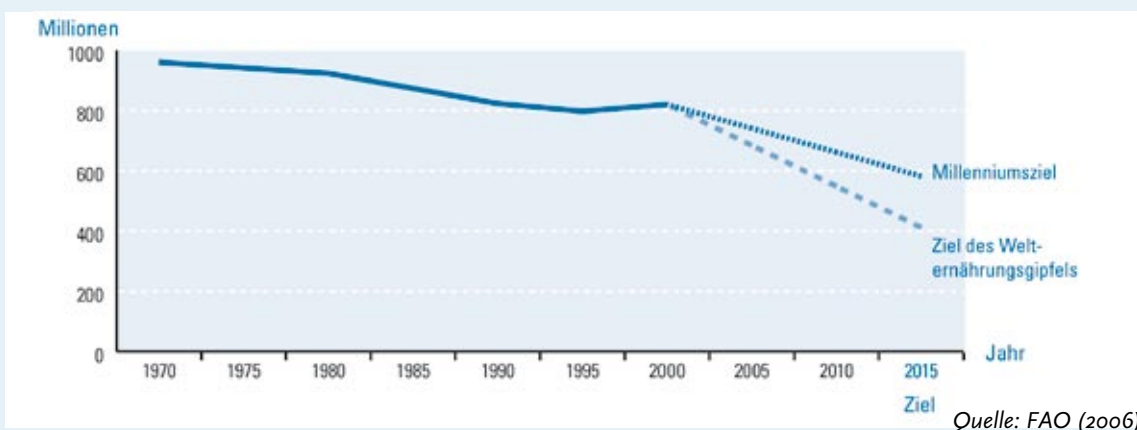
Hinzu kommt, dass viele der quantitativen Ziele der Millenniumserklärung in UN-Beschlüssen früherer Jahre weiter gingen und eher erreicht werden sollten. Mit dem neuen Zeitziel 2015 wurde ihre Verwirklichung lediglich ein weiteres Mal vertagt. Dies reflektiert das resignierte Eingeständnis der Regierungen,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

Die Schwäche der MDGs wird am Beispiel des Wasserzieles deutlich: Bereits 1981 hatten die Vereinten Nationen das Ziel aufgestellt, bis zum Jahr 1990 die weltweite Versorgung mit sauberem Trinkwasser und Abwasserbeseitigung zu erreichen. 1990 verpflichteten sich die Regierungen beim Weltkindergipfel, eine universelle Wasserversorgung bis 1995 sicherzustellen. Die Agenda 21 sah zwei Jahre später vor, dass bis zum Jahr 2000 alle

Einwohner von Städten Zugang zu Trinkwasser und 75% von ihnen Zugang zu Abwasserentsorgung erhalten sollten. Die Zielvorgabe des siebten MDGs sieht nun nur noch vor, bis 2015 den Anteil der Menschen, die keinen nachhaltigen Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser haben, zu halbieren (Unterziel 10).

Wie die Regierungen, zum Teil durch subtile sprachliche Tricks, weitergehende Entwicklungsziele durch die MDGs abgeschwächt haben, zeigt sich am Beispiel der Bekämpfung von Hunger und Unterernährung. Beim Welternährungsgipfel in Rom 1996 hatten die Regierungen sich verpflichtet, die **Zahl** der unterernährten Menschen gegenüber dem damaligen Stand (823 Millionen) bis spätestens zum Jahr 2015 zu halbieren. Das bedeutete, die Zahl der Hungernden auf 412 Millionen zu reduzieren. Vier Jahre später vereinbarten die Regierungen in der Millenniumserklärung, nicht die Zahl sondern den **Anteil** der Menschen, die Hunger leiden, zu halbieren. Diese kleine sprachliche Änderung bedeutet in der Praxis, dass die Regierungen im Jahr 2015 170 Millionen hungernde Menschen mehr politisch in Kauf nehmen. Denn angesichts des Bevölkerungswachstums bedeutet ein halbiertes Anteil von Hungernden im Jahr 2015 noch immer schätzungsweise 582 Millionen Menschen (siehe Grafik 1).

Grafik 1: Zahl der Unterernährten in Entwicklungsländern

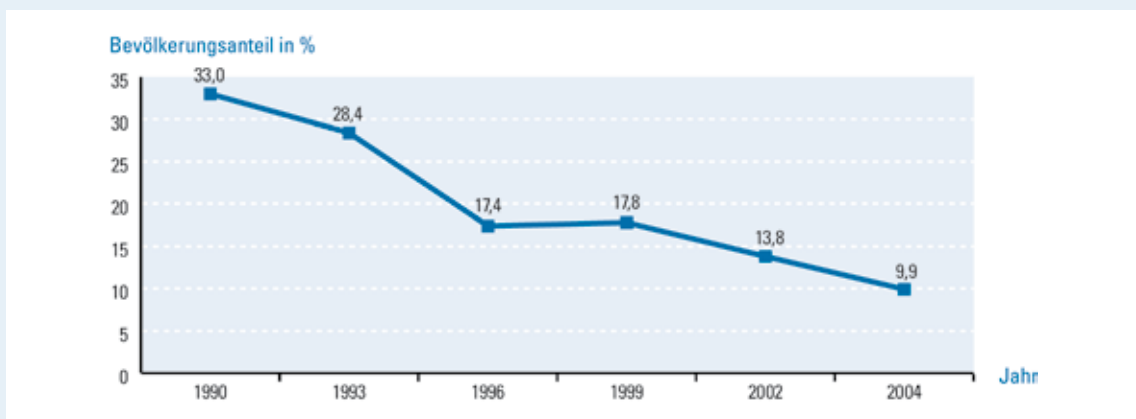


¹¹ World Bank (2007), S. 65.

Ein weiterer Trick, die Entwicklungsziele abzuschwächen, bestand darin, den Zeitraum zu verlängern, in dem die Ziele verwirklicht werden sollen. Eigentlich wäre es selbstverständlich gewesen, als Ausgangsjahr für die MDGs das Jahr 2000 zu nehmen. Stattdessen wählten die Vereinten Nationen für wesentliche Ziele als Basisjahr 1990 und verlängerten damit

die Zeitspanne für die Umsetzung von 15 auf 25 Jahre. Da in China bereits in den 1990er Jahren der Anteil der extrem Armen rapide gesunken war (s. Grafik 2), hatte die Region „Ostasien und Pazifik“ bereits im Jahr 2000 das erste Millenniumsziel erreicht – in dem Jahr, in dem die Regierungen es in der Millenniumserklärung erst beschlossen.¹²

Grafik 2: Extreme Armut in China



Quelle: World Bank (2007), S. 65.

¹² Vgl. Pogge (2007), S. 7.

MDG 1: Einkommensarmut und Hunger bekämpfen

Auf den ersten Blick fällt die Halbzeitbilanz des ersten Millenniumsentwicklungsziels positiv aus: Zwischen 1990 und 2004 ist der Anteil der Menschen, die von weniger als einem US-Dollar pro Tag¹³ leben, von 29 auf 18 Prozent gesunken. In absoluten Zahlen bedeutet dies einen Rückgang von 1,247 Milliarden Menschen 1990 auf 986 Millionen 2004.¹⁴ Setzt sich der gegenwärtige Trend, wie von der Weltbank berechnet, fort, leben 2015 noch 11,8 Prozent der Weltbevölkerung in absoluter Armut. Auch wenn dies noch immer schätzungsweise 721 Millionen Menschen wären, wäre das Millenniumsziel damit übererfüllt.

Sieht man sich die Trends in den verschiedenen Regionen der Erde an, ergibt sich allerdings ein differenzierteres Bild. Durch die großen Fortschritte in China hat die Region Ostasien und Pazifik bereits heute das 2015-Ziel überholt (s. Kasten 4). Der südasiatische Raum befindet sich, vor allem durch die Veränderungen in Indien, auf dem berechneten Trendpfad und hat somit gute Aussichten, das Ziel fristgerecht zu erreichen. In Afrika südlich der Sahara konnte der Anteil der in absoluter Armut lebenden Bevölkerung dagegen bisher kaum reduziert werden. Er sank zwischen 1990 und 2004 lediglich von 46,7 auf 41,1 Prozent (s. Grafik 3). Die Zahl der Armen wird in dieser Region selbst nach den optimistischen Prognosen der Weltbank bis zum Jahr 2015 auf 326 Millionen steigen.

Nimmt man als Armutsmaß den Schwellenwert von zwei US-Dollar pro Tag¹⁵, sind die Fortschritte weitaus geringer (s. Grafik 4). Zwar ist der weltweite Anteil der Menschen, die unterhalb dieser Armutsschwelle leben, zwischen 1990 und 2004 von 60,8 auf 47,7 Prozent gesunken. Ihre Zahl beträgt aber noch immer mehr als 2,5 Milliarden. Bis 2015 werden allein in Indien 853 Millionen Arme leben (gegenüber 734 Millionen 1990). In Afrika südlich der Sahara werden 2015 200 Millionen mehr Menschen in Armut leben als 1990 (597 Millionen 2015 gegenüber 396 Millionen 1990). Von einem Durchbruch in der Armutsbekämpfung zeugen diese Weltbankprognosen nicht.

¹³ Als exakten Schwellenwert für die extreme Armut nennt die Weltbank inzwischen 1,08 US-Dollar pro Tag, gemessen in Kaufkraftparitäten.

¹⁴ Vgl. World Bank (2007), S. 65.

Besonders der Blick auf einzelne afrikanische Länder gibt wenig Anlass zu Optimismus. In zahlreichen Ländern lebt mehr als die Hälfte der Bevölkerung in extremer Armut, im erdölreichen Land Nigeria sind es sogar 70,8 Prozent. Zugleich wächst dort, wie in vielen anderen Ländern des Südens, die Zahl der Millionäre – und damit zugleich die Kluft zwischen Arm und Reich. Aber die Verteilung von Einkommen und Vermögen innerhalb eines Landes ist nicht Thema der MDGs (s. Kasten 5).

Tabelle 1
Die 20 Länder mit der höchsten Einkommensarmut

Land	Einkommen unter 2 US-Dollar/Tag <i>(Bevölkerungsanteil in %)</i>	Einkommen unter 1 US-Dollar/Tag <i>(Bevölkerungsanteil in %)</i>
Sambia	94,1	75,8
Nigeria	92,4	70,8
Mali	90,6	72,3
Tansania	89,9	57,8
Burundi	87,6	54,6
Niger	85,8	60,6
Madagaskar	85,1	61,0
Zentralafrikanische Republik	84,0	66,6
Ruanda	83,7	51,7
Simbabwe	83,0	56,1
Gambia	82,9	59,3
Bangladesch	82,8	36,0
Nicaragua	79,9	45,1
Indien	79,9	34,7
Ghana	78,5	44,8
Mosambik	78,4	37,8
Haiti	78,0	53,9
Äthiopien	77,8	23,0
Kambodscha	77,7	34,1
Malawi	76,1	41,7
Mongolei	74,9	27,0

Quelle: World Bank (2006b), jeweils aktuellste verfügbare Werte

¹⁵ Exakt sind es seit einigen Jahren 2,15 US-Dollar pro Tag, gemessen in Kaufkraftparitäten.

Kasten 5

Kritik an den MDGs (2): Blindheit gegenüber Verteilungsfragen

In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich die Kluft zwischen Arm und Reich (gemessen am Gini-Koeffizienten) innerhalb vieler Länder vergrößert.¹⁶ Von den 73 Ländern, für die die UN Zahlen vorliegen, verzeichneten 53 (mit über 80 Prozent der Weltbevölkerung) eine wachsende Ungleichverteilung des Einkommens. In lediglich neun Ländern (mit rund vier Prozent der Weltbevölkerung) hat sich das Wohlstandsgefälle zwischen Arm und Reich reduziert. Besonders groß sind die Gegensätze in Namibia, Brasilien, Südafrika, Chile und Simbabwe.

Auch in Ländern, die ein hohes Wirtschaftswachstum aufweisen, sind die sozialen Disparitäten weiterhin groß. In China liegt beispielsweise der Index der menschlichen Entwicklung (Human Development Index, HDI) in der westliche Provinz Guizhou bei 0,64, und damit knapp über dem Wert Namibias, während er in Shanghai 0,89 beträgt und damit ungefähr auf der Höhe Portugals liegt. Die Asiatische Entwicklungsbank warnt in einem umfassenden Bericht 2007 vor den negativen wirtschaftlichen Folgen der wachsenden Ungleichheit in dieser Region.¹⁷ Nach ihren Angaben hat sich die Ungleichverteilung des Einkommens seit den 1990er Jahren in den meisten Ländern Asiens signifikant vergrößert. Dies gilt insbesondere für Bangladesch, China, Kambodscha, Laos, Nepal und Sri Lanka.

Vor diesem Hintergrund kritisierte das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) in seinem Bericht über die menschliche Entwicklung 2005, dass sich die Politik zur Verwirklichung der MDGs bislang zu wenig mit Fragen der Ungleichverteilung von gesellschaftlicher Macht, Einkommen und Vermögen befasst habe. Die auf menschliche Entwicklung gerichteten Strategien müssten daher künftig die Verteilung in den Mittelpunkt stellen. In die Pläne zur Verwirklichung der MDGs müssten Maßnahmen zur Überwindung extremer Ungleichheiten aufgenommen werden. Dies schließt auch Transferleistungen des Staates an die Armen ein. Eine notwendige Voraussetzung dafür wäre allerdings die Fähigkeit des Staates, zusätzliche Einnahmen, insbesondere in Form von Steuern, zu erzielen. Diese Fähigkeit müsste in vielen Ländern des Südens erheblich ausgebaut werden.

Die MDG-Agenda müsse künftig über nationale Durchschnitte hinausblicken und sich mit den strukturellen Ungleichheiten befassen, die mit Reichtum, Geschlecht, Wohnort und Vermögenswerten zusammenhängen. Die Forderung des UNDP-Berichts lautet daher:

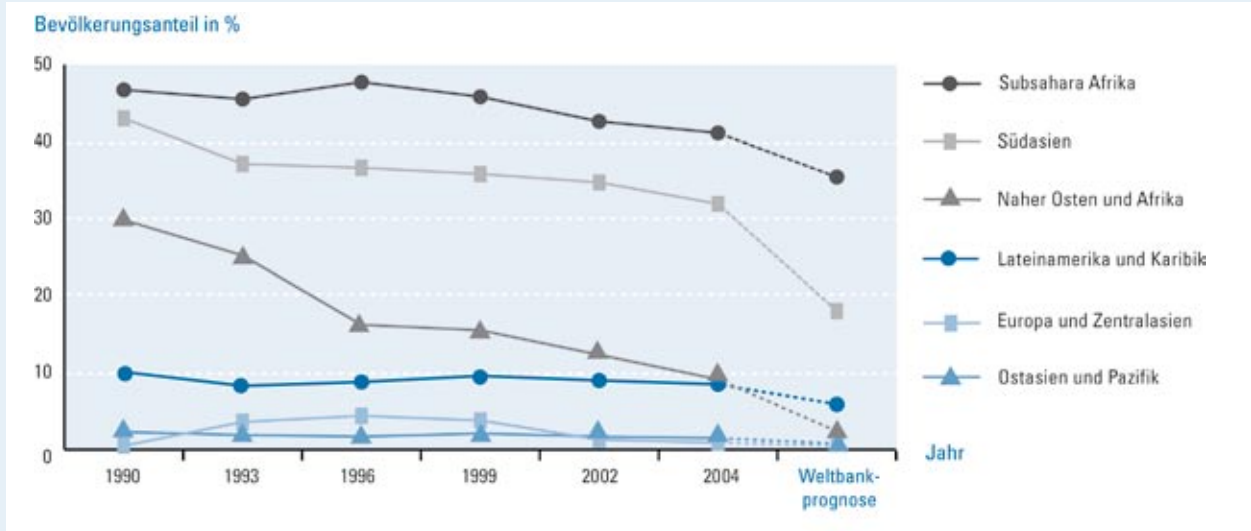
„Die Regierungen sollten sich ausdrücklich auf konkrete Einzelziele für geringere Ungleichheit und ausgewogenere Chancen verpflichten, zusätzlich zu den aggregierten Zielen der MDGs.“¹⁸

¹⁶ Vgl. UNDP (2005).

¹⁷ Vgl. Asian Development Bank (2007).

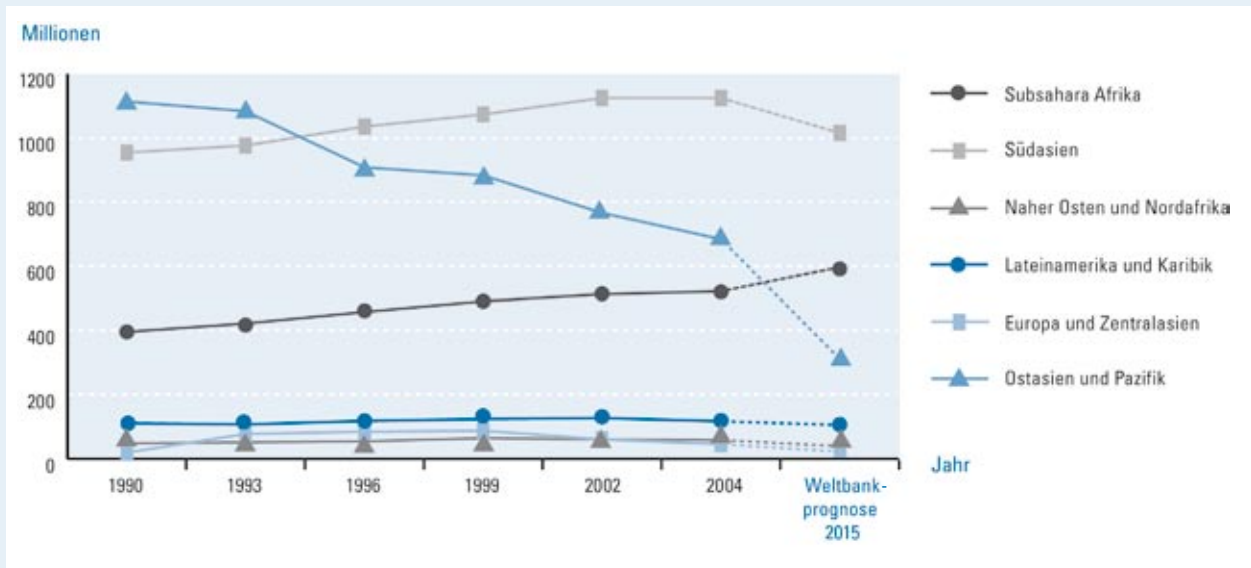
¹⁸ Ebd., S. 91 (zitiert nach der deutschen Ausgabe des Berichts).

Grafik 3: Anteil der Menschen, die von weniger als 1 US-Dollar am Tag leben



Quelle: World Bank (2007), S. 65.

Grafik 4: Zahl der Menschen, die von weniger als 2 US-Dollar am Tag leben



Quelle: World Bank (2007), S. 65.

Auch die Halbzeitbilanz für das zweite Unterziel von MDG 1, den Anteil der Menschen, die Hunger leiden, gegenüber 1990 zu halbieren, fällt besorgniserregend aus. Zwischen dem Zeitraum 1990-1992 und 2001-2003 ist der Anteil in den Entwicklungsländern lediglich von 20 auf 17 Prozent gesunken.¹⁹ Dies ist auf Verbesserungen in wenigen Ländern, vor allem in China, zurückzuführen. Die absolute Zahl der Unterernährten blieb mit 820 Millionen gegenüber 823 Millionen (1990-1992) nahezu konstant. Seit Mitte der 1990er Jahre steigt die Zahl sogar wieder, nachdem sie bis 1995-97 um 26 Millionen gesunken war. Der globale Trend weist in die falsche Richtung. Zum Vergleich: In den 1970er Jahren war die Zahl der Hungernden um 37 Millionen, in den 1980er Jahren um 100 Millionen gesunken.

Beinahe ein Drittel aller Kinder, die in Entwicklungsländern leben, sind unterernährt oder in ihrer Entwicklung durch Fehlernährung gehemmt. Auch hier ist die Situation in Afrika besonders katastrophal. In einigen Ländern beträgt der Anteil der Menschen, die Hunger leiden, mehr als 50 Prozent, insbesondere in Eritrea (73 Prozent), der Volksrepublik Kongo (72 Prozent), Burundi (67 Prozent) und der Zentralafrikanischen Republik (56 Prozent).²⁰

Hunger und Unterernährung haben auch negative Folgen für die Verwirklichung anderer MDGs. Denn eine mangelhafte Ernährung trägt nicht nur zur grundsätzlichen Beeinträchtigung der persönlichen Entwicklung bei, sondern ist auch eine zentrale Ursache für mehr als die Hälfte aller Todesfälle bei Kindern (s. MDG 4).

¹⁹ Vgl. FAO (2006), S. 8.

²⁰ Vgl. FAO (2006), Table 1.

Kasten 6

Kritik an den MDGs (3): Technokratisches Armutsmaß

Die MDGs definieren Armut in erster Linie als Einkommensarmut. 1995 waren die Regierungen schon einmal weiter. Damals fand in Kopenhagen der Weltsozialgipfel statt. Nach dem Aktionsprogramm dieses Gipfels hat Armut

„vielfältige Erscheinungsformen. Zu ihnen gehören das Fehlen von ausreichenden Einkommen und produktiven Ressourcen, um auf Dauer den Lebensunterhalt bestreiten zu können; Hunger und Mangelernährung; ein schlechter Gesundheitszustand; begrenzter oder fehlender Zugang zu Bildung und anderen Grunddiensten; erhöhte Morbidität und Mortalität aufgrund von Krankheiten; Obdachlosigkeit und menschenunwürdige Unterkünfte; eine unsichere Umwelt sowie soziale Diskriminierung und Ausgrenzung. Ein weiteres Merkmal ist mangelnde Beteiligung an den Entscheidungsprozessen und am bürgerlichen, sozialen und kulturellen Leben.“²¹

Die Regierungen vertraten damit in Kopenhagen eine breite Armutsdefinition, die weit über die reine Einkommensarmut hinausreicht. In der Millenniumserklärung verwendeten die Regierungen dagegen den Weltbank-Indikator von einem US-Dollar pro Tag zur Definition und Messung der „extremen“ Armut und distanzieren sich damit vom umfassenderen Armutskonzept des Weltsozialgipfels und auch von der Position des Wirtschaftswissenschaftlers und Nobelpreisträgers Amartya Sen, dass

„Armut als Entbehrung grundlegender Lebenschancen und nicht nur als geringes Einkommen“

verstanden werden müsse.²²

Die von der Weltbank verwendete Methodik der Armutsmessung und der Indikator der extremen Armut sind aus verschiedenen Gründen problematisch. Konsequenterweise suggeriert diese statische Zielgröße, dass die Probleme der extremen Armut gelöst wären, sobald das Einkommen aller Armen auf ein Niveau von 1,10 US-Dollar pro Tag angehoben würde.

Für weite Regionen dieser Welt erweist sich die Armutsschwelle von einem US-Dollar pro Tag als viel zu niedrig. Die Weltbank selbst hat vor einigen Jahren diese Armutsgrenze minimal angepasst. Sie liegt heute bei 1,08 US-Dollar. Die Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC) geht für Lateinamerika von zwei US-Dollar als Definitionsbasis für extreme Armut aus. In den Vereinigten Staaten liegt die Schwelle bei ungefähr zwölf US-Dollar pro Tag.

Wissenschaftliche Kritik an dem Armutsmaß der Weltbank und seiner technischen Anwendung kommt von Sanjay G. Reddy und Thomas W. Pogge von der New Yorker Columbia University. Sie kritisieren unter anderem die Praxis der Weltbank, die Bezugsgröße für die extreme Armut (ein US-Dollar pro Kopf und Tag) in Kaufkraftparitäten auszudrücken, um die Vergleichbarkeit der Zahlen zwischen den Ländern zu ermöglichen. Denn ein US-Dollar hat in Deutschland zweifellos eine andere Kaufkraft als in Bangladesh. Die Definition der Kaufkraftparitäten beruht jedoch auf internationalen Warenkörben, die mit dem Konsum der Armen wenig zu tun haben. Die in den Warenkörben berücksichtigten Dienstleistungen, die in Entwicklungsländern oft sehr preiswert sind (z.B. Haushaltshilfen), werden von Armen wenig nachgefragt. Sie konzentrieren sich in ihrem Konsum auf Grundnahrungsmittel, die weltweit gehandelt werden (Reis, Getreide etc.) und deren Preise sich zwischen reichen und armen Ländern vergleichsweise wenig unterscheiden. Die Schlussfolgerung von Pogge und Reddy:

„Wenn wir als ‚extrem Arme‘ diejenigen verstehen, die nicht annähernd ausreichenden Zugang zu Gütern des Grundbedarfs haben, dann müssen wir davon ausgehen, dass die Weltbank (...) die Zahl der Armen in vielen armen Ländern, in denen Nahrungsmittel im Verhältnis zu Dienstleistungen teurer sind als in den USA, wesentlich zu niedrig angesetzt hat.“²³

²¹ Vgl. UN (1995): Programme of Action of the World Summit for Social Development, para. 19.

²² Zitiert nach Social Watch (2005), S. 12 (dt. Ausgabe).

²³ Pogge (2007), S. 10.

MDG 2: Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung

Von dem Ziel, bis zum Jahr 2015 die Grundschulbildung für alle Mädchen und Jungen sicherzustellen, ist die Welt noch weit entfernt. Im Jahr 2004 konnten 77 Millionen Kinder im Alter von 6 bis 12 Jahren keine Schule besuchen.²⁴ Zwischen 2000 und 2005 stieg zwar die Zahl der Länder, in denen die Grundschulabschlussquote bei 100 Prozent lag, von 37 auf 52, darunter Länder wie Bolivien, Kenia und Indonesien.²⁵ Dennoch werden 57 der 152 Entwicklungsländer, für die die entsprechenden Statistiken vorliegen, MDG 2 nicht erreichen, wenn der gegenwärtige Trend anhält. Hinzu kommen 33 Länder mit fehlenden Daten, deren Perspektiven ebenfalls negativ sind.

Auf regionaler Ebene wurden besonders dort Fortschritte erzielt, wo die Einschulungsquoten bisher am geringsten waren: In Nordafrika, Südasien und Subsahara-Afrika. Gerade diese Region ist jedoch noch weit davon entfernt, allen Kindern eine vollständige Grundschulbildung zu ermöglichen. 65 Prozent der afrikanischen Länder werden vor dem Jahr 2040 eine Abschlussquote von 100 Prozent wahrscheinlich nicht erreichen. In Afrika südlich der Sahara stieg der Anteil der Erstklässler, die das fünfte Schuljahr erreichten, lediglich von 50 Prozent 1990 auf 58 Prozent 2004. Dagegen sank in Lateinamerika und der Karibik die Quote der Grundschulabbrecher im gleichen Zeitraum von 17 auf drei Prozent.

Die reinen Einschulungsstatistiken verschleiern allerdings den tatsächlichen Bildungsnotstand in vielen Entwicklungsländern. Denn nach Angaben der UNESCO hätten Haushaltsuntersuchungen gezeigt, dass viele der eingeschulten Kinder die Schule nicht regelmäßig besuchen.²⁶ Dies ist eine der Erklärungen für die Diskrepanz zwischen Einschulungs- und Alphabetisierungsquote in vielen Entwicklungsländern. Hohe Einschulungsquoten bedeuten noch lange kein hohes Bildungsniveau der Kinder (s. Kasten 7).

²⁴ UNESCO (2006), S. 1.

²⁵ Vgl. World Bank (2007), S. 21ff

²⁶ UNESCO (2006), S. 1.

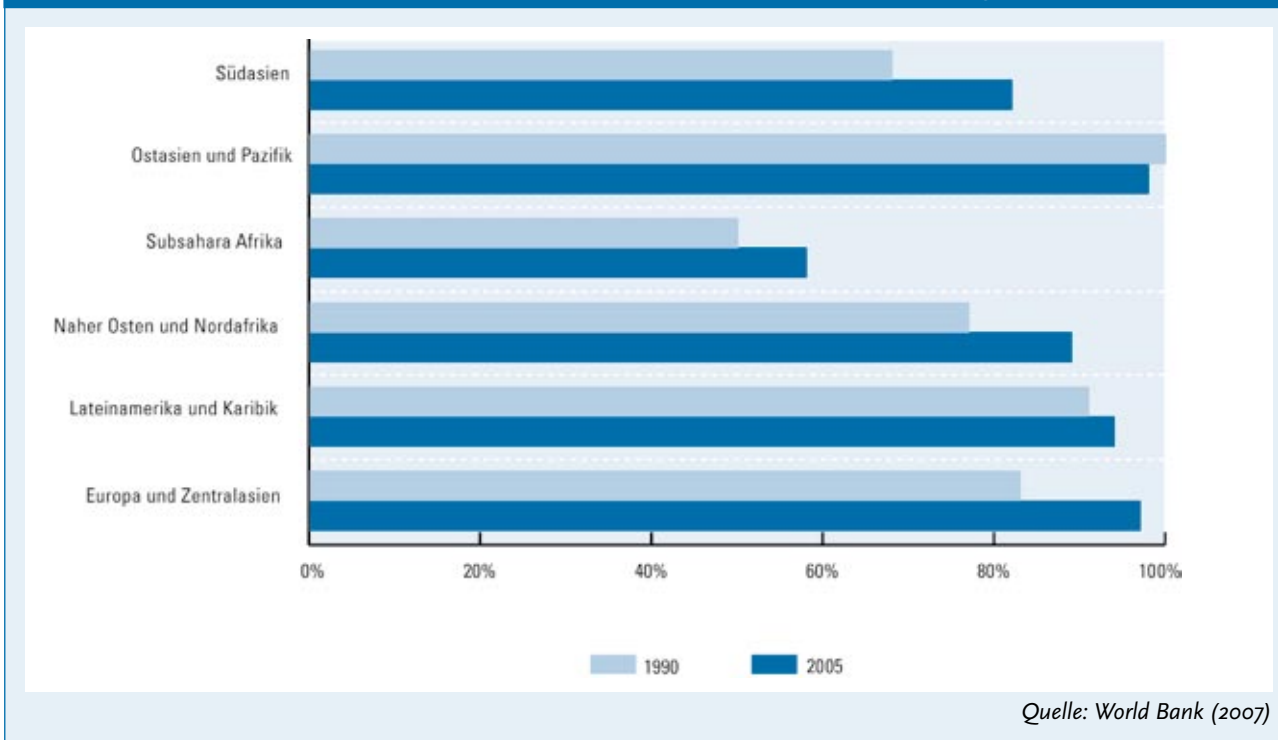
Tabelle 2
Fort- und Rückschritte bei der
Grundschulbildung
(Grundschulabschlussquote in %)

Land	2000	2005
Fortschritte		
Mosambik	16,2	42,0
Kambodscha	46,6	92,3
Benin	34,9	65,0
Ruanda	22,4	39,0
Nigeria	16,8	28,1
Guinea	33,3	54,5
Madagaskar	35,6	57,7
Äthiopien	36,7	55,0
Senegal	36,0	52,2
Burundi	25,1	35,7
Rückschritte		
Mauretanien	51,6	44,5
Namibia	85,4	75,3
Malawi	67,2	60,7
Quelle: World Bank (2007), S. 69		

Dennoch gab es in einzelnen Ländern durchaus Fortschritte. Einen starken Zuwachs bei der Grundschulabschlussquote verzeichnete zum Beispiel Kambodscha, wo die Quote von 46,6 Prozent im Jahr 2000 auf 92,3 Prozent im Jahr 2005 gestiegen ist. In anderen Ländern, wie beispielsweise in Mauretanien, war die Entwicklung dagegen sogar rückläufig, obwohl dort bereits im Jahr 2000 nur knapp die Hälfte aller Kinder überhaupt einen Grundschulabschluss erreichte (siehe Tabelle 2).

Erhebliche Unterschiede in der Grundschulbildung bestehen nicht nur zwischen verschiedenen Ländern sondern auch zwischen sozialen Gruppen. Ob Kinder in die Schule gehen können, hängt nach wie vor auch von ihrem Geschlecht, der finanziellen Situation ihrer Familie und der ethnischen Herkunft ab. Besonders betroffen sind doppelt benachteiligte Gruppen, wie etwa Mädchen indigener Herkunft. Die Weltbank schätzt, dass von den 60 Millionen Mädchen, die 2002 keinen Zugang zu Primarschulbildung hatten, 70 Prozent aus besonders benachteiligten Gruppen stammten.

Grafik 5: Regionale Trends in der Grundschulbildung
(Grundschulabschlussquote in % der relevanten Altersgruppe)



Kasten 7

Kritik an den MDGs (4): Quantität vor Qualität

Die MDGs und ihre Indikatoren konzentrieren sich auf quantitative Zielgrößen und lassen qualitative Aspekte weitgehend unberücksichtigt. Dadurch spiegeln sie möglicherweise Fortschritte vor, die bei genauerem Hinsehen gar keine sind. Das Millenniumsziel 2, bis 2015 universelle Grundschulbildung für alle Kinder sicherzustellen, ist ein Beispiel dafür. Höhere Einschulungsquoten sind zweifellos erstrebenswert, sie sagen aber noch nichts über die Qualität und die Resultate des Unterrichts. Untersuchungen zeigen, dass zwischen dem Anteil der Kinder, die eingeschult werden, und dem Anteil der Kinder, die am Ende der Grundschule tatsächlich lesen und schreiben können,

in vielen Ländern des Südens eine erhebliche Diskrepanz besteht. So liegt in Belize die Einschulungsquote zwar bei 99,4 Prozent, der Anteil der Viertklässler, die internationale Mindeststandards im Lesen und Schreiben erfüllen, aber nur bei 16 Prozent (s. Grafik 6).²⁷

Um bis 2015 allen Kindern eine kostenlose und qualitativ hochwertige Grundbildung bei einem Schüler/Lehrer-Verhältnis von 40:1 zu ermöglichen, müssten allein in Subsahara Afrika vier Millionen zusätzliche Lehrer eingestellt werden.²⁸

²⁷ Auf dieses Problem weist auch die Weltbank in ihrem Global Monitoring Report 2007 hin, vgl. World Bank (2007), S. 94ff.

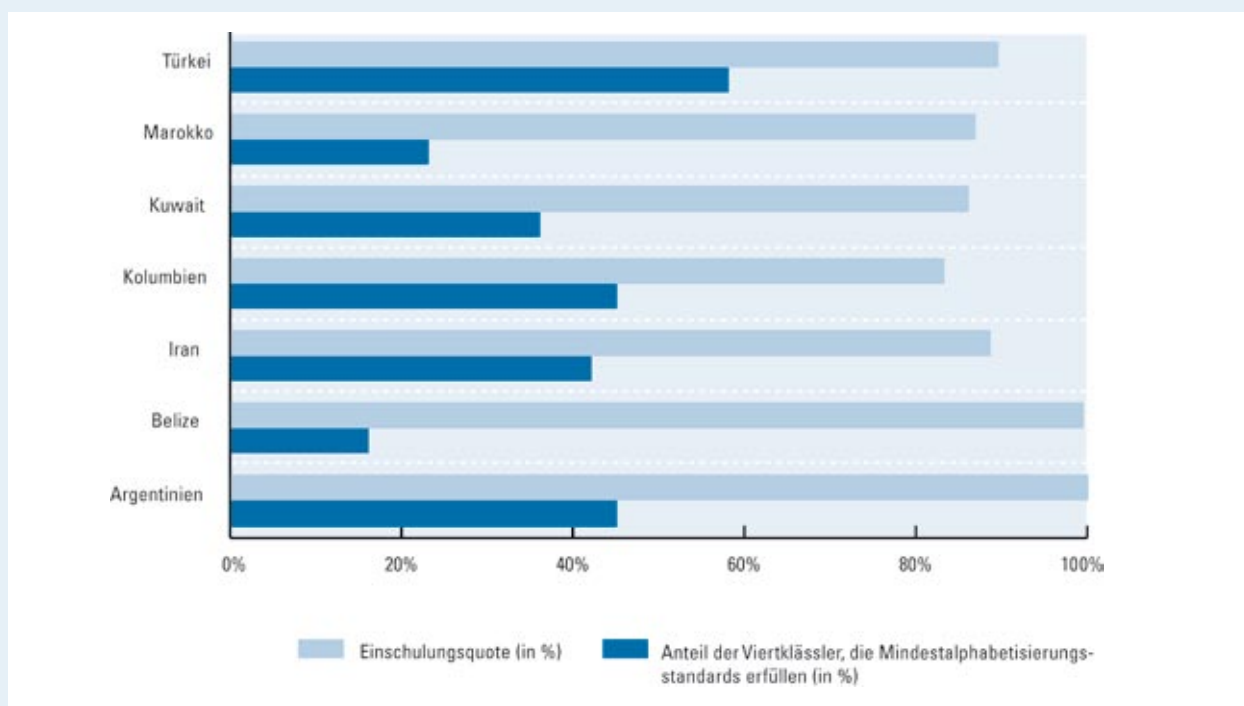
²⁸ Vgl. Kühn/Caprio/von Buttlar (2007), S. 32.

Problematisch ist außerdem, dass sich MDG 2 auf die Grundschulbildung beschränkt. Weitergehende Ziele, wie sie in der UNESCO-Initiative „Bildung für Alle“ und zuletzt beim Weltbildungsforum Im Jahr 2000 in Dakar formuliert wurden, kommen in den MDGs nicht vor. Die Folge ist eine Konzentration finanzieller Mittel und politischer Aufmerksamkeit auf den Grundschulsektor, während die weiterführenden Schulen und die Aus- und Fortbildung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen sträflich vernachlässigt werden. Die Folge: Während die weltweite Einschulungsquote inzwischen auf 86 Prozent gestiegen ist, liegt der Anteil afrikanischer Kinder, die nach der

Grundschule eine weiterführende Schule besuchen, bei gerade einmal 30 Prozent. In Süd- und Westasien sind es 51 Prozent und in den arabischen Ländern 66 Prozent.²⁹

Statt sich auf ein selektives Entwicklungsziel zu beschränken, fordern Bildungsexperten daher die Rückbesinnung auf ein ganzheitliches und umfassendes Konzept der Bildungszusammenarbeit, das alle Phasen von der Vorschulerziehung bis zur Erwachsenenbildung umfasst und auch die Qualität der Bildung berücksichtigt.³⁰

Grafik 6: Anspruch und Wirklichkeit der Alphabetisierung



Quelle: Social Watch (2006) und International Association for the Evaluation of Educational Achievement (2003); jeweils aktuellste verfügbare Zahlen.

²⁹ UNESCO (2006), S. 1.

³⁰ Vgl. dazu Langthaler (2007).

MDG 3: Gleichstellung der Geschlechter fördern

Fortschritte bei der Verwirklichung des Ziels, die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern, lassen sich im MDG-Kontext bisher nicht adäquat ermitteln. Denn als Erfolgsmesser verwenden die Vereinten Nationen lediglich drei Indikatoren: Die Einschulungs- und Alphabetisierungsraten von Mädchen, den Anteil der Frauen an den Beschäftigten außerhalb des Agrarsektors, sowie den Anteil weiblicher Abgeordneter in nationalen Parlamenten. Diese Auswahl spiegelt die komplexen Probleme von Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung von Frauen nicht annähernd wider. Bis heute unterliegen Frauen in vielen Ländern einer benachteiligenden Rechtssprechung, haben einen eingeschränkten Zugang zu Ressourcen und somit zu ökonomischer Autonomie und verfügen über weniger Möglichkeiten ihre Bedürfnisse zu artikulieren und politisch durchzusetzen.

Nimmt man dennoch zunächst die offiziellen MDG-Indikatoren für Geschlechtergleichstellung als Ausgangspunkt, lassen sich in den letzten Jahren allenfalls graduelle Fortschritte feststellen. Das Ziel, die Geschlechterdiskriminierung bei der Einschulung zu überwinden, das bereits bis zum Jahr 2005 verwirklicht werden sollte, erreichten nur 55 Prozent aller Entwicklungsländer.³¹ Zwar übersteigt in Lateinamerika die Einschulungsrate von Mädchen inzwischen die von Jungen. Auch in Ostasien und dem Pazifik werden Mädchen bei der Einschulung kaum noch benachteiligt. In Südasien erreichten hingegen nur 35 Prozent der Länder das 2005-Ziel, in Afrika südlich der Sahara waren es sogar nur 20 Prozent aller Länder. In Regionen mit niedrigeren Einschulungsquoten und einem geringen Einkommensniveau ist die Benachteiligung von Mädchen in der Grundschule meist am größten. Erheblichen Nachholbedarf gibt es in Ländern wie dem Tschad, Äthiopien, Marokko und dem Senegal.

Auch bei der Verwirklichung des Ziels, die Diskriminierung von Mädchen in den weiterführenden Schulen zu überwinden, reichen die bisherigen Fortschritte noch nicht aus, um die 2015-Ziele zu verwirklichen. Noch immer besuchen in 63 Ländern (von 130 Ländern, für

die Daten vorliegen) zum Teil wesentlich weniger Mädchen als Jungen weiterführende Schulen. Infolge dessen konnten auch die gravierenden Unterschiede in der Alphabetisierungsrate Jugendlicher bislang nicht überwunden werden. Nach Schätzungen der UNESCO sind von den weltweit 137 Millionen jugendlichen Analphabeten mindestens 63 Prozent weiblich.³²

Noch wesentlich größer als in der Schule sind die Chancenunterschiede zwischen Männern und Frauen auf dem formellen Arbeitsmarkt. Trotz der Verbesserungen bei den Einschulungsquoten von Mädchen führen diese bei wesentlich weniger Frauen später zu einem Einstieg ins Berufsleben. In vielen Ländern sind die Berufsfelder für Frauen weiterhin auf den Agrarsektor und die informelle Wirtschaft beschränkt. Weltweit lag der Anteil der Frauen an den Beschäftigten außerhalb des Agrarsektors 2004 bei 38,1 Prozent. In den Ländern mit niedrigem Einkommen waren es durchschnittlich nur 23,4 Prozent, in Südasien, dem Nahen und Mittleren Osten und weiten Teilen Afrikas weniger als 20 Prozent. Das Schlusslicht bilden Pakistan (8,6 Prozent) und Niger (7,8 Prozent).

Die Gleichstellung von Frauen korreliert aber keineswegs automatisch mit dem ökonomischen Entwicklungsstand eines Landes. Ruanda ist ein Beispiel dafür, wie in einem der ärmsten Länder der Welt durch eine gezielte Gleichstellungspolitik in den letzten Jahren die gesellschaftliche Situation der Frauen gestärkt wurde. Im Jahr 2007 steht Ruanda auf der Liste des Index zur Gleichstellung der Geschlechter (Gender Equity Index, GEI) auf Rang 3, hinter Schweden und Finnland und noch vor Norwegen und Deutschland.³³

Der GEI wurde im Jahr 2004 von Social Watch entwickelt, um die Trends bei der Gleichstellung der Geschlechter auf Grundlage eines umfassenden Sets von Indikatoren sichtbar zu machen (s. Grafik 7). Der Index kombiniert drei Dimensionen:

1. Gleichberechtigung (% der Frauen in technischen Positionen, % der Frauen in Management- und Regierungspositionen, % der Frauen in Parlamenten, % der Frauen auf Ministerposten).

³¹ Vgl. World Bank (2007), S. 111ff.

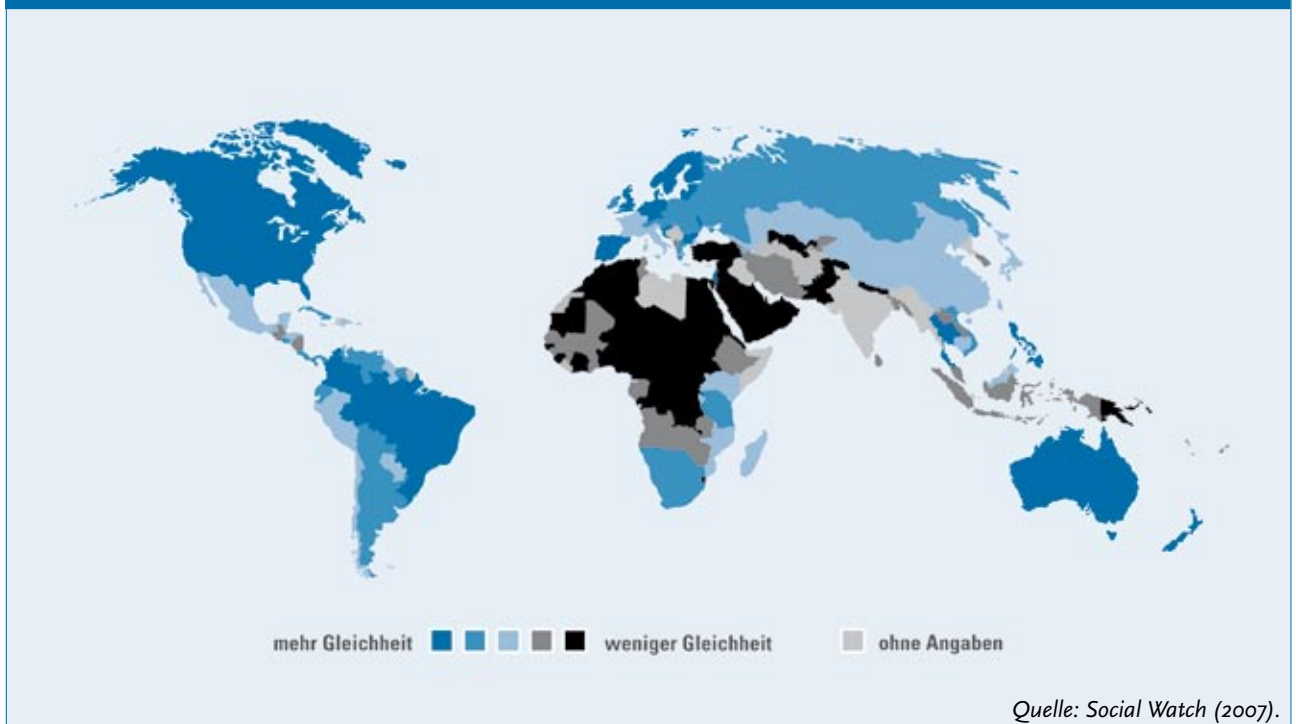
³² Vgl. World Bank (2007), S. 114.

³³ Vgl. Social Watch (2007).

2. Wirtschaftliche Aktivität (Einkommensunterschiede, % der wirtschaftlich aktiven Frauen (ausgenommen der landwirtschaftliche Sektor)).
3. Bildung (Unterschiede in der Alphabetisierung, Unterschiede in der Einschulungsrate in Grund- und weiterführenden Schulen).³⁴

Unter den zehn Ländern, die in den letzten drei Jahren die größten Fortschritte im Genderbereich erzielten, befinden sich neben Ruanda auch Ekuador und Guatemala. Zu den zehn Ländern mit den größten Rückschritten gehören neben Angola und der Türkei auch die USA.

Grafik 7: Der Index zur Gleichstellung der Geschlechter 2007



³⁴ Für genauere Informationen zur Konzeption des GEI siehe: Social Watch (2006), S. 91ff und 159.

MDG 4: Senkung der Kindersterblichkeit

Über 10 Millionen Kinder sterben jährlich in Entwicklungsländern bevor sie das fünfte Lebensjahr erreichen. Obwohl die meisten Todesursachen wie Diarrhöe oder Masern durch einfache und kostengünstige Maßnahmen bekämpft werden könnten, wurden weltweit seit 1990 nur geringe Fortschritte erreicht. Wenn sich am gegenwärtigen Trend nichts ändert, wird das Ziel, die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren zwischen 1990 und 2015 um zwei Drittel zu senken, nur in wenigen Ländern erreicht werden. 2005 befanden sich lediglich 33 von 147 Ländern im Zeitplan³⁵. In 91 Ländern reichten die bisherigen Fortschritte nicht aus, um das Ziel zu verwirklichen. Und in 23 Ländern stagnierte die Situation oder verschlechterte sich sogar weiter.

Lediglich die Regionen Ostasien und Pazifik sowie Lateinamerika und die Karibik sind auf einem guten Weg, um die für 2015 angestrebte Senkung der Kindersterblichkeitsrate zu erreichen. Aber selbst in diesen Regionen sind in mehr als der Hälfte der Länder die Fortschritte zu gering, um MDG 4 zu verwirklichen.

In Afrika südlich der Sahara zeigt die Halbzeitbilanz weder regional noch für einzelne Länder eine grundlegende Verbesserung der Situation. Kein einziges Land wies im Jahr 2005 Fortschritte im angestrebten Umfang auf. Die Ausbreitung von HIV und AIDS sowie Unruhen und politische Konflikte hatten verheerende Folgen für die Überlebenschance von Kleinkindern und führten in manchen Ländern sogar zu einem Anstieg der Kindersterblichkeit. Verschlechtert hat sich die Lage vor allem in den Ländern des südlichen Afrikas (s. Tabelle 3).

Besonders katastrophal ist die Situation in Sierra Leone, wo 282 von 1000 Kindern ihren fünften Geburtstag nicht erleben. In Angola sind es 260 und in Niger 256. Zum Vergleich: In den reichen Ländern sterben durchschnittlich sieben von 1000 Kindern unter fünf Jahren.

Die Kriege der USA in Afghanistan und dem Irak hatten auch für Kinder verheerende Folgen. Im Irak hat

Tabelle 3
Fort- und Rückschritte bei der Kindersterblichkeit
(Todesfälle je 1000 Kinder unter fünf Jahren)

Land	1990	2005
Fortschritte		
Vietnam	53	19
Eritrea	147	78
Mosambik	235	145
Ägypten	104	33
Peru	78	27
Rückschritte		
Irak	50	125
Botswana	58	120
Zimbabwe	80	132
Swaziland	110	160
Lesotho	101	132

Quelle: World Bank (2007), S. 71

sich die Kindersterblichkeit seit 1990 um 150 Prozent verschlechtert (von 50 auf 125 Todesfälle je 1000 Kinder); In Afghanistan stirbt jedes vierte Kind, bevor es das fünfte Lebensjahr erreicht.

Auch bei der Kindersterblichkeit gibt es nicht nur zwischen den Ländern sondern auch innerhalb einzelner Länder erheblich Differenzen. In der Regel sterben im ärmsten Fünftel der Bevölkerung eines Landes mindestens 40 Prozent mehr Kleinkinder als im reichsten Fünftel. In Ägypten etwa übersteigt der Anteil der gestorbenen Kinder der ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung den der reichsten 20 Prozent um das Dreifache.

Dabei muss die finanzielle Situation eines Landes nicht ausschlaggebend für die ausreichende Versorgung von Kleinkindern sein. Eritrea, ein Land mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von nur 190 US-Dollar, konnte durch gezielte gesundheitspolitische Maßnahmen die Kindersterblichkeit zwischen 1990 und 2005 halbieren.

³⁵ Vgl. World Bank (2007), S. 28f.

MDG 4 ist in besonderem Maße von Fortschritten bei der Verwirklichung der anderen Entwicklungsziele abhängig. Kindersterblichkeit korreliert mit der Alphabetisierungsrate bei Frauen (MDG 2 und 3), mit der Verbreitung von AIDS und anderen ansteckenden Krankheiten (MDG 6), mit Hunger und Unterernährung

(MDG 1), dem Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitären Anlagen (MDG 7) sowie dem Zugang zu Medikamenten und der Gesundheitsbetreuung von Müttern (MDG 5). Bisher ist es das Ziel, bei dem die geringsten Fortschritte vorzuweisen sind.

MDG 5: Verbesserung der Gesundheit von Müttern

Pro Jahr sterben in den Entwicklungsländern etwa 500.000 Frauen während der Schwangerschaft oder bei der Geburt eines Kindes.³⁶ Die meisten Todesursachen, wie Blutungen, Infektionen oder unsachgemäß durchgeführte Abtreibungen, ließen sich durch fachkundige medizinische Betreuung vermeiden. Dadurch könnten nicht nur die Risiken einer Schwangerschaft reduziert, sondern auch chronische Beschwerden nach einer Schwangerschaft vermieden werden.

Die Regierungen hatten sich vor diesem Hintergrund verpflichtet, die Müttersterblichkeitsrate zwischen 1990 und 2015 um drei Viertel zu senken. Dabei hatten sie allerdings übersehen, dass es für das Jahr 1990 keine Statistiken gibt, die mit den heute erhobenen Daten vergleichbar sind. Fortschritte bei der Verwirklichung des MDG 5 lassen sich daher nicht eindeutig messen.

Fest steht, dass die Situation für viele Mütter, vor allem in Afrika, weiterhin katastrophal ist. In Sierra Leone sterben 1000 mal mehr Mütter bei der Schwangerschaft oder der Geburt eines Kindes als in Schweden (2000 im Vergleich zu 2 Todesfälle pro 100.000 Geburten).³⁷ Auch in Angola, Tansania, Niger, Ruanda und Malawi liegt die Zahl der Frauen und Mädchen, die bei der Schwangerschaft oder Geburt ihr Leben lassen, bei mehr als 1400 pro 100.000 Geburten. Zum Vergleich: In den reicheren Ländern sind es durchschnittlich 14.

Ein wichtiger Indikator für die Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Müttern ist der Anteil der Geburten, die von medizinischem Fachpersonal, das heißt von Hebammen, Krankenschwestern oder Ärzten, betreut werden. Hier hat sich die Situation in rund 50 Prozent der Länder seit Anfang der 1990er Jahre verbessert, u.a. in Botswana, Ägypten, Indonesien und Marokko.³⁸ Aber in 35 Prozent der Länder stagniert die Gesundheitsversorgung, in 15 Prozent hat sie sich in den letzten Jahren sogar verschlechtert. Vor allem in Subsahara Afrika und in Asien bleibt das Risiko, durch eine Schwangerschaft zu sterben, bedrohlich hoch. In Äthiopien werden nur sechs Prozent der Geburten me-

dizinisch betreut, in Bangladesch sind es 13, in Afghanistan 14 und in Nepal 15 Prozent (s. Tabelle 4).³⁹

Soziale Ungleichheit zwischen Arm und Reich fällt bei der Gesundheitsversorgung von Müttern besonders stark ins Gewicht. Die bisherigen Fortschritte in der Versorgung kommen vor allem dem reichsten Fünftel der Bevölkerung zu Gute. Besonders benachteiligt sind dagegen junge Mädchen aus armen Familien in Ländern mit unzureichender medizinischer Versorgung. Sie riskieren mit jeder Schwangerschaft ihr Leben.

Tabelle 4
Länder mit der schlechtesten medizinischen Betreuung von Geburten

Land	Medizinisch betreute Geburten (Anteil in %)
Äthiopien	6
Bangladesch	13
Afghanistan	14
Tschad	14
Nepal	15
Nigeria	16
Laos	19
Haiti	24
Burundi	25
Somalia	25
Sambia	27
Eritrea	28
Weltweiter Durchschnitt	63
<i>Quelle: World Bank (2007), Tabelle A.1. Jeweils aktuellste verfügbare Zahl.</i>	

³⁶ Vgl. World Bank (2007), S. 5.

³⁷ Vgl. World Bank (2007), Tabelle A.1

³⁸ Vgl. Social Watch (2006), S. 130ff.

³⁹ Vgl. World Bank (2007), Tabelle A.1

MDG 6: Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten

Die globale Ausbreitung von HIV und AIDS konnte bisher nicht gestoppt werden. Die Zahl der Menschen, die mit HIV leben, ist von acht Millionen im Jahr 1990 auf etwa 39,5 Millionen Ende 2006 gestiegen und wächst weiter. 2,9 Millionen Menschen starben 2006 an AIDS, darunter 380.000 Kinder.⁴⁰ Die Vereinten Nationen schätzen, dass bis 2010 mehr als 18 Millionen Kinder weltweit ein oder beide Elternteile durch AIDS verloren haben werden.⁴¹

Am schlimmsten betroffen sind die Menschen in Afrika südlich der Sahara. Hier leben fast 25 Millionen HIV-Infizierte (siehe Grafik 8). Davon sind 59 Prozent Frauen. 90 Prozent aller HIV-positiven Kinder leben in dieser Region. Die Dimension des Problems ist für die Familien im südlichen Afrika besonders dramatisch: So sind inzwischen in Botswana 57,5 Prozent aller Familien von HIV und AIDS betroffen, in Lesotho sind es 43,4, in Swasiland 42,1 und in Simbabwe 40,2 Prozent.⁴²

Aber nicht nur Afrika wird von der Epidemie heimgesucht: Besonders rasant breitet sich der Virus derzeit in Osteuropa, Zentral- und Ostasien aus. 2006 lebten dort 21 Prozent mehr Menschen mit HIV als zwei Jahre zuvor.

Die Versorgung mit lebensverlängernden Medikamenten hat sich in den letzten Jahren erheblich verbessert. Allein in Afrika südlich der Sahara haben bis Juni 2006 rund eine Million Menschen eine antiretrovirale Behandlung erhalten, zehnmal mehr als drei Jahre zuvor. Dies reicht aber bei weitem nicht aus. Denn versorgt werden nur etwas weniger als ein Viertel (23 Prozent) der geschätzten 4,6 Millionen Menschen, die in dieser

Region eine antiretrovirale Behandlung dringend benötigen.⁴³ Von einer Trendwende bei der Ausbreitung von HIV und AIDS, wie sie MDG 6 bis 2015 vorsieht, ist die Weltgemeinschaft noch weit entfernt.

Die Infektion mit HIV erhöht auch die Anfälligkeit für andere Krankheiten, insbesondere Tuberkulose. Im Jahr 2005 starben etwa 200.000 Menschen mit HIV an Tuberkulose, die meisten von ihnen im südlichen Afrika.

Insgesamt schätzt die WHO die Zahl der TB-Kranken 2005 auf weltweit 14 Millionen, darunter 8,8 Millionen Menschen, die sich neu infizierten.⁴⁴ 1,6 Millionen starben 2005 an TB. Die meisten Todesfälle waren in Indien (322.000), China (205.000) und Nigeria (100.000) zu beklagen. Damit bleibt Tuberkulose eine der Haupttodesursachen, auch wenn Regierungen und internationale Organisationen bei der Behandlung der Krankheit in den letzten Jahren Fortschritte erzielt haben. Vor allem in Afrika südlich der Sahara konnten diese aber nicht verhindern, dass sich die Krankheit weiter ausbreitet.

Auch bei der Bekämpfung von Malaria haben die Regierungen ihr Millenniumsziel, die Ausbreitung der Krankheit zum Stillstand zu bringen bzw. allmählich zu verringern, noch lange nicht verwirklicht. Über eine Million Menschen fallen der Krankheit jedes Jahr zum Opfer. Die meisten von ihnen sind Kinder. Im Durchschnitt stirbt alle 30 Sekunden ein Kind an Malaria, 95 Prozent davon in Subsahara Afrika.

Trotz zahlreicher Initiativen, allen voran der Roll Back Malaria Partnerschaft von WHO, UNICEF, UNDP, Weltbank und anderen⁴⁵, erkranken noch immer zwischen 350 und 500 Millionen Menschen jedes Jahr neu.

⁴⁰ Vgl. UNAIDS/WHO (2006), S. 1.

⁴¹ UN Daily News Digest 24. April 2007

⁴² Vgl. Belsey (2005), S. 30. Zahlen für das Jahr 2003.

⁴³ Vgl. UNAIDS/WHO (2006), S. 11.

⁴⁴ Vgl. WHO (2007), S. 26.

⁴⁵ www.rollbackmalaria.org

Grafik 8: Geschätzte Zahl der HIV-infizierten Personen 2006



MDG 7: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit

Die ökologische Dimension von Entwicklung kommt in den Millenniumszielen nur am Rande vor – eines der gravierenden Defizite des MDG-Ansatzes (s. Kasten 8). In Ziel 7 verpflichteten sich die Regierungen nur in allgemeinen Worten zur Integration der Prinzipien nachhaltiger Entwicklung in Länderpolitiken und –programme sowie zur Umkehr des Verlustes an natürlichen Ressourcen. Daneben wollen sie bis zum Jahr 2020 die Lebensbedingungen von 100 Millionen Slumbewohnern verbessern. Schließlich haben sie sich verpflichtet, den Anteil der Menschen, die keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben, bis 2015 zu halbieren.

Bisher ist es den Regierungen nicht gelungen, die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen zu stoppen. Im Gegenteil: Der Verlust an Artenvielfalt, der Raubbau an den Wäldern, die Überfischung der Ozeane und die Ausbreitung der Wüsten setzen sich trotz Millenniumserklärung ungebremst fort. Zu diesem Schluss kommt auch das *Millennium Ecosystem Assessment*, die bislang weltweit umfassendste Untersuchung über den Zustand und die Perspektiven der globalen Ökosysteme. An ihr waren zwischen 2001 und 2005 1360 Wissenschaftler aus 95 Ländern beteiligt.⁴⁶ Sie warnen in ihrem Abschlussbericht:

“The degradation of ecosystem services could grow significantly worse during the first half of this century and is a barrier to achieving the Millennium Development Goals.”⁴⁷

Schon heute sind zwischen 10 und 30 Prozent aller Säugetiere, Vögel und Amphibien von der Ausrottung bedroht. 20 Prozent aller Korallenriffe wurden in den letzten Jahrzehnten zerstört, weitere 20 Prozent sind hochgradig gefährdet. 35 Prozent aller Mangrovenwälder, die für den Schutz vieler Küstenregionen dringend erforderlich sind, sind in den letzten Jahrzehnten verschwunden.

Auf der Roten Liste der vom Aussterben bedrohten Tier- und Pflanzenarten stehen heute mehr als 16.000 Arten.⁴⁸ Seit dem Jahr 2000 sind über 5000 Arten hinzugekommen. Bedroht sind der Eisbär, das Flusspferd, über 500 Hai- und Rochenarten, mehr als 50 Prozent aller Süßwasserfischarten in der Mittelmeerregion und 28 Prozent aller Süßwasserfischarten in Afrika. Dies hat nicht nur fatale Folgen für die Ökosysteme der Erde sondern auch für die Ernährungssicherheit der Menschen.

Gleichzeitig schrumpfen auch die Wälder der Erde immer weiter: In den vergangenen 15 Jahren ist weltweit eine Waldfläche von mehr als der zehnfachen Größe Österreichs verloren gegangen, berichtete die Weltlandwirtschaftsorganisation FAO. Dieser Verlust von mehr als einer Million Quadratkilometern zwischen 1990 und 2005 entspreche etwa drei Prozent der weltweiten Waldflächen, heißt es im Weltwaldbericht 2007.⁴⁹ Den schlimmsten Waldschwind beklagt die FAO in Afrika, Lateinamerika und der Karibik. Afrika hat in 15 Jahren rund neun Prozent seiner Wälder eingebüßt. Wenn sich der Trend so fortsetzt, werden in den kommenden 10 bis 20 Jahren rund 40 Prozent aller bisher intakten Waldregionen verschwunden sein.

Durch den drohenden Klimawandel werden sich diese Trends voraussichtlich noch verschärfen. Dies unterstrich der Zwischenstaatliche Ausschuss für Klimaänderung (IPCC) in seinen Berichten 2007.⁵⁰ Es warnt darin unter anderem, dass die Erderwärmung auch die Wasserknappheit in einigen Regionen der Erde, insbesondere in Afrika, dramatisch verschärfen wird.

Die Versorgung mit sauberem Trinkwasser hatte sich im globalen Durchschnitt in den letzten Jahren 15 Jahren verbessert. In den Ländern des Südens ist sie zwischen 1990 und 2004 von 73 auf 80 Prozent der Bevölkerung gestiegen. Aber auch in diesem Fall verschleiern die globalen Zahlen die weiterhin katastrophale Situation in vielen Ländern, insbesondere in Afrika. Denn während für Lateinamerika und Südasien die Prognosen relativ günstig sind, haben in Subsahara Afrika weiterhin nur etwa 56 Prozent der Men-

⁴⁶ Vgl. Millennium Ecosystem Assessment (2005) sowie die dazugehörige Website www.maweb.org.

⁴⁷ Ebd., S. 1

⁴⁸ Vgl. www.iucnredlist.org

⁴⁹ Vgl. FAO (2007)

⁵⁰ Vgl. www.ipcc.ch

schen Zugang zu sauberem Trinkwasser.⁵¹ In Äthiopien sind es sogar nur 22 Prozent, in Somalia 29 und in Kamerun 41 Prozent. Und auch in Afghanistan ist die Wasserversorgung nur für etwa 39 Prozent der Bevölkerung gesichert. Die größten Fortschritte machten dagegen Ägypten, Marokko und Tunesien bei der Verwirklichung des „Wasserzieles“. Dass sie, ebenso wie eine Reihe weiterer Länder, dieses Entwicklungsziel bis 2015 verwirklichen können, liegt allerdings auch daran, dass die Regierungen dieses Ziel im Laufe der vergangenen Jahrzehnte immer weiter abgeschwächt haben (s. Kasten 4).

Wie bei anderen MDGs auch, erreichen die Erfolge zudem vorrangig die Menschen in den Städten und

diejenigen, die zu den höheren Einkommensschichten gehören. Die Menschen, die in den sich immer weiter ausbreitenden Slums leben, profitieren von der verbesserten Wasserversorgung meist nicht.

Wie viele Menschen weltweit in Slums hausen, kann nur vermutet werden. UN HABITAT schätzt ihre Zahl auf etwa 900 Millionen und geht davon aus, dass sie zwischen dem Jahr 2000 und 2020 im Zuge der weiteren Verstädterung auf rund 1,4 Milliarden wächst.⁵² Indem die Regierungen sich lediglich verpflichteten, die Lebensbedingungen von 100 Millionen, d.h. von weniger als zehn Prozent dieser Slumbewohner, zu verbessern, werden sie dem Ausmaß des Problems bei weitem nicht gerecht.

Kasten 8

Kritik an den MDGs (5): 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 (*sustainable development*). Denn strukturelle Fragen werden von den Zielen faktisch ebenso wenig berührt, wie die ökologischen Rahmenbedingungen von Entwicklung. MDG 7 hat zwar das Thema „ökologische Nachhaltigkeit“, die dazugehörigen Unterziele und Indikatoren wirken jedoch wie ein wahllos zusammengewürfeltes Sammelsurium und spiegeln nicht einen ganzheitlichen Nachhaltigkeitsansatz wider, wie er beispielsweise der Rio-Erklärung 1992 zugrunde lag. In diesem Abschlussdokument der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung betonten die Regierungen nicht nur die Interdependenz der ökonomischen, ökologischen und sozialen Dimensionen von Entwicklung, sondern

auch die besondere Verantwortung der Industrieländer und die Notwendigkeit einer Veränderung der dortigen Konsum- und Produktionsweisen. Davon ist in den MDGs nicht mehr die Rede.

Dass der Lebensstil der Menschen im Norden, vor allem in Folge des Klimawandels, gravierende Auswirkungen für die (Über-)Lebensverhältnisse der Menschen im Süden hat, wird in den MDGs nicht berücksichtigt. Dabei sind vor allem die Menschen, die an der Armutsgrenze leben, dem Klimawandel schutzlos ausgeliefert. Zu starke Regenfälle in der falschen Jahreszeit gefolgt von Dürren, bedeuten nicht nur den Verlust von Häusern und mühsam aufgebauter Infrastruktur, sie führen auch zu Missernten, Hunger und dem verstärkten Ausbruch von Seuchen. Dennoch enthalten die MDGs keine bindenden Zielvorgaben zur Reduktion klimaschädlicher Emissionen, insbesondere CO₂, und zur verstärkten Nutzung erneuerbarer Energien.

⁵¹ Vgl. World Bank (2007), Tabelle A.1.

⁵² Vgl. UN HABITAT (2006).

MDG 8: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft

Fortschritte bei der Verwirklichung von MDG 8 zu ermitteln, ist formal nicht möglich, denn die entsprechenden Unterziele sind so allgemein formuliert, dass sich aus ihnen keine konkreten zeitgebunden Verpflichtungen für die Regierungen ableiten lassen (s. Kasten 9). Grundsätzlich sollte mit diesem Ziel die Verantwortung des Nordens in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Entschuldung und Handel anerkannt werden. Eine MDG-Halbzeitbilanz kann daher zumindest die Trends in diesen drei Bereichen analysieren und bewerten.

Entwicklungszusammenarbeit

Die Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) sind seit dem Millenniumsgipfel 2000 erheblich gestiegen. Die ODA hat damit die Talfahrt der 1990er Jahre überwunden. Damals war die ODA-Quote⁵³ innerhalb von fünf Jahren von 0,33 Prozent (1992) auf 0,22 Prozent (1997) gesunken. Zur Erinnerung: Seit 1970 versprechen die Geberländer (mit Ausnahme der USA), die ODA auf 0,7 Prozent des BNE zu steigern. Im Jahr 2005 erreichte die Quote wieder einen Anteil von 0,33 Prozent und in absoluten Zahlen den historischen Höchststand von 106,5 Milliarden Dollar. 2006 sank sie allerdings wieder auf 0,3 Prozent bzw. 103,9 Milliarden Dollar (s. Graphik 9).

Eine wichtige Signalwirkung hatte in diesem Zusammenhang der Beschluss der Europäischen Union (EU) über den Stufenplan zur ODA-Erhöhung vom Juni 2005. Damals verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs der EU, die ODA bis zum Jahr 2010 im EU-Durchschnitt auf 0,56 Prozent und bis 2015 auf 0,7 Prozent des BNE zu erhöhen. Die deutsche ODA muss danach bis 2010 auf rund 12,7 Milliarden und bis 2015 auf etwa 17,7 Milliarden Euro steigen.⁵⁴ Dies hieße praktisch eine jährliche Erhöhung der deutschen ODA um mindestens eine Milliarde Euro. Bundeskanzlerin Merkel hat wiederholt erklärt, dass Deutschland die-

⁵³ ODA-Quote = Anteil der ODA am Bruttonationaleinkommen (BNE) der Geberländer.

⁵⁴ Vgl. Commission of the European Communities (2005).

Kasten 9

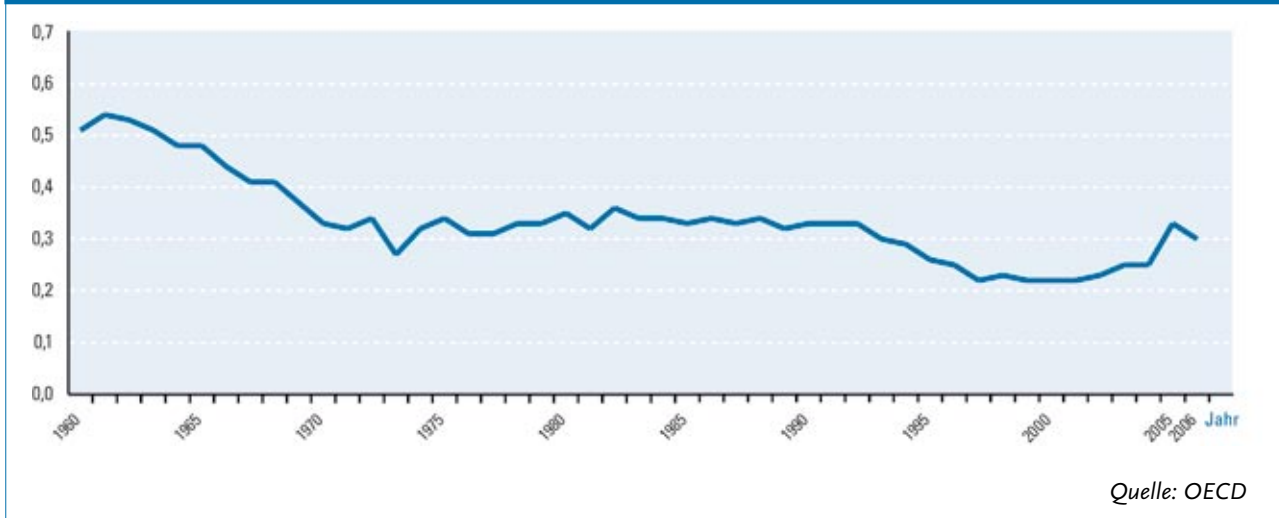
Kritik an den MDGs (6): Verantwortung des Nordens bleibt vage

Dort, wo die Millenniumsziele präzise quantitative und zeitliche Vorgaben enthalten, beziehen sie sich fast ausschließlich auf sektorale Entwicklungsprozesse im Süden (Bildung, Gesundheit etc.). 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. So wird beispielsweise die Verpflichtung der Entwicklungsländer, den Anteil der Menschen, die Hunger leiden, bis zum Jahr 2015 zu halbieren, klar benannt; eine spiegelbildliche Verpflichtung der Industrieländer, dazu den notwendigen Beitrag zu leisten (Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel, Abbau von Agrarexportsubventionen etc.) fehlt. Von einer gleichberechtigten Entwicklungspartnerschaft, in der Industrie- wie Entwicklungsländer in gleichem Maße Verpflichtungen eingehen, kann daher keine Rede sein.

sen Stufenplan einhalten werde – allerdings nur mit Hilfe innovativer Finanzierungsinstrumente und durch die Anrechnung von Schuldenerlassen als ODA.

Tatsächlich bedeutete das im Vergleich zu den Vorjahren erheblich höhere ODA-Niveau der Jahre 2005 und 2006 keineswegs, dass im selben Umfang zusätzliche Entwicklungshilfemittel (*fresh money*) in den Süden geflossen sind. Der sprunghafte ODA-Anstieg resultierte vielmehr aus Schuldenerlassen gegenüber dem Irak, Nigeria sowie den hochverschuldeten armen Ländern (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC). Die Geberregierungen hatten in der OECD vereinbart, dass unter bestimmten Bedingungen Schuldenerlasse auf die ODA angerechnet werden können. Die ODA-Zahlen steigen durch diesen „Buchhaltungstrick“, ohne dass ein zusätzlicher Euro in den Süden fließt. Diese Schuldenerlasse erreichten im Jahr 2005 eine Höhe von knapp 25 Milliarden US-Dollar, im Jahr 2006 waren es 19 Milliarden. Ohne die Schuldenerlasse hätte die weltweite ODA lediglich einen Umfang von 81,8 (2005) bzw. 84,8 Milliarden US-Dollar (2006) gehabt.

Grafik 9: ODA-Quote 1960 bis 2006
(in Prozent des Bruttonationaleinkommens, Wert für 2006 geschätzt)



Ein weiterer Trick, die ODA-Statistik zu schönen, ist die Anrechnung der kalkulatorischen Studienplatzkosten von Studierenden aus Entwicklungsländern. Allein die deutsche ODA erhöhte sich dadurch 2005 um 925 Millionen US-Dollar.⁵⁵

Die ODA-Mittel, die den Ländern des Südens für Zwecke der Armutsbekämpfung und die Verwirklichung der MDGs direkt zur Verfügung stehen, sind aber noch weitaus geringer. Denn weiterhin verbleibt infolge von Lieferbindungen ein wesentlicher Teil der „Hilfe“ bei Unternehmen und Consultingfirmen in den Geberländern, die vergleichsweise teuer sind. Diese Mittel könnten oft effektiver verwendet werden. Action Aid International berichtet beispielsweise, dass die Kosten für einen ausländischen Berater in Kambodscha in der Größenordnung von 200.000 US-Dollar pro Jahr liegen. Sie sind damit rund 400 Mal so hoch wie das Jahresgehalt eines öffentlichen Bediensteten in diesem Land (ca. 500 US-Dollar).⁵⁶

Den Geberregierungen sind derartige Probleme zunehmend bewusst. Als Konsequenz verabschiedeten Vertreter von rund 90 Industrie- und Entwicklungsländern im März 2005 die Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*), die sich vor allem mit

den qualitativen Aspekten der Hilfe befasst.⁵⁷ Sie enthält konkrete Verpflichtungen, die ODA zu harmonisieren und besser an die Entwicklungsstrategien der Empfängerländer anzupassen, Transaktionskosten und bürokratische Verfahren zu reduzieren, Lieferbindungen aufzuheben, und die Rechenschaftspflicht von Geber- und Empfängerregierungen gegenüber der betroffenen Bevölkerung und den Parlamenten zu stärken. Um Fortschritte bei der Verwirklichung der Verpflichtungen zu messen, enthält die Pariser Erklärung eine Liste von 12 Zielen (einschließlich der dazugehörigen Indikatoren), die bis zum Jahr 2010 verwirklicht werden sollen. So sollen bis 2010 mindestens 85 Prozent der ODA-Mittel, die in den staatlichen Sektor fließen, im Staatshaushalt des jeweiligen Empfängerlandes verbucht werden. Mindestens 75 Prozent der ODA sollen im Rahmen ein- oder mehrjähriger Zeitpläne ausgegeben werden, um die Vorhersehbarkeit der Zahlungsflüsse für die Empfänger zu erhöhen. Der Anteil der ODA, die nicht an Lieferungen und Leistungen von Unternehmen des Geberlandes gebunden sind, soll bis 2010 kontinuierlich erhöht werden. Schließlich sollen die Geber mindestens 66 Prozent der ODA im Rahmen von programmgestützten Ansätzen (u.a. Budgethilfen) anstelle von kleinteiliger Projektunterstützung ausgeben.

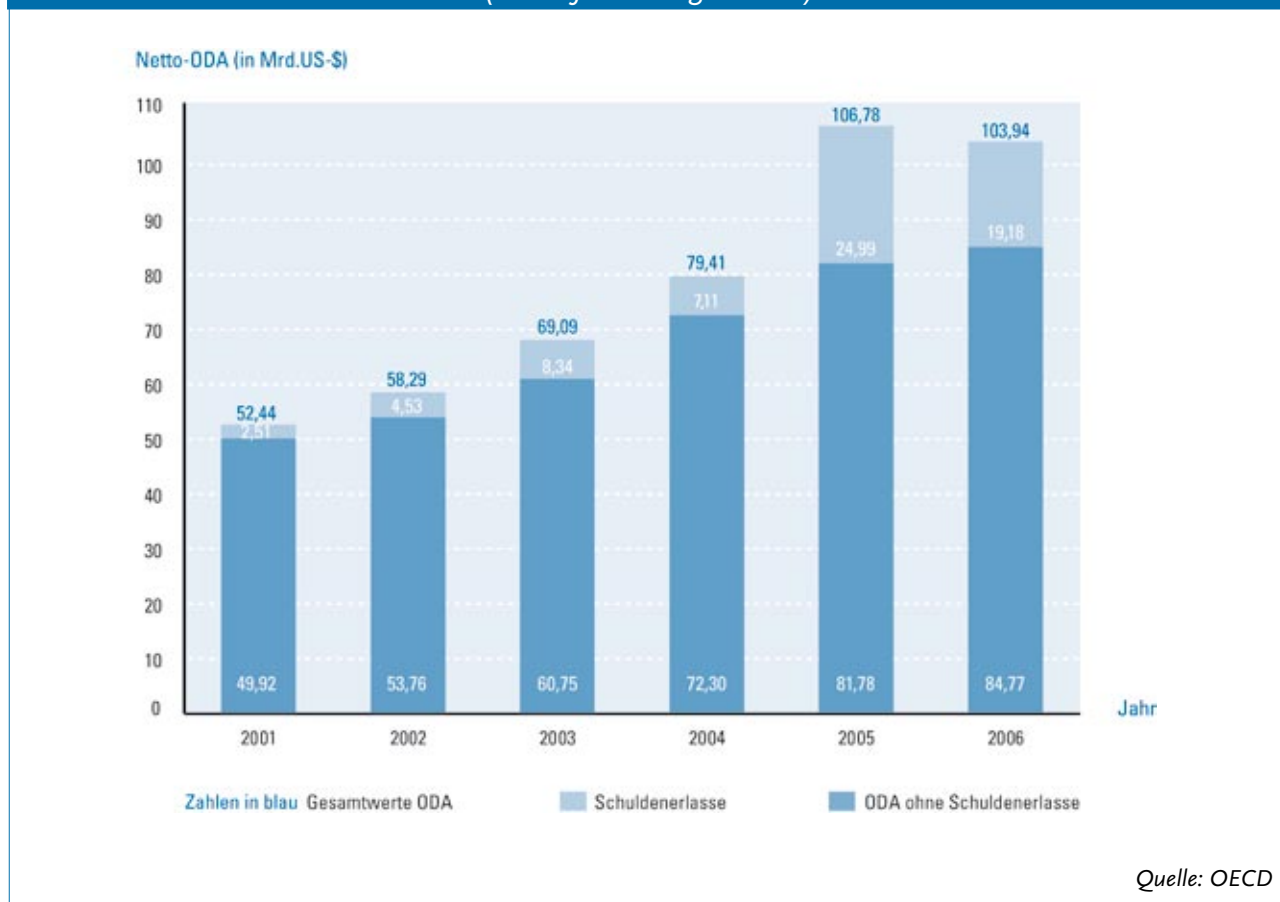
Die Ziele der Pariser Erklärung weisen für den Bereich, den sie thematisieren, über den MDG-Katalog hinaus. Inwieweit sie tatsächlich umgesetzt werden, wollen die

⁵⁵ Genauer dazu in Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes (2006), S. 16ff.

⁵⁶ Vgl. Action Aid International (2006), S. 30ff.

⁵⁷ Vgl. BMZ (2005a), Anlagen 1 und 2.

Grafik 10: Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) 2001-2006 mit und ohne Schuldenerlasse
(Werte für 2006 geschätzt)



beteiligten Regierungen auf einer Folgekonferenz im September 2008 in Accra (Ghana) überprüfen.

Entschuldung

Bei der Verwirklichung des Millenniumszieles, die Schuldenprobleme der Entwicklungsländer „umfassend“ anzugehen und so die Schulden „langfristig tragbar“ werden zu lassen, gab es seit dem Jahr 2000 nur begrenzte Fortschritte: Sie beschränkten sich neben der Umsetzung der Kölner Schuldeninitiative von 1999 („HIPC II“) hauptsächlich auf die multilaterale Entschuldungsinitiative der G8. Die Staats- und Regierungschefs der G8 hatten bei ihrem Gipfel im

schottischen Gleneagles⁵⁸ im Juli 2005 vorgeschlagen, den hochverschuldeten armen Ländern (HIPCs) ihrer multilateralen Schulden bei der Weltbanktochter IDA, dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) zu streichen. Die Initiative wurde vom IWF Anfang 2006, von der IDA Mitte 2006 und von der AfDB Anfang 2007 umgesetzt. Bislang profitierten davon 22 HIPCs sowie zwei Nicht-HIPCs (Kambodscha und Tadschikistan). Die erlassenen Schulden haben einen Nominalwert von rund 38 Milliarden US-Dollar. Zum Vergleich: Die Auslandsschulden aller Entwicklungs- und Schwellenländer erreichten 2005 eine Höhe von 2.800,4 Milliarden US-Dollar.⁵⁹

⁵⁸ Vgl. G8 (2005): The Gleneagles Communiqué. Gleneagles. (www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_Communique.pdf)

⁵⁹ World Bank (2006), Tabelle 21 (vorläufige Schätzung).

Kasten 10

Die hochverschuldeten armen Länder (HIPC) (Stand: Mai 2007)

48 HIPC-Länder

Angola, Äthiopien, Benin, Bhutan(1), Bolivien, Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Eritrea(1), Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Kamerun, Kenia, Kirgisistan(1), Komoren, DR Kongo, Republik Kongo, Laos, Liberia, Jemen, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mosambik, Myanmar, Nepal(1), Nicaragua, Niger, Ruanda, Sambia, Sao Tomé e Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sri Lanka(1), Sudan, Tansania, Togo, Tschad, Uganda, Vietnam, Zentralafrikanische Republik.

Entscheidungspunkt (30)

Noch ausstehender
Entscheidungspunkt (10)

Übrige (8)

Nur Entscheidungspunkt (8)**)

Burundi, Gambia(2), Guinea(2), Guinea-Bissau(2), Haiti, Republik Kongo, DR Kongo, Tschad(2)

Auch Vollendungspunkt (22)**)

Äthiopien, Benin, Bolivien, Burkina Faso, Ghana, Guyana, Honduras, Kamerun, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mosambik, Nicaragua, Niger, Ruanda, Sambia, Sao Tomé e Príncipe, Sierra Leone, Senegal, Tansania, Uganda

Côte d'Ivoire(3), Eritrea, Komoren, Liberia, Myanmar(4), Nepal, Somalia, Sudan, Togo, Zentralafrikanische Republik

Tragfähige Schuldenposition

Angola
Jemen
Kenia
Vietnam

Verzicht

Bhutan(5)
Kirgisistan(5)
Laos(5)
Sri Lanka(5)

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

*) Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)

***) Die Entschuldung im Rahmen der HIPC-Initiative II geschieht in zwei Stufen:

- Zum sog. **Entscheidungspunkt** (nach mehrjährigem (bis 3 Jahre) „erfolgreichem“ Anpassungsprogramm), der von IWF und Weltbank festgestellt wird, wird im Pariser Club über das Ausmaß der Umschuldung einschließlich Erlass entschieden. Gleichzeitig werden zunächst nur die laufenden Fälligkeiten umgeschuldet bzw. erlassen;

- Zu einem späteren sog. **Vollendungspunkt** (nach weiteren „erfolgreichen“ Anpassungsmaßnahmen), der wiederum von IWF und Weltbank festgestellt wird, geschieht das gleiche für den gesamten Schuldenstand.

(1) Als mögliche HIPC-Kandidaten eingestuft gemäß Beratungen der Exekutivdirektoren von IWF und Weltbank vom 5./6. April 2006.

(2) Vollendungspunkt für 2007 erwartet.

(3) Entscheidungspunkt nur unter HIPC I erreicht.

(4) Die grundsätzliche Zugangsberechtigung Myanmars zur HIPC-Initiative kann derzeit von IWF und Weltbank nicht beurteilt werden, da dieses Land die hierfür notwendigen Daten nicht zur Verfügung gestellt hat.

(5) Diese Länder signalisierten, dass sie derzeit kein Interesse an HIPC-Behandlung haben.

Andere hochverschuldete Länder gingen bei den Schuldenerlassungen leer aus.⁶⁰ Action Aid, Christian Aid und die britische Jubilee-Kampagne haben in einer Studie 2005 vorgerechnet, dass aber insgesamt 62 Länder einen 100-prozentigen Schuldenerlass benötigten, um die MDGs bis zum Jahr 2015 zu erreichen.⁶¹ Hinzu kommt, dass für die Länder, denen die Schulden erlassen wurden, bei IDA und AfDB die künftigen Bruttohilfsflüsse um die erlassenen Beträge reduziert werden sollen. Die erlassenen Mittel sollen entsprechend dem jeweiligen Verteilungsschlüssel auf alle IDA- bzw. AfDB-Länder umgelegt werden. Die vom Schuldenerlass betroffenen Länder profitieren dadurch entsprechend weniger. Um die Finanzierungskapazität von IDA und AfDB nicht zu verringern, haben die Geberregierungen versprochen, die infolge der geringeren Schuldentrückzahlungen fehlenden Mittel durch die Bereitstellung zusätzlicher Gelder auszugleichen. Diesem Versprechen haben sie bislang aber keine ausreichenden Finanzierungszusagen folgen lassen. Laut Weltbank besteht derzeit noch eine Finanzierungslücke von 12,4 Milliarden US-Dollar.⁶²

Die bisherige HIPC-Initiative brachte für viele hochverschuldete arme Länder keine dauerhafte Lösung ihrer Schuldenprobleme. Nach einer Untersuchung der Weltbank hat sich in 11 von 13 Ländern, für die die notwendigen Statistiken vorlagen, die Schuldensituation wieder verschlechtert, nach dem sie den Vollendungspunkt erreicht hatten. Acht dieser Länder haben die Schwelle der Schuldentragfähigkeit, wie sie die Weltbank definiert, schon wieder überschritten.⁶³

Weitergehende Schritte zur Überwindung der weltweiten Schuldenprobleme sind daher weiterhin überfällig. Dazu gehören insbesondere

- die Streichung illegitimer Schulden, das heißt der Schulden, die von diktatorischen Regimen gegen die Interessen der eigenen Bevölkerung gemacht wurden;
- die seit langem geforderte Neudefinition von Schuldentragfähigkeit unter Einbeziehung sozialer und ökologischer Kriterien; und
- die Einführung eines fairen und unparteiischen Insolvenzverfahrens zur Lösung von Überschuldungsproblemen.

Handel

In der internationalen Handelspolitik gab es für die Entwicklungsländer seit dem Millenniumsgipfel 2000 keine Fortschritte. Im Gegenteil: In der Welthandelsorganisation (WTO) versuchten die westlichen Industrieländer seit dem Jahr 2001, im Rahmen der Doha-Runde die weitere Liberalisierung des Welthandels voranzutreiben. Dabei waren sie allerdings mit einer erstarkten Verhandlungsmacht der Länder des Südens und ihrer Wortführer China, Indien und Brasilien konfrontiert. Zugleich gab es auch innerhalb des Industrieländerblocks gravierende Interessengegensätze, insbesondere zwischen den USA und der EU. Kompromisse waren in dieser komplizierten Gemengelage nicht möglich. Im Juli 2006 erklärten die Regierungen die Doha-Runde (vorerst) für gescheitert.

Einen gewissen Fortschritt bedeutete die Ankündigung der Industrieländer, ihre Agrarexportsubventionen bis 2013 vollständig zu beseitigen. Es ist allerdings unklar, ob sie diese Zusage nach dem Scheitern der WTO-Verhandlungen tatsächlich in die Tat umsetzen. Denn zugleich weigern sich die Industrieländer bis heute, ihre Agrarsubventionen insgesamt abzubauen und das Dumping verbilligter Nahrungsmittelexporte in die Länder des Südens zu beenden. 225 Milliarden US-Dollar gaben die Industrieländer nach OECD-Angaben im Jahr 2005 für die Subventionierung ihrer Landwirtschaft aus. Subventionierte Nahrungsmittel aus der EU wie Milchpulver, Rindfleisch, Geflügelteile oder Tomaten überschwemmen vor allem Afrikas Märkte und zerstören dort die Existenzgrundlage unzähliger Kleinbauern, die mit den staatlich unterstützten Billiganbietern aus dem Norden nicht konkurrieren können.

⁶⁰ Grundsätzlich hat die G8 die Schuldenerlassungen auch den anderen HIPC-Ländern zugesagt, sobald diese den Vollendungspunkt (completion point) im Rahmen der HIPC-Initiative erreicht haben. Ob und wann dies der Fall ist, ist jedoch ungewiss.

⁶¹ Vgl. ActionAid/Jubilee Debt Campaign/Christian Aid (2005).

⁶² Vgl. World Bank (2007), S. 198.

⁶³ Vgl. World Bank (2006a), S. 18-19.

Als Folge der Blockaden in der WTO verlagerten die USA und die EU ihre Liberalisierungsbemühungen in den letzten Jahren zunehmend auf andere Ebenen. Im Rahmen diverser Verhandlungen über bilaterale und interregionale Freihandelsabkommen üben sie unvermindert Druck auf die Länder des Südens aus, ihre Zölle zu senken und ihre Märkte für Investoren und Dienstleistungen zu öffnen. Dies geschieht unter anderem im Rahmen der Verhandlungen über sogenannte Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPAs) zwischen der EU und den AKP-Staaten.

In diesen Verhandlungen, die bis Ende 2007 abgeschlossen sein sollen, fordert die EU von den AKP-Staaten massive Zugeständnisse, um den Grad an

Marktzugang, den die EU ihnen gegenwärtig einräumt, beizubehalten. Dies wird mit dem Argument der WTO-Kompatibilität begründet. Profitieren würde davon vor allem die europäische Wirtschaft.

Die Handelspolitik der Industrieländer ist doppelzünftig. Einerseits fordern sie Marktöffnung andererseits schotten sie ihre eigenen Märkte in den „sensiblen“ Bereichen, allen voran dem Agrarsektor, ab. Die Weltbank konstatiert, dass der Index der Handelsbeschränkungen (Overall Trade Restrictiveness Index, OTRI) zwar in vielen Ländern des Südens zwischen 2000 und 2006 gesunken ist, der OTRI der EU aber unverändert blieb. Ausgerechnet gegenüber den Ländern Südasien und Subsahara Afrikas bestehen in den Industrieländern weiterhin die höchsten Exportrestriktionen.⁶⁴

Tabelle 5
Marktzugangsbeschränkungen gegenüber Exporten aus Entwicklungsländern
(Overall Trade Restrictiveness Index, OTRI)

Importierende Regionen	Exportierende Regionen					
	Lateinamerika und Karibik	Europa und Zentralasien	Ostasien und Pazifik	Naher Osten und Nordafrika	Südasien	Subsahara Afrika
Lateinamerika und Karibik	31	11	15	17	24	17
Europa und Zentralasien	39	21	18	6	40	18
Ostasien und Pazifik	10	12	20	8	15	18
Naher Osten und Nordafrika	48	25	26	24	28	23
Südasien	39	25	29	11	35	38
Subsahara Afrika	14	13	15	33	25	25
Entwicklungsländer	27	20	21	13	27	19
Industrieländer	25	12	18	22	39	32

Quelle: World Bank (2007), S. 178.

Tarifäre und nichttarifäre Handelsbeschränkungen als Prozentsatz des gesamten Importwerts aus der jeweiligen Region.

⁶⁴ Vgl. World Bank (2007), S. 174 ff.

Gleichzeitig bedeuten Zollsenkungen für zahlreiche Länder des Südens erhebliche Einnahmeverluste. Denn Zölle sind vor allem für afrikanische Länder weiterhin eine der wichtigsten Einnahmequellen. Manche Länder, wie z.B. Côte d'Ivoire, Madagaskar oder der Senegal finanzieren über 30 Prozent ihres Staatshaushaltes aus den Erlösen von Export- und Importzöllen (vgl. Tabelle 6).

Der Anteil der Zolleinnahmen an den gesamten Staatseinnahmen ist bereits in den letzten Jahren in fast allen Ländern gesunken. In den armen Ländern ging er zwischen 1995 und 2003 von durchschnittlich 22 Prozent auf 16 Prozent zurück, in den Ländern mit mittlerem Einkommen sank er von 13 auf 7 Prozent.⁶⁵ Dies geschah in erster Linie auf Druck des IWF und der Weltbank. In ihren Strukturanpassungsprogrammen forderten sie von den Ländern des Südens systematisch die Beseitigung von Importbeschränkungen, die Öffnung der Märkte und den Abbau der Zölle. Die

Einnahmeausfälle sollten nach Meinung des IWF vor allem durch die Einführung bzw. Erhöhung der Mehrwertsteuer ausgeglichen werden.

In den meisten Ländern des Südens ging diese Rechnung jedoch nicht auf. Eine umfassende Untersuchung über 125 Länder, die von Mitarbeitern des IWF selbst durchgeführt wurde, belegt, dass gerade die Regierungen in den Ländern mit niedrigem Einkommen die Einnahmeverluste durch die Handelsliberalisierung nicht ausgleichen konnten.⁶⁶ In diesen Ländern wurden die geringeren Zolleinnahmen zu höchstens 30 Prozent durch andere Steuereinnahmen kompensiert. Und auch die Länder mit mittlerem Einkommen konnten für jeden Dollar, den sie durch die Zollsenkungen weniger verdienten, nur 45-65 Cents zusätzliche Steuereinnahmen erzielen. Die Folge: In den Staatshaushalten dieser Länder fehlten Mittel, die zur Finanzierung der MDGs dringen benötigt wurden.

⁶⁵ Vgl. World Bank (2006b), Tab. 4.12.

⁶⁶ Vgl. Baunsgaard/Keen (2005), S. 18.

Tabelle 6
Länder mit hoher Abhängigkeit von Zolleinnahmen

Land	Zolleinnahmen in Prozent der Staatseinnahmen	
	1995	2004
Äthiopien	27	27
Bangladesch	n.v.	33
Côte d'Ivoire	58	46
Dominikanische Republik	21	32
Guinea	36	77*
Indien	24	14
Kamerun	22	28*
Kongo, Dem. Rep.	21	27
Lesotho	49	45
Madagaskar	48*	27
Marokko	15	16*
Mauritius	34	20
Namibia	28	32
Nepal	26	22
Papua Neuguinea	27	26
Philippinen	29	17
Senegal	36	33
Sierra Leone	39	49*
Swasiland	47*	50
Uganda	7	16

Quelle: World Bank, 2006b, Tabelle 4.12.

*: Zahlen für 1990 bzw. 2001 (Quelle: World Bank, World Development Indicators 2004, Tabelle 4.13). Die Tabelle listet alle Länder auf, in denen der Anteil der Zolleinnahmen an den Staatseinnahmen über 15 Prozent liegt. Für viele, insbesondere afrikanische Länder liegen keine Zahlen vor.

n.v.: Zahl nicht verfügbar

Fazit

Die Regierungen sind bei der Verwirklichung der MDGs nicht im Zeitplan. Zwar gibt es auf globaler Ebene durchaus positive Trends, etwa bei der Reduzierung der Zahl von Menschen, die in extremer Armut leben, oder bei der Steigerung des weltweiten Anteils der Menschen, die Zugang zu sauberem Trinkwasser haben. In diesen Fällen von Fortschritten zu sprechen, wurde allerdings erst dadurch möglich, dass die Regierungen frühere, ambitioniertere Ziele abgeschwächt und die Umsetzungsfristen verlängert haben.

Aber es gibt auch tatsächliche Erfolge. Für jedes der Millenniumsziele (zumindest für die MDGs 1 bis 6) lassen sich Beispielländer nennen, die in den vergangenen siebeneinhalb Jahren deutliche Fortschritte gemacht haben: Kambodscha bei der Grundschulbildung, Ruanda bei der Gleichstellung der Geschlechter, Eritrea bei der Senkung der Kindersterblichkeit und Marokko bei der Verbesserung der Gesundheitsversorgung für Mütter. Diese und weitere Beispiele zeigen, dass soziale Fortschritte auch in den ärmsten Ländern möglich sind, wenn die dortigen Regierungen sowohl über den politischen Willen als auch über die notwendigen finanziellen Ressourcen verfügen.

Insgesamt reicht das gegenwärtige Tempo der Fortschritte aber bei weitem nicht aus, um die Millenniumsziele in allen Ländern bis zum Jahr 2015 zu verwirklichen. Eine Reihe von Ländern, insbesondere in Subsahara Afrika, entfernt sich sogar von den Zielvorgaben. Armut, Hunger und Kindersterblichkeit nehmen dort eher zu als ab. Dramatische Defizite gibt es in nahezu allen Ländern bei der Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit. In Folge des beschleunigten Klimawandels wird sich der Verlust an Wäldern und biologischer Vielfalt in den kommenden Jahren verschärfen, wenn die Regierungen nicht entschieden gegensteuern.

Die Halbzeitbilanz der MDGs ist ein doppeltes Armutszeugnis für die Regierungen: Ein Armutszeugnis für die Regierungen der reichen Länder, die bislang we-

der zu substantiellen Zugeständnissen in der internationalen Handelspolitik und bei der dauerhaften Lösung der Schuldenprobleme des Südens bereit waren, noch die notwendigen finanziellen Ressourcen zur Armutsbekämpfung als *fresh money* bereitgestellt haben. Und ein Armutszeugnis für viele Regierungen des Südens, die allzu oft ihre Politik nicht auf die Bekämpfung der Armut, die Überwindung sozialer Disparitäten und die Mobilisierung heimischer Ressourcen ausgerichtet haben.

Eine weitere Ursache für die mangelnden Fortschritte liegt in der technokratischen Armutsdefinition, auf der die MDGs basieren. Denn wenn Armut in erster Linie als Einkommensarmut begriffen wird, ist es nicht verwunderlich, dass auch die Lösungsvorschläge zur Reduzierung der Armut sich auf die monetäre Ebene konzentrieren. Ein Beispiel dafür ist der Bericht des UN-Millenniumprojekts unter Leitung des Ökonomen Jeffrey Sachs.⁶⁷ Er kam im Januar 2005 zu dem Schluss, die Menschen in den Entwicklungsländern seien vor allem deswegen arm, weil ihre Regierungen die falsche Wirtschaftspolitik betrieben und über zu wenig Kapital verfügten, um den „*take off*“ hin zu einem dauerhaften Wirtschaftswachstum aus eigener Kraft zu schaffen. Der Sachs-Report plädierte aus diesem Grund vor allem für eine enorme Erhöhung des Zuflusses ausländischen Kapitals in die armen Länder und gigantische staatliche Investitionsprogramme, um das Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Strukturelle Fragen, wie die Ungleichverteilung von Vermögen, Landbesitz und politischer Macht in den Ländern, sowie die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie die ökonomischen und geopolitischen Interessen des Nordens blieben bei ihm, wie bei vielen Protagonisten eines modernisierungstheoretischen Ansatzes der Armutsbekämpfung, dagegen weitgehend ausgeblendet. Eine lückenhafte Problemdiagnose führt aber zwangsläufig zu den falschen Politikrezepten und behindert eher die dauerhafte Lösung der Probleme. Die Agenda für die zweite Halbzeit auf dem Weg zu den 2015-Zielen muss daher sowohl die politischen als auch die konzeptionellen Defizite bei der bisherigen Verwirklichung der MDGs berücksichtigen.

⁶⁷ Vgl. UN Millennium Project (2005).

3 MDG plus – Agenda für die zweite Halbzeit

„The focus on specific dimensions of development, as encompassed in the MDGs, should not detract from the fact that development is a multifaceted and wide-ranging process in which the different elements are interlinked and mutually reinforcing. Successful development therefore requires the integration of the economic and social dimensions but it also calls for consideration of environmental sustainability and the political and human rights dimensions.“
(Ban Ki-moon 2007) ⁶⁸

Die MDGs haben sich in den Jahren seit dem Millenniumsgipfel als gleichermaßen öffentlichkeitswirksames wie kampagnentaugliches Instrument der Entwicklungspolitik erwiesen. UNO, IWF, Weltbank und OECD haben unter dem Leitmotiv der MDGs Widersprüche in ihren divergierenden Entwicklungskonzepten und -strategien überbrückt – oder zumindest verschleiert. Wer sollte auch etwas gegen die grundsätzlichen Ziele einwenden, die Zahl der Armen und Hungernden zu reduzieren, die Ausbreitung von HIV und AIDS zu stoppen oder Geschlechtergerechtigkeit weltweit zu fördern?

Die öffentlichkeitswirksame Reduzierung von Entwicklung auf die Bekämpfung der extremsten Formen von Armut und Hunger birgt jedoch die Gefahr, dass andere Aspekte nachhaltiger Entwicklung und grundsätzlichere Strukturprobleme aus dem Blickfeld geraten. Vor dieser Gefahr haben zivilgesellschaftliche Organisationen wie das internationale Bündnis Social Watch immer wieder gewarnt. Social Watch forderte aus diesem Grund bereits beim Weltgipfel 2005 von den Regierungen, ihren politischen Fokus über die Armutsbekämpfung hinaus auf die Verringerung der Ungleichheit innerhalb und zwischen den Gesellschaften zu richten.⁶⁹

Regierungen und UN-Organisationen sind sich der begrenzten Reichweite der MDGs und ihrer strukturellen Defizite mehr und mehr bewusst. Es ist bemerk-

wenswert, dass zum Weltgipfel 2005 die drei großen Entwicklungsberichte des UN-Systems, der Weltentwicklungsbericht der Weltbank, der Bericht über die menschliche Entwicklung von UNDP und der Weltsozialbericht der UN (Report on the World Social Situation) nicht die Armut sondern die Themen „Gleichheit“ (equality) und „Ungleichheit“ ins Zentrum rückten. Auch die Asiatische Entwicklungsbank befasste sich 2007 in ihrem wichtigsten jährlichen Report mit der wachsenden Ungleichheit auf diesem Kontinent.⁷⁰

Der UN-Generalsekretär wies in einem Bericht 2007 ausdrücklich auf den Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Armut hin:

„The links between economic inequality and poverty reduction are varied. Most experience, particularly that of fast-growing Asian countries, suggests that a low level of inequality contributes to higher economic growth and a reduction in poverty. In terms of the magnitude of the impact on poverty, any given growth rate will produce a larger reduction in absolute poverty if a country has a low initial level of income inequality.“ ⁷¹

Dieses Thema war bisher auf der MDG-Agenda ein blinder Fleck. Dies gilt gleichermaßen für die meisten ökologischen Aspekte von Entwicklung. Im Zuge der weltweiten Debatte über die Bedrohungen durch den Klimawandel gewinnen diese Fragen aber auch aus entwicklungspolitischer Sicht wieder an Bedeutung.

⁶⁸ UN Secretary-General (2007), Pkt. 40.

⁶⁹ Vgl. Social Watch (2005), S. 30 (dt. Ausgabe).

⁷⁰ Vgl. Asian Development Bank (2007).

⁷¹ UN Secretary-General (2007), Pkt. 17.

In der zweiten Halbzeit des MDG-Prozesses bis zum Jahr 2015 sollten sich die Regierungen und NGOs daher nicht nur mit den Defiziten in der bisherigen Umsetzung der Millenniumsziele befassen. Sie sollten, aufbauend auf der Medienwirksamkeit und Kampagnenfähigkeit der MDGs, sowohl die Ziele als auch die Politikrezepte für ihre Verwirklichung grundsätzlich modifizieren und erweitern. Der UN-Generalsekretär hat bereits einen Schritt in diese Richtung angekündigt, indem er der 62. Generalversammlung der UN 2007 eine revidierte Liste der MDGs („*revised MDG framework*“) mit zusätzlichen Zielen und Indikatoren präsentiert.⁷²

Insgesamt sollte die Agenda für die zweite Halbzeit des MDG-Prozesses angesichts der bisherigen politischen und konzeptionellen Defizite vor allem folgende sechs Punkte umfassen:

1. Den Zielkatalog erweitern: Von den MDGs zur „Matrix of Development Goals“

In den offiziellen Dokumenten der UN, wie zum Beispiel im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, ist meist nie allein von den MDGs die Rede, sondern immer von den „international vereinbarten Entwicklungszielen, einschließlich der MDGs“. Diese Formulierung, auf die sowohl die G-77 als auch Regierungen des Nordens stets drängen, soll darauf hinweisen, dass bei den Weltkonferenzen der vergangenen zwei Jahrzehnte und bei anderen internationalen Anlässen zahlreiche Entwicklungsziele formuliert wurden, die über die MDGs hinausreichen, und zu deren Verwirklichung sich die Regierung gleichermaßen verpflichtet haben. Während die G-77 dabei in erster Linie die Verpflichtungen für

die reichen Länder im Blick hat, betonen die Bundesregierung und andere Regierungen des Nordens vor allem die Entwicklungsziele im Bereich von Demokratie, Menschenrechten und *good governance*, die im bisherigen MDG-Katalog nicht enthalten sind.

Die Regierungen haben 2006 in der UN-Generalversammlung beschlossen, die Umsetzung der international vereinbarten Entwicklungsziele, einschließlich der MDGs, alljährlich beim *Annual Ministerial Review* des reformierten Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) zu überprüfen. Eine vollständige Liste der Entwicklungsziele existiert jedoch bislang nicht. Aber wie sollen Regierungen die Verwirklichung von Zielen überprüfen, wenn sie noch nicht einmal genau wissen, welche dies sind? Notwendig wäre es daher, zunächst eine Matrix aller international vereinbarten Entwicklungsziele zu erstellen.⁷³ In ihr wären die MDGs ein wichtiger Bestandteil – aber eben nicht der einzige.

Die folgende Zusammenstellung liefert dazu einen Beitrag. Sie listet neben den MDGs und ihren Unterzielen weitere internationale Entwicklungsziele auf, auf die sich die Regierungen bei verschiedenen Anlässen der letzten Jahre geeinigt haben. Sie ist keineswegs vollständig, macht aber deutlich, dass eine Matrix der Entwicklungsziele schon heute weit über die MDGs hinausreicht. Die folgende Liste beschränkt sich überwiegend auf Entwicklungsziele, die quantifiziert und mit spezifischen Zeitzielen verbunden sind. Sie enthält nicht die zahlreichen Vorschläge von NGOs und Wissenschaftlern für weitergehende Ziele, seien es ambitioniertere Ziele (z.B. Beseitigung statt lediglich Halbierung extremer Armut) oder zusätzliche Themen, für die die Regierungen bisher weder quantitative Ziele noch einen Zeitrahmen beschlossen haben (z.B. Menschenrechte, Friedenssicherung, Demokratisierung).⁷⁴

⁷² Vgl. UN Secretary-General (2007), Pkt. 52.

⁷³ Der Präsident des UN-Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) hatte in einem Arbeitspapier Ende 2005 einen ähnlichen Vorschlag formuliert, vgl. ECOSOC (2005).

⁷⁴ Uwe Holtz plädiert beispielsweise dafür, den MDG-Katalog um das Ziel „Diktaturen überwinden und Demokratien stärken“ zu erweitern und schlägt dazu konkrete Zielvorgaben und Indikatoren vor (vgl. Holtz (2006), S. 133).

Kasten 11

MDG plus – Elemente einer Matrix der internationalen Entwicklungsziele

Zusätzliche Ziele / Unterziele ⁷⁵	Anlass /Jahr des Beschlusses
Ziel 1: Beseitigung der extremen Armut und des Hungers	
Das Ziel der produktiven Vollbeschäftigung und einer menschenwürdigen Arbeit für alle, namentlich für Frauen und junge Menschen, soll zu einem zentralen Ziel der relevanten nationalen und internationalen Politiken sowie nationalen Entwicklungsstrategien, namentlich der Armutsbekämpfungsstrategien, gemacht werden.	Weltgipfel 2005
Ziel 2: Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung	
Ausweitung und Verbesserung der frühkindlichen Betreuung und Erziehung, insbesondere für gefährdete und benachteiligte Kleinkinder.	Weltbildungsforum Dakar 2000
Einführung der kostenfreien Grundschulpflicht bis 2015 und Sicherung von Lernmöglichkeiten für Mädchen, für Kinder in gefährdeten Lebenslagen und Angehörige ethnischer Minderheiten.	Weltbildungsforum Dakar 2000
Absicherung der Lernbedürfnisse von Jugendlichen durch Zugang zu Lernangeboten und Training von Basisqualifikationen („ <i>life skills</i> “).	Weltbildungsforum Dakar 2000
Sicherung eines angemessenen Grundbildungsniveaus bis 2015 für mindestens 440 Millionen, das heißt für etwa die Hälfte der erwachsenen Analphabeten, sowie Verbesserung der Lern- und Fortbildungsangebote für Erwachsene, mit dem Schwerpunkt bei Lernchancen für Frauen.	Weltbildungsforum Dakar 2000
Die Qualität der Bildung soll in jeder Hinsicht verbessert werden, so dass wahrnehmbare und messbare Lernergebnisse von allen Beteiligten erreicht werden können, besonders in den Bereichen Lesen, Schreiben und Rechnen und bei den wesentlichen Lebensfertigkeiten („ <i>essential life skills</i> “).	Weltbildungsforum Dakar 2000

⁷⁵ Diese Liste ordnet die zusätzlich vereinbarten Entwicklungsziele den acht existierenden MDGs zu. Die Formulierung der Ziele wurde weitgehend wörtlich aus den Beschlussdokumenten der entsprechenden Konferenzen übernommen.

Zusätzliche Ziele / Unterziele	Anlass /Jahr des Beschlusses
Ziel 3: Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frau	
Das freie und gleiche Recht der Frauen garantieren, Eigentum zu besitzen und zu erben, und sicherstellen, dass Frauen sichere Grund- und Wohnbesitzrechte haben.	Weltgipfel 2005
Den gleichen Zugang zur reproduktiven Gesundheit sicherstellen.	Weltgipfel 2005
Den gleichen Zugang von Frauen zu den Arbeitsmärkten, nachhaltiger Beschäftigung und angemessenem arbeitsrechtlichem Schutz fördern.	Weltgipfel 2005
Den gleichen Zugang von Frauen zu Produktionsmitteln und -ressourcen, einschließlich Land, Krediten und Technologie, sicherstellen.	Weltgipfel 2005
Alle Formen der Diskriminierung und der Gewalt gegen Frauen und Mädchen beseitigen, namentlich auch der Straflosigkeit ein Ende bereiten und den Schutz von Zivilpersonen, insbesondere Frauen und Mädchen, in und nach bewaffneten Konflikten in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen der Staaten nach dem humanitären Völkerrecht und den internationalen Menschenrechten gewährleisten.	Weltgipfel 2005
Die größere Vertretung von Frauen in staatlichen Entscheidungsgremien fördern, namentlich auch durch die Gewährleistung ihrer Chancengleichheit bei der vollen Mitwirkung am politischen Prozess.	Weltgipfel 2005
Ziel 4: Senkung der Kindersterblichkeit	
Bis 2015 die Lebenserwartung bei der Geburt auf über 75 Jahre steigern; für die Länder mit den höchsten Sterblichkeitsraten die Lebenserwartung auf über 70 Jahre steigern.	Weltbevölkerungskonferenz Kairo 1994
Ziel 5: Verbesserung der Gesundheit von Müttern	
Bis 2015 den allgemeinen Zugang zur reproduktiven Gesundheit verwirklichen.	Weltgipfel 2005
Ziel 6: Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten	
Die Verbreitung von HIV unter jungen Männern und Frauen zwischen 15 und 24 Jahren weltweit bis 2010 um 25 Prozent reduzieren.	Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung, Johannesburg 2002
Ein Paket zur HIV-Prävention, -Behandlung und -Betreuung entwickeln und umsetzen, mit dem Ziel, sich so weit wie möglich dem Ziel des allgemeinen Zugangs zur Behandlung bis zum Jahr 2010 für alle, die es benötigen, anzunähern.	Weltgipfel 2005

Zusätzliche Ziele / Unterziele	Anlass /Jahr des Beschlusses
Ziel 7: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit	
Bis 2015 den Anteil der Menschen um die Hälfte senken, die keinen Zugang zu sanitärer Versorgung haben.	Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung, Johannesburg 2002
Beseitigung destruktiver Fischfangpraktiken und die Einrichtung von Meeresschutzgebieten bis zum Jahr 2012.	Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung, Johannesburg 2002
Fischbestände auf einem Stand erhalten oder auf diesen zurückführen, der den größtmöglich erreichbaren Dauerertrag sichert, wobei diese Ziele für erschöpfte Bestände dringend und nach Möglichkeit spätestens 2015 erreicht werden sollen.	Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung, Johannesburg 2002
Bis 2010 eine signifikante Reduzierung der gegenwärtigen Verlustrate der biologischen Vielfalt herbeiführen.	Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung, Johannesburg 2002/ Weltgipfel 2005
Ziel 8: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft	
Erhöhung der ODA für die ärmsten Länder (LDCs) auf mindestens 0,15 Prozent bis 2006 und auf mindestens 0,20 Prozent bis 2010.	Dritte UN-Konferenz zu den LDCs, Brüssel 2001
„Stufenplan der EU“: Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) der EU-Mitglieder im EU-Durchschnitt auf 0,56 Prozent des BNE bis 2010 und auf 0,7 Prozent bis 2015.	Europäischer Rat, Juni 2005
„Gleneagles-Verpflichtungen“: Verdoppelung der jährlichen ODA für Subsahara Afrika bis 2010 gegenüber 2004 um 25 Milliarden US-Dollar.	G8-Gipfel, Gleneagles 2005
„Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“: Erhöhung der Qualität der Entwicklungszusammenarbeit durch verbindliche Festlegung von zwölf Fortschrittsindikatoren mit dazugehörigen Zielvorgaben, die bis 2010 verwirklicht werden sollen, u.a.: <ul style="list-style-type: none"> • Den Anteil der Partnerländer, die Entwicklungsstrategien vorweisen können, auf mindestens 75 Prozent erhöhen; • Zur besseren Berechenbarkeit der Entwicklungszusammenarbeit den Anteil der ODA, die im vereinbarten Finanzjahr nicht planmäßig ausgezahlt wird, mindestens halbieren; • mindestens 66 Prozent der ODA im Rahmen programmgestützter Ansätze (u.a. Budgethilfen) bereitstellen. 	High Level Forum on Aid Effectiveness, Paris 2005

2. Verbindliche Ziele für den Norden formulieren: Ziel 7 und 8 konkretisieren

Die Regierungen müssen das Ungleichgewicht im Grad der Verbindlichkeit der Ziele für Industrie- und Entwicklungsländer überwinden. Das bedeutet, den Beitrag der Industrieländer in Form von klaren quantitativen, zeitgebundenen und damit überprüfbaren Verpflichtungen zu definieren. Zu diesem Zweck müssen insbesondere das siebte und achte Millenniumsziel in den Mittelpunkt gerückt, erweitert und konkretisiert werden.

Mit dem verbindlichen ODA-Stufenplan hat die EU einen ersten Schritt in diese Richtung unternommen. Um ihre Bereitschaft zur Verwirklichung dieses Stufenplans unter Beweis zu stellen, müssten die Regierungen der EU diesen Plan in entsprechende nationale Stufenpläne übersetzen. Die Bundesregierung und zahlreiche andere Regierungen waren dazu bisher nicht bereit. Nach Projektionen der OECD und der Europäischen Kommission müsste die deutsche ODA gemäß den Zielen des EU-Stufenplans von 8,25 Mrd. Euro 2006 auf 12,96 Mrd. Euro 2010 steigen. Das bedeutete eine jährliche Erhöhung der deutschen ODA um durchschnittlich 1,18 Mrd. Euro.⁷⁶

Überprüfbare Ziele haben die Geberregierungen auch in der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit mit ihren zwölf konkreten Zielvorgaben vereinbart. Die Pariser Erklärung hat jedoch zahlreiche Lücken, etwa bei der Beseitigung von Lieferbindungen in der Entwicklungszusammenarbeit, durch die Firmen in den Geberländern bevorzugt werden. Die Defizite der Pariser Erklärung und der Stand ihrer Umsetzung werden bei der Folgekonferenz zur Sprache kommen, die im September 2008 in Accra, Ghana stattfindet.

Vor allem in den Bereichen Handel, Subventionsabbau und Entschuldung aber auch beim internationalen Umweltschutz stehen vergleichbare Verpflichtungen noch aus. Als wichtige Zielvorgaben fordern NGOs von den Regierungen der Industrieländer unter anderem

- die Verpflichtung, die Subventionierung von Agrarexporten in Entwicklungsländer bis zum Jahr 2009 abzuschaffen und die bedingungslose Streichung sämtlicher Agrarexportsubventionen der Industrieländer bis zum in der WTO angekündigten Jahr 2013;
- die Streichung sämtlicher illegitimer Schulden, das heißt der Schulden, die von diktatorischen Regimen gegen die Interessen der eigenen Bevölkerung gemacht wurden;
- Die verbindliche Verpflichtung zur Rückführung veruntreuter Gelder an die demokratisch legitimierten Regierungen der Ursprungsländer, wie es in der UN-Konvention gegen Korruption vorgesehen ist. Grundvoraussetzung ist die umgehende Ratifizierung dieser Konvention.
- Die Verpflichtung der Industrieländer, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um 30 Prozent und bis 2050 um 80 Prozent gegenüber dem Jahr 1990 zu senken.

Die zweite UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Doha (geplant für Ende 2008) und die Konferenzen der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention bieten die Gelegenheit, in diesen Bereichen zu verbindliche Zusagen der Industrieländer zu kommen.

3. Zusätzliche Indikatoren einführen, alternative Indikatoren entwickeln

Die 48 Indikatoren, die bisher dazu dienen sollen, die Verwirklichung der MDGs zu messen, sind unzulänglich und zum Teil wenig aussagekräftig. Bestes Beispiel für den Ergänzungsbedarf sind die Indikatoren zur Geschlechtergerechtigkeit. Social Watch schlägt aus diesem Grund ein detailliertes Set von Indikatoren vor, das im Index zur Gleichstellung der Geschlechter (GEI) zusammengefasst wird.⁷⁷ Einen noch umfassenderen Vorschlag hat die Gender-Arbeitsgruppe des UN-Millenniumprojekts entwickelt, um Trends bei der Gleichstellung der Geschlechter sichtbar zu machen (s. Kasten 12).⁷⁸

⁷⁶ Genaueres dazu in Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes (2007).

⁷⁷ Siehe dazu die Ausführungen zu MDG 3 im Teil 2 oben.

⁷⁸ Vgl. UN Millennium Project (2005a).

Kasten 12

Zusätzliche Indikatoren für MDG 3 (Gleichstellung der Geschlechter) – Vorschlag des Millenniumprojekts

Bildung

- Verhältnis der Bruttoeinschulungsquote von Mädchen und Jungen in der Primar-, Sekundar- und Tertiärausbildung.
- Verhältnis der Schulabschlussquote von Mädchen und Jungen in der Primar-, Sekundar- und Tertiärausbildung.

Sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte

- Anteil der befriedigten Nachfrage nach Empfängnisverhütungsmitteln.
- Geburtenrate bei Jugendlichen.

Infrastruktur

- Stunden pro Tag (oder Jahr), die Frauen und Männer mit Wasserholen und dem Sammeln von Brennmaterial verbringen.

Eigentumsrechte

- Von Männern, Frauen und gemeinsam gehaltene Landeigentumstitel.
- Von Männern, Frauen und gemeinsam gehaltene Wohneigentumstitel.

Beschäftigung

- Beschäftigungsanteil von Frauen an den nichtselbständigen und selbständigen Erwerbstätigen, nach Art.
- Geschlechtergefälle bei den Einkünften aus Lohnarbeit und selbständiger Arbeit.

Beteiligung in nationalen Parlamenten und kommunalen Entscheidungsgremien

- Sitzanteil der Frauen in nationalen Parlamenten.
- Sitzanteil der Frauen in kommunalen Entscheidungsgremien.

Gewalt gegen Frauen

- Verbreitung häuslicher Gewalt.

Im Bereich der Armutskennzahlen müssen Regierungen und UN vor allem den Armutskennzahl 1 Dollar/Tag kritisch überprüfen und durch aussagekräftigere Indikatoren ergänzen bzw. völlig ersetzen.⁷⁹ Die Auseinandersetzung über alternative Armutskennzahlen muss daher vorangebracht und über den engen Expertenkreis hinaus geführt werden. Denn wie Armut gemessen wird, ist keine rein technische Frage, sondern hat gesellschaftliche und politische Implikationen.⁸⁰

In der Auseinandersetzung über alternative Entwicklungsindikatoren muss das Rad nicht wieder und wieder neu erfunden werden. Vielmehr können die langjährigen Erfahrungen der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) mit der Formulierung von Nachhaltigkeitsindikatoren (Indicators of Sustainable Development) genutzt werden. Das CSD-Sekretariat hat eine umfangreiche Methodik zur Anwendung von Nachhaltigkeitsindikatoren erarbeitet und im Juni 2007 eine revidierte Liste von 96 Indikatoren für nachhaltige Entwicklung veröffentlicht.⁸¹ Sie überschneidet sich mit der Liste der MDG-Indikatoren, reicht aber weit über diese hinaus. Der Katalog der Nachhaltigkeitsindikatoren umfasst folgende Bereiche:

- Armut
- Naturrisiken
- wirtschaftliche Entwicklung
- Regierungsführung
- globale Wirtschaftspartnerschaft
- Klima
- Land
- Konsum- und Produktionsweise
- Gesundheit
- Bildung
- Meere
- Demographie
- Wasser
- Biodiversität.

⁷⁹ Zur Kritik vgl. Pogge (2007) und Reddy/Pogge (2005).

⁸⁰ Vgl. dazu auch Heidel (2007).

⁸¹ Vgl. dazu die Website der UN zu Nachhaltigkeitsindikatoren: www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/isd.htm.

4. Die Ziele an den Entwicklungsstand der Länder anpassen

Einige der MDGs, insbesondere das Ziel der Halbierung des Anteils der Menschen, die in extremer Armut leben, sind für manche Länder des Südens, wie z.B. Chile oder Uruguay, wenig relevant. Das heißt jedoch nicht, dass es in diesen Ländern keine gravierenden Armutsprobleme gibt. Ein weltweit einheitliches Armutsmaß wird der Situation in diesen Ländern jedoch nicht gerecht. An die Stelle des Fokus auf die absolute Armut sollten daher eher Maße der relativen Armut treten, die dem jeweiligen Entwicklungsstand der Länder angepasst sind. Zahlreiche Länder haben mittlerweile nationale und zum Teil sogar subnationale Armutsschwellen (national poverty lines) definiert, die in der Regel über der 1 bzw. 2 US-Dollar/Tag-Marke liegen.⁸² Zu ihnen gehören Bangladesch, Bolivien, Guatemala, Malawi und Vietnam.

5. Perspektivwechsel: von den Zielen zu den Wegen

Während es im entwicklungspolitischen Diskurs über die Millenniumsziele an sich kaum grundsätzliche Kontroversen gibt, sind die Wege, auf denen die Ziele erreicht werden sollen, keineswegs unumstritten. Die vordergründige Harmonie über die Ziele verschleiert zuweilen die gravierenden politischen Meinungsverschiedenheiten über die Wege, auf denen die MDGs erreicht werden sollen. Ob beispielsweise das Ziel der Halbierung des Anteils der Hungernden durch eine neue „grüne Revolution“ in Afrika und die Industrialisierung der dortigen Landwirtschaft erreicht werden kann, wie es das UN-Millenniumprojekt vorschlägt,

ist äußerst umstritten. Ebenso umstritten ist der Vorschlag, das Trinkwasserziel durch eine weitere Privatisierung und Kommerzialisierung der Wasserversorgung zu erreichen. Die Auseinandersetzung über die MDGs darf daher nicht bei den Zielen und Indikatoren stehen bleiben, sondern sollte sich verstärkt den politischen Strategien zur Verwirklichung dieser Ziele widmen. Einen Ansatzpunkt auf Länderebene können die nationalen Entwicklungsstrategien zur Verwirklichung der MDGs bilden, die jedes Land im Anschluss an den Weltgipfel 2005 verabschieden sollte.⁸³

6. Integration der MDGs in umfassende Entwicklungsstrategien

Die MDGs ersetzen keine Entwicklungsstrategie. Dies hat auch der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan in seinem Bericht zur Vorbereitung auf den Weltgipfel 2005 deutlich gemacht, in dem er feststellte:

„(...) we need to see the Millennium Development Goals as part of an even larger development agenda. (...) they clearly do not in themselves represent a complete development agenda. They do not directly encompass some of the broader issues covered by the conferences of the 1990s, nor do they address the particular needs of middle-income developing countries or the question of growing inequality and the wider dimensions of human development and good governance (...).“⁸⁴

Der entwicklungspolitische Diskurs sollte sich daher – ganz im Sinne Kofi Annans – auf umfassendere Strategien nachhaltiger menschlicher Entwicklung rückbesinnen und die MDGs als öffentlichkeitswirksames Element in diese Strategien einbetten.

⁸² Vgl. dazu zum Beispiel das Poverty Mapping Project des Centre for International Earth Science Information Network (CIESIN) an der New Yorker Columbia University (<http://sedac.ciesin.columbia.edu/povmap>).

⁸³ Vgl. dazu die Website von UNDP zur Unterstützung von „MDG-basierten nationalen Entwicklungsstrategien“ mit umfassenden Informationen über die Strategien einzelner Länder: <http://mdg-guide.undp.org/>.

⁸⁴ UN Secretary-General (2005), Pkt. 30.

Literatur

Action Aid International (2006): Real Aid 2: Making Technical Assistance Work. London.

ActionAid/Jubilee Debt Campaign/Christian Aid (2005): In the Balance. Why Debts must be Cancelled Now to Meet the Millennium Development Goals. London.

Asian Development Bank (2007): Key Indicators 2007. Manila: ADB.

Baungsgaard, Thomas/Keen, Michael (2005): Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization. Washington DC: IMF. (IMF Working Paper 05/112)

Belsey, Mark A. (2005): AIDS and the Family: Policy Options for a Crisis in Family Capital. New York: UN.

BMZ (2005): Der Beitrag Deutschlands zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele. Bonn: BMZ. (BMZ-Materialien 140)

BMZ (2005a): Mehr Wirkung erzielen: Die Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf die Millenniums-Entwicklungsziele. Die Umsetzung der Paris Declaration on Aid Effectiveness. Bonn: BMZ. (BMZ Spezial Nr. 130)

BMZ (2001): Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut. Bonn: BMZ. (BMZ-Materialien 106)

Center for International Earth Science Information Network (CIESIN) (2006): Catalog of small area estimates of poverty and inequality. New York: Columbia University.

Commission of the European Communities (2005): Communication from the Commission to the Councils and the European Parliament. Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals – Financing for Development and Aid Effectiveness. COM(2005) 133 final. Brussels: European Commission.

Cornia, Giovanni Andrea/Jolly, Richard/Stewart, Frances (1987): Adjustment with a Human Face. New York: Oxford University Press.

Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes (2007): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Fünfzehnter Bericht 2006/2007. Bonn/Osnabrück. (Erscheint im November 2007)

Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes (2006): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Vierzehnter Bericht 2005/2006. Bonn/Osnabrück.

Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes (2005): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Dreizehnter Bericht 2004/2005. Bonn/Osnabrück.

Deutscher Bundestag (2005): Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen bis 2015 beschleunigt verwirklichen – Den deutschen Beitrag zur Zielerreichung entschieden verstärken. Antrag der Abgeordneten Karin Kortmann et al. und der Abgeordneten Thilo Hoppe et al. Berlin. (Drucksache 15/5831 vom 29.6.2005)

ECOSOC (2005): Working Paper on the Framework for the Implementation of Internationally Agreed Development Goals including the Millennium Development Goals. New York: UN. (www.un.org/docs/ecosoc/documents/2005/Draft_Elements_on_Implementation_Framework.pdf)

FAO (2007): The State of the World's Forests 2007. Rom: FAO.

FAO (2006): The State of Food Insecurity in the World 2006. Rom: FAO.

G8 (2005): The Gleneagles Communiqué. Gleneagles. (www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_Communique.pdf)

Global Policy Forum Europe/terre des hommes (2007): Für eine Handvoll Dollars? Die MDGs und die Armutindikatoren von Weltbank und UN – Defizite und Alternativen. Bonn.

Heidel, Klaus (2007): Anmerkungen zur begrenzten Aussagekraft von Armutindikatoren – zehn Thesen. In: Global Policy Forum Europe/terre des hommes (2007).

High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004): A more secure world: Our shared Responsibility. New York: UN. (UN Dok. A/59/565, 2. Dezember 2004). (www.un.org/secureworld)

Holtz, Uwe (2006): Die Zahl undemokratischer Länder halbieren! Armutsbekämpfung durch Demokratie, Menschenrechte und *good governance*. In: Nuscheler/Roth (2006), S. 118-137.

IMF/OECD/World Bank/UN (2000): A Better World for All. New York/Paris/Washington: IMF/OECD/World Bank/UN.

International Association for the Evaluation of Educational Achievement (2003): PIRLS 2001 International Report. IEA's Study of Reading Literacy Achievement in Primary School in 35 Countries. Chestnut Hill: Boston College. (pirls.bc.edu/pirls2001/PIRLS2001_Pubs_IR.html)

- Kuhn, Katina/Rieckmann, Marco (Hrsg.) (2006):** Wi(e)der die Armut? Positionen zu den Millenniumszielen der Vereinten Nationen. Frankfurt/Main: VAS.
- Kühn, Bernhard/Caprio, Temby/von Buttlar, Nora (2007):** Grundbildungsförderung auf der Schnellspur. In: eins Entwicklungspolitik 5/2007, S. 31-34.
- Langthaler, Margarita (2007):** Zwischen Menschenrecht und Entwicklungsziel. „Bildung für alle“ – Vor einem neuen Paradigmenwechsel in der Bildungszusammenarbeit? In: eins Entwicklungspolitik 5/2007, S. 26-30.
- Loewe, Markus (2005): Die Millennium Development Goals:** Hintergrund, Bedeutung und Bewertung aus Sicht der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn: DIE. (DIE Discussion Paper 12/2005)
- Martens, Jens (2006):** Die öffentliche Armut der Entwicklungsländer. Bonn/Düsseldorf/Osnabrück: DGB-Bildungswerk/GPF Europe/terre des hommes.
- Martens, Jens (2005):** Verdoppelung der Hilfe – Halbierung der Armut. Die Internationale Finanzfazilität – Neue Zauberformel der Entwicklungsfinanzierung? Berlin: VENRO.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005):** Ecosystems and Human Well-being: Synthesis. Washington, DC.: Island Press.
- Nuscheler, Franz/Roth, Michèle (Hrsg.) (2006):** Die Millennium-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg? Bonn: J.H.W. Dietz. (EINE WELT Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden Bd. 20)
- OECD (2007):** Development Co-operation 2006 Report. Paris: OECD/DAC.
- OECD (1996):** Shaping the 21st Century. The Contribution of Development Co-operation. Paris: OECD/DAC.
- Pogge, Thomas W. (2007):** “How not to count the poor” – Defizite und Schwächen der MDG-Indikatoren. In: Global Policy Forum Europe/terre des hommes (2007), S. 6-13.
- Reddy, Sanjay G./Pogge, Thomas W. (2005):** How Not to Count the Poor. Version 6.1. (3 October 2005). New York: Columbia University. (www.socialanalysis.org)
- Social Watch (2007):** Gender Equity Index 2007. Inequity Persists. Montevideo: Social Watch.
- Social Watch (2006):** Social Watch Report 2006. Impossible Architecture. Why the Financial Structure is not Working for the Poor and How to Redesign it for Equity and Development. Montevideo: Social Watch. (dt.: Kein Geld für die Armen? Ursachen – Analysen – Alternativen. Bonn: Social Watch Deutschland.)
- Social Watch (2005):** Social Watch Report 2005. Roars and Whispers. Gender and Poverty: Promises vs. Action. Montevideo: Social Watch. (dt.: Handeln statt Versprechen. Soziale Gerechtigkeit und Armutsbekämpfung. Bonn: Social Watch Deutschland.)
- UN (2007):** The Millennium Development Goals Report 2007. New York: UN. (http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2007/UNSD_MDG_Report_2007e.pdf)
- UN (2006):** The Millennium Development Goals Report 2006. New York: UN. (<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGReport2006.pdf>)
- UN (2005):** Report on the World Social Situation 2005. The Inequality Predicament. New York: UN. (www.un.org/esa/socdev/rwss/rwss.htm)
- UN (2005a):** The Millennium Development Goals Report 2005. New York: UN. (<http://unstats.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20Book.pdf>)
- UN (1995):** Programme of Action of the World Summit for Social Development. New York: UN.
- UN General Assembly (2005):** 2005 World Summit Outcome. New York: UN. (UN Dok. A/RES/60/1 vom 16. September 2005)
- UN General Assembly (2000):** Millennium Declaration of the United Nations. New York: UN. (UN Dok. A/RES/55/2)
- UN HABITAT (2006):** State of the World's Cities Report 2006/2007. Nairobi: UN HABITAT.
- UN Millennium Project (2005):** Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. New York: UNDP.
- UN Millennium Project (2005a):** Taking Action: Achieving Gender Equality and Empowering Women. Task Force on Education and Gender Equality. New York: UNDP.
- UN Secretary-General (2007):** Report of the Secretary-General: Strengthening efforts to eradicate poverty and hunger, including through the global partnership for development. New York: UN. (UN Dok. E/2007/71)
- UN Secretary-General (2005):** In larger freedom: towards development, security and human rights for all. New York: UN. (UN Dok. A/59/2005 vom 21. März 2005) (dt.: In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle. Berlin: DGVN.)
- UN Secretary-General (2002):** Implementation of the United Nations Millennium Declaration. Report of the Secretary-General. New York: UN. (UN Dok. A/57/270)

UN Secretary-General (2001): Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration. New York: UN. (UN Dok. A/56/326)

UNAIDS/WHO (2006): Die AIDS-Epidemie. Statusbericht: Dezember 2006. Genf: UNAIDS/WHO.

UNDP (2005): Human Development Report 2005. International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world. New York: UNDP. (deutsche Ausgabe: Bericht über die menschliche Entwicklung 2005. Internationale Zusammenarbeit am Scheidepunkt: Entwicklungshilfe, Handel und Sicherheit in einer ungleichen Welt. Berlin: DGVN.) (<http://hdr.undp.org/reports/global/2005/>)

UNESCO (2006): EFA Global Monitoring Report 2007. Paris: UNESCO.

WHO (2007): Global Tuberculosis Control: Surveillance, Planning, Financing. WHO Report 2007. Genf: WHO.

World Bank (2007): Global Monitoring Report 2007. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2006): Global Development Finance. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2006a): Debt Relief for the Poorest: An Evaluation Update of the HIPC Initiative. Independent Evaluation Group. Washington, D.C., World Bank.

World Bank (2006b): World Development Indicators. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2005): World Development Report 2006. Equity and Development. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2002): The Costs of Attaining the Millennium Development Goals. Washington, D.C.: World Bank.

Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderung (IPCC) (2007): Klimaänderung 2007: Wissenschaftliche Grundlagen. Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger. Beitrag der Arbeitsgruppe I zum Vierten Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderung (IPCC). Genf: IPCC. (www.ipcc.ch)

Internetseiten

Seite der UN zu den MDGs	www.un.org/millenniumgoals/index.html
Seite der UN zu den MDG-Indikatoren	http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx
MDG-Seite des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP)	www.undp.org/mdg
Website von UNDP zur Unterstützung von „MDG-basierten nationalen Entwicklungsstrategien“	http://mdg-guide.undp.org
UN-Millenniumkampagne	www.millenniumcampaign.org
Deutsche Website der UN-Millenniumkampagne	www.millenniumcampaign.de
Website der Weltbank zu den MDGs	http://ddp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/home.do?siteId=2
UN-Millenniumprojekt	www.unmillenniumproject.org
Poverty Mapping Project des Centre for International Earth Science Information Network (CIESIN) an der New Yorker Columbia University	http://sedac.ciesin.columbia.edu/povmap
Website des globalen NGO-Netzwerks Social Watch	www.socialwatch.org

Abkürzungen

AfDB	African Development Bank/ Afrikanische Entwicklungsbank
AKP	Afrika-Karibik-Pazifik (Staatengruppe)
AMR	Annual Ministerial Review
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen
BSP	Bruttosozialprodukt
BWI	Bretton-Woods-Institutionen (IWF und Weltbankgruppe)
DAC	Development Assistance Committee / Entwicklungshilfeausschuss der OECD
ECOSOC	Economic and Social Council / Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
EPAs	Economic Partnership Agreements
EPZs	Export Processing Zones
EU	Europäische Union
G77	Gruppe der 77
GA	General Assembly / Generalversammlung der Vereinten Nationen
GDP	Gross Domestic Product
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HIPCs	Highly Indebted Poor Countries / Hochverschuldete arme Länder
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Found
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change/ Zwischenstaatliche Sachverständigengruppe über Klimaänderungen
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDC	Least Developed Country / am wenigsten entwickeltes Land
MDGs	Millennium Development Goals / Millenniumsentwicklungsziele
NGO	Non-Governmental Organization /Nichtregierungsorganisation (NRO)
ODA	Official Development Assistance / Öffentliche Entwicklungshilfe
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development / Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PPP	Public-Private-Partnership
RES	Resolution
TNC	Transnational Corporation / Transnationales Unternehmen
UN	United Nations / Vereinte Nationen
UNDP	United Nations Development Programme / Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNCTAD	UN Conference on Trade and Development / Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung
UNICEF	United Nations Children's Fund / Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
WHO	World Health Organization/Weltgesundheitsorganisation
WIDER	World Institute for Development Economics Research
WTO	World Trade Organization / Welthandelsorganisation

Herausgeber

Global Policy Forum



Das Global Policy Forum wurde 1993 als unabhängige Forschungs- und Lobbyorganisation in New York gegründet. Es 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 e.V., das vor allem deutsche und europäische UN-Politik kritisch unter die Lupe nimmt.

Aktuelle Themenschwerpunkte von GPF Europe sind:

- Entwicklungsfinanzierung und soziale Entwicklung
- Reform der Vereinten Nationen
- Unternehmensverantwortung /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. Sie zählt zu den weltweit umfangreichsten und mit 54 Mio. »hits« und 7,4 Mio. BesucherInnen (im Jahr 2006) meistgenutzten unabhängigen Internet-Quellen im Bereich internationale Politik.

Weitere Informationen: www.globalpolicy.eu

terre des hommes Deutschland

terre des hommes Deutschland e.V. ist ein entwicklungspolitisches Kinderhilfswerk und fördert etwa 350 Projekte in 29 Ländern der Erde. Darunter fallen Ausbildungsprojekte, Initiativen für Straßenkinder, arbeitende Kinder, Kinder in der Prostitution und Flüchtlingskinder.

Ziel der Arbeit von terre des hommes ist es, Menschen darin zu unterstützen, sich von Unterdrückung und wirtschaftlicher Not zu befreien und ihre Vorstellungen eines menschenwürdigen Daseins umsetzen zu können. Durch Kampagnen, Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit versucht terre des hommes, die deutsche Politik und Wirtschaft im Interesse der Kinder, die unter Armut, Ausbeutung und Kriegsfolgen leiden, zu beeinflussen.

Weitere Informationen: www.tdh.de



Halbzeitbilanz der Millenniumsziele:

„Die Regierungen sind bei der Verwirklichung der MDGs nicht im Zeitplan. Zwar gibt es auf globaler Ebene durchaus positive Trends, etwa bei der Reduzierung der Zahl von Menschen, die in extremer Armut leben, oder bei der Steigerung des weltweiten Anteils der Menschen, die Zugang zu sauberem Trinkwasser haben. In vielen Fällen wurden Fortschritte allerdings erst dadurch möglich, dass die Regierungen frühere, ambitioniertere Ziele abgeschwächt und die Umsetzungsfristen verlängert haben.

Armutszeugnis für die Regierungen

Insgesamt reicht das gegenwärtige Tempo der Fortschritte bei weitem nicht aus, um die Millenniumsziele in allen Ländern bis zum Jahr 2015 zu verwirklichen. Eine Reihe von Ländern, insbesondere in Subsahara Afrika, entfernt sich sogar von den Zielvorgaben. Armut, Hunger und Kindersterblichkeit nehmen dort eher zu als ab. Dramatische Defizite gibt es in nahezu allen Ländern bei der Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit. In Folge des beschleunigten Klimawandels wird sich der Verlust an Wäldern und biologischer Vielfalt in den kommenden Jahren verschärfen, wenn die Regierungen nicht entschieden gegensteuern.

Die Halbzeitbilanz der MDGs ist ein doppeltes Armutszeugnis für die Regierungen: Ein Armutszeugnis für die Regierungen der reichen Länder, die bislang weder zu substantiellen Zugeständnissen in der internationalen Handelspolitik und bei der dauerhaften Lösung der Schuldenprobleme des Südens bereit waren, noch die notwendigen finanziellen Ressourcen zur Armutsbekämpfung bereitgestellt haben. Und ein Armutszeugnis für viele Regierungen des Südens, die allzu oft ihre Politik nicht auf die Bekämpfung der Armut, die Überwindung sozialer Disparitäten und die Mobilisierung heimischer Ressourcen ausgerichtet haben.“ (Jens Martens)