

Die MDGs ersetzen keine Entwicklungspolitik

Von Peter Niggli, Geschäftsleiter von Alliance Sud*

Man kann kaum sagen, dass die Welt auf die MDGs gewartet hat. Und erst recht nicht die NGOs. Ich werde zeigen, wieso. Aber jetzt, wo wir sie haben, können wir sie nutzen. Und wir sollten sie nutzen. Dazu muss man präzisieren, was die MDGs bringen könnten und was nicht. Das will ich im folgenden in ein paar Punkten versuchen.

Alleingang der Schweizer Regierung in Sachen MDGs

Bekanntlich steht die Schweizer Regierung geschlossen und entschlossen zu den MDGs. Sie lehnt einfach die Kostenfolgen ab. Der Bundesrat entschied, kein neues Prozentziel für die Entwicklungshilfe anzupeilen. In Europa sticht der bundesrätliche Entscheid einzigartig heraus: Im Mai beschlossen die EU-Finanzminister eine stufenweise Anhebung der Entwicklungshilfe auf 0,56 Prozent im Jahr 2010 und auf 0,7 Prozent 2015. Im Zuge dieser Beschlüsse haben beispielsweise die Regierungen unserer Nachbarländer Deutschland und Österreich schon für nächstes Jahr Erhöhungen des Budgets in die Wege geleitet.

Der Bundesrat entschied zudem, neue internationale Steuern zur Entwicklungsfinanzierung abzulehnen, und zwar, wie er im offiziellen Schweizer Bericht explizit festhalten liess, absolut. Unsere Regierung scheint hier den USA nachzueifern. Deren VertreterInnen bekämpfen seit einigen Jahren in der Uno jede Erwähnung des Begriffs „Steuern“, wie wenn er ein obszönes Schimpfwort wäre. Das zweite Nein des Bundesrats fällt allerdings weniger auf, weil der MDG-Gipfel nicht über neue Finanzierungsinstrumente entscheiden wird. Die USA haben dies erfolgreich verhindert: Zuerst am G-8-Gipfel im Juli, und dann am Uno-Sitz in New York selber. Aber internationale Debatten und Verhandlungen darüber laufen weiter. An ihnen will sich der Bundesrat als Neinsager beteiligen.

Seit Wochen bemüht sich nun die Verwaltung, die negative Botschaft nach aussen positiv aufzupolieren. Verschiedene Sprachregelungen werden geprüft – wir kennen nicht alle. Eine davon lautet, die Schweiz habe wegen der MDGs ihre Entwicklungshilfe schon erhöht. Mit ihr arbeitete Bundesrat Deiss am Deza-Tag vor zwei Wochen. Er sagte, die Schweiz habe sich an der Uno-Konferenz in Monterrey 2002 verpflichtet, ihre Hilfe auf 0,4 Prozent anzuheben, um einen „Beitrag zur Erreichung der Millenniums-Ziele“ zu leisten. „Dieses Ziel“, verkündete er stolz, „konnte bereits erreicht werden.“ Denn: Die Entwicklungshilfe der Schweiz habe 2004 0,41 Prozent erreicht. Leider haben die 1600 Gäste nicht gelacht, obwohl alle den Hintergrund kannten. Die scheinbar höhere Entwicklungshilfe der Schweiz ist vollumfänglich das Produkt einer veränderten Berechnungsweise. Letztes Jahr zählte die Schweiz zum ersten Mal die Kosten für AsylbewerberInnen zum Entwicklungsbudget hinzu. Und zwar 235 Millionen Franken. Das als Beitrag zur Erreichung der MDGs zu bezeichnen, ist ziemlich dreist.

Die MDGs als illegitimes Kind der Uno-Gipfel der neunziger Jahre

Sie erinnern sich alle an die grossen Uno-Gipfel der neunziger Jahre, an denen die Staatengemeinschaft die brennenden Probleme der Welt behandelte. Es ging

- * um die Umweltkrise und die Strategien einer nachhaltigen Entwicklung,
- * um die Emanzipation der Frauen und Männer aus ungleichen Geschlechterrollen,
- * um soziale Probleme und die Chancen der armen Länder in der deregulierten, liberalisierten Weltwirtschaft.

Gegen Ende des Jahrzehnts entfaltete sich daraus eine allgemeine Debatte über die Probleme der Globalisierung.

Mitten in diese Debatte hinein veröffentlichten im Sommer 2000 die OECD, der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbank und Kofi Annan als Person eine gemeinsame Broschüre. Unter dem schönen Titel A Better World for All schlug das Quartett der Staatengemeinschaft sieben Entwicklungsziele vor, die bis 2015 erreicht werden sollten. Die Ziele waren der Versuch, die Debatten und Resolutionen der Uno-Sondergipfel auf ein paar unumstrittene Punkte einzudampfen. Umstrittene Themen wie die Globalisierung, die Politik permanenter

Liberalisierung oder die makroökonomische Orthodoxie der Weltbank und des IWF, die zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu Kontroversen geführt hatten, blieben ausgeklammert.

Das war denn auch die Kritik der NGOs. Diese waren zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Broschüre in Genf zum zweiten Sozialgipfel der Uno versammelt, an dem es um Fragen ging, die auch die Broschüre behandelte. Die NGOs empfanden A Better World for All als einseitige Initiative der Industrieländer und ihrer Institutionen. MitarbeiterInnen von Kofi Annan beklagten sich unter der Hand, Annan habe sich vereinnahmen lassen. Kritik galt auch dem handstreichartigen Vorgehen: Immerhin liefen zu diesem Zeitpunkt Uno-Verhandlungen zur Sache – der Sieben-Punkte-Katalog wurde jedoch nicht in die Verhandlungen eingebracht. Stattdessen präsentierte Kofi Annan den Katalog wenige Wochen später an der Uno-Millenniums-Generalversammlung als Millennium-Entwicklungsziele. Er fügte ein achties Ziel hinzu, das die Verpflichtungen der Industrieländer enthielt. Das war seine Neuerung, die die Opposition beschwichtigte und der Operation zum Erfolg verhalf.

Dieser kleine geschichtliche Rückblick zeigt, wieso anfänglich weder die Regierungen, noch die NGOs die Millennium-Entwicklungsziele als ihre ureigenste Sache empfanden. Die MDGs waren nicht aus einem Verhandlungsprozess in der Uno hervorgegangen. Und an ihrer Entstehung waren auch die NGOs und die sogenannte Zivilgesellschaft nicht beteiligt. Die MDGs befanden sich deshalb anfänglich in der ungemütlichen Situation, zuerst eine Lobby und aktive Fürsprecher für sich selber suchen zu müssen.

Wieso die MDGs brauchbar sind

Das war allerdings weniger schwierig, als es anfänglich schien. Verschiedene Faktoren spielten eine Rolle. Die euphorischen Erwartungen an die Globalisierung in den neunziger Jahren stürzten in der Krise der angeblich „Neuen Wirtschaft“ 2001 ab. Vorbei der Traum, dass die Globalisierung enormes Wirtschaftswachstum erzeugen und damit die Entwicklungsprobleme sozusagen automatisch überwinden würde. Einen weiteren Dämpfer versetzten die Terroranschläge vom 11. September. Sie offenbarten ein Potential für internationale politische Spannungen, das sich nicht mehr einfach in peripheren Kriegen entlädt, sondern die Zentren selber in Mitleidenschaft zieht. Politisches Handeln schien nötiger denn je. Vor allem die Mitglieder der Europäischen Union dachten in diese Richtung und hofften nicht zuletzt, damit auch eine Alternative zum amerikanischen Krieg gegen den Terrorismus zu finden.

Internationale Zusammenarbeit und Entwicklungszusammenarbeit gewannen deshalb an Bedeutung. In diesem Kontext erschienen auch die MDGs wie ein brauchbares Teilprogramm für politisches Handeln. Die MDGs setzen einen Zeitrahmen und offerieren ein paar wenige Ziele, für deren Erfüllung Regierungen in Norden und Süden kooperieren können. Alle staatlichen Entwicklungsagenturen sind seither daran, ihre Programme real oder zumindest rhetorisch auf die MDGs umzuschreiben. Desgleichen finden MDG-Überlegungen Eingang in die nationalen Armutsbekämpfungsstrategien im Süden.

Solche Entwicklungen führten dazu, dass soziale Bewegungen im Süden und Entwicklungsorganisationen im Norden heute die MDGs unterstützen und sich engagiert dafür einsetzen. Und zwar ungeachtet aller Skepsis und anfänglichen Kritik. Wir finden es gut, dass sich die Regierungen auf messbare Ziele verpflichtet haben und darauf zur Rechenschaft gezogen werden können. Die MDGs liefern uns benchmarks, an denen wir unsere Regierungen messen können.

Die Schwächen der MDGs

Die Stärke der MDGs besteht darin, dass niemand im Ernst dagegen sein kann. Wer will nicht die Armut halbieren? Wer will den Zugang zu Trinkwasser nicht verbessern? Oder die Kindersterblichkeit nicht senken?

Trotzdem gibt es viele Schwächen und offene Fragen.

Das beginnt schon bei dem, was ich als Stärke der Millenniumsziele bezeichnet habe. Einige sind derart grundlegend und stark, dass sie seit fünfzig Jahren auf der internationalen Agenda stehen. Was stand im Zentrum, als Präsident Truman 1948 den Begriff Entwicklung und Hilfe zur Entwicklung geprägt hat? Die Bekämpfung der Armut! Armutsbekämpfung bestimmte auch die Agenda der Weltbank unter McNamara. 1996 lancierte die Uno die Dekade des Kampfs gegen die Armut. Sie geht nächstes Jahr zu Ende. Und nun stehen wieder zehn Jahre vor uns, in denen die Armut substantiell reduziert werden soll. Wieso sind wir immer noch daran, die Armut zu bekämpfen, wenn wir sie seit fünfzig Jahren bekämpfen? Und wieso soll es diesmal klappen, wenn es all die letzten Male nicht richtig geklappt hat? Das sind die Fragen, die heute zum x-ten Mal wieder öffentlich hochgespült werden, seit die MDGs an Wucht gewonnen haben und die europäischen Staaten die Entwicklungsbudget erhöhen wollen.

Wir wissen, diese Frage ist so falsch gestellt. Entwicklung ist kein linearer Prozess von Armut zu Reichtum, von der Agrar- zur Dienstleistungsgesellschaft, von „Barbarei“ zu unserer „freiheitlichen Zivilisation“, die die Menschenrechte und den industriellen Völkermord erfunden hat. Entwicklung ist in der realen Welt die Ausbreitung des Kapitalismus auf alle Länder und alle gesellschaftlichen Bereiche. Ihre Kehrseite ist die Zerstörung traditioneller Lebens- und Produktionsweisen. Wo die einen im Vollzug der Entwicklung reicher werden, werden andere Menschen entwurzelt und in die Armut gestossen. Dieser Prozess bleibt logischerweise nicht auf die ökonomische Sphäre begrenzt. Rasche ökonomische Entwicklung produziert gesellschaftliche Unruhe und politische Reaktion. Rückschläge sind möglich und häufig. Wenn wir deshalb auf 50 Jahre sogenannter „Entwicklung“ der Entwicklungsländer zurückschauen, dann sehen wir sowohl Fortschritt, wie Rückschlag, verbesserte materielle Verhältnisse und neugeschaffenes Elend. Erfolgsbeispiele und Stagnation. Sofern Entwicklungszusammenarbeit auf der Seite der Benachteiligten intervenierte, hat sie die notwendigen sozialen Auseinandersetzungen, die die Entwicklung ausmachen, gestärkt. Wo sie die Mächtigen stützte, weil die Industrieländer eigene Interessen verfolgen, überwiegt die zerstörerische Seite des Prozesses. Im übrigen mache ich darauf aufmerksam, dass nach satten zweihundert Jahren „Entwicklung“ das reichste Land der Welt gerade in diesen Tagen ins Antlitz seiner eigenen nichtbeseitigten Armut schaut und die Deza Hilfslieferungen bereitgestellt hat. Mit Nuancen lässt sich das auch auf Europa und die Schweiz übertragen.

Eine andere problematische Seite der MDGs liegt nicht in dem, was sie sagen, sondern in dem, was sie ungesagt und unbehandelt lassen. Nehmen wir ein Beispiel. Das Ziel 3 verlangt, dass die Mädchen bis 2015 in der Grund- und Sekundarbildung nicht mehr benachteiligt werden dürfen. Ziel 5 verlangt, die Müttersterblichkeit bis 2015 um drei Viertel zu senken. Das sind die beiden einzigen Ziele im weiten Feld der Geschlechterpolitik. Den Veränderungsbedarf darauf zu reduzieren, ist eine Beleidigung aller kritischen Geistern. Obwohl die beiden konkreten Vorhaben auch ihre Unterstützung finden. Aus solchen Überlegungen hat sich eine ganze Gruppe von Kritikern entwickelt, die man als „MDG plus“ bezeichnen könnte: Die MDGs sind gut und recht, heisst es, aber sie genügen bei weitem nicht. Was die Uno-Sonderkonferenzen in den neunziger Jahren alles behandelt und beschlossen haben, geht weit über die MDGs hinaus. Auch in Sachen Gender. Und es gibt keinen Grund, die Umsetzung dieser Resolutionen und Aktionspläne nicht mehr politisch einzufordern.

Die MDGs sind kein Ersatz für eine gute Entwicklungspolitik

Die Millennium Erklärung und auch der jetzt zur Verhandlung stehende Text lassen offen, wie die Millenniumsziele erreicht werden können. Sie konkretisieren nur den finanziellen Aspekt. Zusätzliche Ressourcen werden verlangt, darunter auch mehr Entwicklungshilfe, was ja einer der grossen Streitpunkte im Vorlauf zum Gipfel von nächster Woche ist. Finanzen sind natürlich wichtig, sie zeigen aber nicht automatisch einen Weg, um die Ziele zu erreichen.

Bei den Zielen zur Bildung und Gesundheit ist ein direkter Konnex von Staatsfinanzen (und Hilfe) zu den angestrebten Verbesserungen noch am leichtesten vorstellbar. Höhere öffentliche Investitionen ins Bildungs- und Gesundheitswesen, die zudem auf die entsprechenden MDGs fokussiert werden, sind ein gangbarer Weg, um die Ziele 2–6 zu erreichen. Die Frage bleibt allerdings offen, wie auf lange Sicht die Nachhaltigkeit eines solchen Ausbaus öffentlicher Dienste garantiert werden kann. Ohne Verbesserung der institutionellen Handlungsfähigkeit der armen Staaten und ohne substantielles Wachstum ihrer Wirtschaft ist Nachhaltigkeit solcher öffentlicher Dienste nicht garantiert.

Beim ersten Ziel ist alles noch schwieriger. Die bitterste Armut und den Hunger zu halbieren, verlangt mehr als Finanzen. Nehmen wir zum Beispiel den Hunger. Wir wissen, dass Hunger nicht auf den Mangel an Lebensmitteln zurückzuführen ist. Die Pro-Kopf-Produktion von Lebensmitteln ist in den vergangenen Jahrzehnten weltweit ständig gewachsen. Hunger ist, vereinfacht gesagt, ein soziales Problem. Hunger haben Menschen, die sich die Nahrungsmittel nicht kaufen können, die ihr Land produziert und teilweise auch exportiert. Hunger haben Bäuerinnen und Bauern, die auf trockenen marginalen Böden zuwenig für die eigene Subsistenz erwirtschaften und zuwenig ergänzende Erwerbsmöglichkeiten haben. Hunger haben Menschen, deren Bürgerrechte prekär oder gar nicht anerkannt sind. Menschen, die aus den verschiedensten Gründen diskriminiert werden. Menschen, die ihre Rechte nicht kennen oder sie kennen, aber nicht einfordern können. Hunger haben Kinder, weil sie in der Hackordnung die letzten sind. Und Hunger haben Frauen, weil sich die Herren der Schöpfung den Löwenanteil am kargen Mahl reservieren.

In einem gewissen Sinne ist Hunger also Ausdruck von Ohnmacht. Deshalb hat es in jedem Land, in dem Menschen hungern, immer auch soziale Schichten mit Macht, denen das egal ist oder die sogar ein Interesse an der Aufrechterhaltung der Ohnmacht haben.

Um den Hunger zu beseitigen, braucht es soziale und politische Auseinandersetzungen, müssen die Öffentlichkeiten der jeweiligen Länder, sofern sie sich frei äussern können, den Hunger als Skandal anprangern, müssen die Betroffenen sich selber wehren und wehren dürfen. Sie darin zu unterstützen, ist meines Erachtens eine der Hauptaufgaben der Hilfswerke, die darin weniger diplomatische Rücksichten nehmen müssen als die staatlichen Entwicklungsagenturen.

Das allein reicht noch nicht. Ohne sinnvolle Strategien der allgemeinen Belebung der Wirtschaft, der Stärkung und Modernisierung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und einer erfolgreichen Industrialisierung geht es nicht.

Schlussfolgerungen

Meine Schlussfolgerungen sind kurz und knapp:

1. Die MDGs sind kein Ersatz für Entwicklungspolitik. Wenn wir die MDGs wirklich erreichen wollen, dann darf die entwicklungspolitische Agenda nicht auf die MDGs reduziert werden.

2. Für die Entwicklungszusammenarbeit heisst das: Es ist richtig, bedeutende Mittel für die MDGs zu reservieren. Es wäre falsch, alle Mittel hineinzupumpen. Programme, die dem Empowerment der Benachteiligten und der Stärkung staatlicher Handlungsfähigkeit dienen, sind weiterzuführen.

3. Für die Nord-Südpolitik heisst das: Die MDGs werden die Probleme der Entwicklungsländer nicht lösen. Sie lindern sie allenfalls. Falls die Welthandelsregeln weiterhin die Entwicklungsländer benachteiligen, werden die MDGs wenig greifen. Falls deregulierte Finanzflüsse weiterhin Länder und ganze Regionen in Finanzkrisen reissen können, drohen die Fortschritte, die man in Sachen MDGs erzielt, immer wieder zunichte gemacht zu werden. Falls die Industrieländer den ärmsten Entwicklungsländern weiterhin unrealistische wirtschaftspolitische Vorschriften aufzwingen, dürfte Ziel 1, die Halbierung der Armut, nicht erreicht werden und ist die Nachhaltigkeit allfälliger Fortschritte in Bildung und Gesundheit nicht gegeben.

4. Für den Bundesrat heisst das: Er soll mitmachen, statt abschotten. Wenn er am kommenden MDG-Gipfel kein neues Budgetziel bekannt gibt, ist die Sache damit nicht erledigt. Ein positiver Entscheid kann und muss dann nachgeholt werden. Wir halten auf alle Fälle unsere Forderung aufrecht: Die Schweiz soll die gleichen Budgetziele wie die EU anstreben. Dafür werden sich die Hilfswerke und Alliance Sud einsetzen.

Kontakt: Peter Niggli

* Peter Niggli hielt dieses an der Tagung "Millenniumsziele: Nur ein halbherziges Engagement der Schweiz?", das die Hilfswerke Fastenopfer und Brot für alle am 9. September 2005 in Bern durchführten.