

S I D

Society for International Development

Chapter Bonn



Nachlese zum 29. Entwicklungspolitischen Fachgespräch¹

Der Stellenwert der Millennium Development Goals in der gegenwärtigen entwicklungspolitischen Diskussion

Gespräch mit Dr. Klemens van de Sand

Beauftragter für die Millenniums-Entwicklungsziele, BMZ

I. Vortrag

1. Vorgeschichte

In den 90er Jahren war weltweit eine Entwicklungshilfemüdigkeit und -skepsis zu beobachten, die ODA sank von 60 auf 50 Mrd. USD. In Verbindung mit den VN-Gipfelkonferenzen gab es Hoffnung und Angst: zum einen bei den EL die Hoffnung auf mehr ODA, zum anderen bei den IL-Entwicklungspolitikern Angst vor dem Ende der EZ; aber auch Hoffnung auf eine Trendwende der ODA. Eine Antwort auf diese Skepsis und Angst war die OECD/DAC-Resolution „*Shaping the 21st Century*“ (1996), in der bereits sieben International Development Goals (IDGs) formuliert wurden.

Daran anknüpfend formulierte die Millenniumskonferenz im September 2000 die Herausforderungen, denen die Weltgemeinschaft zu Beginn des neuen Jahrtausends gegenübersteht, und bezeichnete die wichtigsten politischen Ziele und Handlungsbereiche für die internationale Zusammenarbeit. Die dort von 189 Mitgliedstaaten verabschiedete Millenniumserklärung (ME) basiert auf **vier programmatischen Handlungsfeldern**:

1. Frieden, Sicherheit und Abrüstung
2. Entwicklung und Armutsbekämpfung
3. Schutz der gemeinsamen Umwelt
4. Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung

Im September 2001 folgte dann die Formulierung der Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) als „*Roadmap towards the implementation of the Millennium Declaration*“. Im Jahr 2002 wurden die MDGs auf den Konferenzen in Monterrey (ICFD) und Johannesburg (WSSD) bestätigt und erweitert. Zwei entscheidende **Kriterien** bei der Formulierung waren, dass diese Ziele erstens für jeden eingängig und zweitens messbar sein sollten. Die Kritik, dass dadurch die formulierten acht Ziele soziallastig sind, ist nach Angabe von Herrn van de Sand durchaus berechtigt. Es ist jedoch auch von entscheidender Bedeutung, dass die Ziele weder Handlungsvorgaben noch eine Prioritätensetzung darstellen. Sie bezeichnen angestrebte Ergebnisse eines Entwicklungsprozesses. Es geht bei den MDGs darum, was erreicht werden soll, nicht, was zu tun ist. Die MDGs sind auch keine kurzfristige „Mode“, sondern Ergebnis eines jahrelangen Prozesses der internationalen Konsensbildung in der Entwicklungspolitik.

Die Millenniums-Entwicklungsziele (MDG)

1. Beseitigung der extremen Armut und des Hungers
2. Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung
3. Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rolle der Frauen
4. Senkung der Kindersterblichkeit
5. Verbesserung der Gesundheit von Müttern
6. Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten

¹ Vom 13.05.04

7. Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit
8. Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft

Die MDGs sind aber nur im Zusammenhang mit den Zielen der weiteren Handlungsfelder der Millenniumserklärung zu verwirklichen, also Frieden und Sicherheit, Demokratie und „good governance“, Verwirklichung der Menschenrechte, Gleichberechtigung der Geschlechter sowie gleiche, gesicherte Rechte aller Bürger auf politische Beteiligung und auf Zugänge zu Ressourcen, Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen. Nur auf die MDGs zu achten wäre daher falsch. Von Bedeutung ist auch das gegenseitige Fördern von Zielen, die zusammen eine breite Palette der internationalen Zusammenarbeit abdecken. Weitere Ziele, wie die Notwendigkeit politischer und institutioneller Reformen, werden ebenfalls in der ME betont. Die **politische Bedeutung** von ME und MDGs liegt nun zum einen darin, dass erstmals ein gemeinsamer Bezugsrahmen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit vorliegt, denn bisher dominierten wechselseitige Vorwürfe das Geschehen: Die EL forderten mehr Entwicklungshilfe, die IL verlangten zuerst bessere Rahmenbedingungen. Außerdem erhebt die ME erstmals zentrale Anliegen der Entwicklungspolitik zur programmatischen Vorgabe für die Gesamtpolitik in allen Ländern, alle Ressorts sind verantwortlich.

Zum VN-Instrumentarium zur Umsetzung von ME und MDG gehören ein jährlicher Bericht des VN-Generalsekretärs über den Stand der Umsetzung der ME, das Millenniumsprojekt (J. Sachs), die Millenniumskampagne (E. Herfkens), die MDG-Länderberichte (UNDP) und eine umfassende Bestandsaufnahme 2005.

2. Prinzipien und ihre Umsetzung

Die Armutsbekämpfung ist das "overarching goal", das gemeinsame, überwölbende Ziel bei den MDGs. Von großer Bedeutung ist dabei, das man mit der Verpflichtung der Staatengemeinschaft, sich um Beseitigung der Armut zu bemühen, nun eine fundamentale Orientierungslinie hat. Der jahrzehntelange Streit um den Standpunkt der Armutsbekämpfung sollte damit beendet sein. In der BRD gilt Armutsbekämpfung bereits ab 91 als Oberziel. Als weitere drei **handlungsleitende Prinzipien** nennt Herr van de Sand:

1. Kohärenz
2. Partnerschaft / gemeinsame Verantwortung
3. Ergebnisorientierung

Beim Punkt **Kohärenz** ist u.a. zu beobachten, dass die Fachministerien in den EL eine größere Rolle bei den MDG bekommen. Für die IL bedeutet das Kohärenzgebot insbesondere das Miteinbeziehen der für Wirtschaft, Handel, Finanzen, Sicherheit und andere entwicklungspolitisch relevante Themen zuständigen Teile der Regierungen. Von fundamentaler Bedeutung für die Mobilisierung interner Ressourcen in den EL – die für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung entscheidende Bedeutung hat -sind hier die Entwicklungen bei Handel und Schuldenabbau.

Bei dem Punkt **Partnerschaft und gemeinsame Verantwortung** ist zu betonen, dass Entwicklungspolitik eine internationale Gemeinschaftsaufgabe ist. Hauptinstrument der MDG-Umsetzung sind die Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) und andere nationale Entwicklungsstrategien.

Für die IL bedeuten die MDGs auch, dass sie nationale Strategien optimieren sollten: jeder muss sich integrieren, seine Beiträge optimieren und dabei komparative Vorteile nutzen. Partnerschaft heißt dabei, dass jeder Partner das ihm Mögliche beiträgt. Partnerschaft heißt auch Einbindung der deutschen EZ in die internationale EZ - von einer völligen Integration kann man derzeit allerdings noch nicht sprechen.

Die Herausforderung für die BRD liegt nach Aussage Herrn van de Sands nun darin, die eigenen Stärken mehr zu profilieren. Hier ist ein interinstitutioneller Ansatz, ein gemeinsames Konzept der deutschen Organisationen gefordert. Stärken Deutschlands sieht er u.a. in den Bereichen Wasserwirtschaft, Gesundheit (einschließlich Krankenversicherung für Arme), Energie, Landwirtschaft und eventuell Primarschul- und Berufsbildung. KfW, GTZ, InWent und BMZ arbeiten u.a. in den Bereichen Siedlungswasserwirtschaft, Energie, Human Resources und im Gesundheitssektor daran, konzeptuelle Ansätze, Instrumente und Maßnahmen im Hinblick auf Erfolgsvoraussetzungen zu überprüfen, weiterzuentwickeln und in die internationale Diskussion einzubringen. Das schließt die Entwicklung von Indikatoren für die Erfolgsmessung und von statistischen Grundlagen ein.

Beim Punkt **Ergebnisorientierung** geht es vor allem darum, dass bei jedem Planungsprozess nachgewiesen werden muss:

1. Der Beitrag zur Zielerreichung
2. Die Messbarkeit des Fortschrittes

Hierbei geht es um ein Abrücken von den Inputs, den investierten Mitteln, als wichtigstem Indikator, hin zu einer Orientierung an Outcomes, an den Wirkungen. Hier besteht nach Aussage von Herrn van de Sand noch sehr großer Handlungsbedarf. Die Ernsthaftigkeit des Engagements darf nicht nur an Mittelbereitstellung für einzelne Sektoren gemessen werden. Auch die Botschaft von Jeffrey Sachs, dass die MDGs erreicht werden

könnten, wenn ODA verdoppelt wird, ist so nicht haltbar. Denn Geld ist nicht mit Entwicklung gleichsetzbar. Orientierung an Ergebnissen bedeutet auch, dass sich jeder Geber auf seine Stärken konzentrieren sollte, anstatt dass alle Geber z.B. in Bildung investieren. Entscheidend sollte sein, was in den einzelnen Bereichen geleistet wird, und ob es auf die MDGs ausgerichtet ist.

Aufgabe der mit den Millennium Development Goals betrauten Stabsstelle im BMZ besteht darin, die Bedeutung der MDGs für das BMZ-Zielsystem aufzuarbeiten und dieses Zielsystem weiterzuentwickeln, in Strategien und Prüfungsberichten Bezüge und Beiträge zu den MDGs deutlich zu machen. Ebenso soll sie die Entwicklung eines Monitorings der MDGs national und international mitgestalten. Eine Herausforderung für BMZ und deutsche Organisationen sieht Herr van de Sand darin, „Lernen“ zu institutionalisieren; hier sind z.B. mit AURA bereits gute Grundlagen vorhanden.

3. Stand der Zielerreichung

Hier gibt es zahlreiche Probleme bei Erfassung der Ergebnisse: Die verfügbaren Daten sind unzureichend, die statistischen Instrumente fehlen teilweise. Die Messung von Fortschritten auf dem Weg zur Erreichung der MDGs ist daher schwierig. Bisher sind, wenn überhaupt, Daten nur bis 2002 vorhanden, daher sind Erfolg und Einfluss von PRSP und MDGs nur begrenzt erfassbar. Mit Voraussagen und Prognosen über ausbleibende Erfolge sollte man daher sehr vorsichtig umgehen. Allein die Berichterstattung als solche und die Bedeutung der MDGs als gemeinsamer politischer Bezugsrahmen hat aber bereits positive Effekte in EL und in IL.

Bei den einzelnen Zielen werden einige Beispiele kurz präsentiert:

Gute Aussichten bestehen für die Erreichung von Zielvorgabe 1 (Halbierung der extremen Armut) und 10 (Verbesserung des Zugangs zu sauberem Trinkwasser). Die Armutsbekämpfung macht v.a. in den bevölkerungsreichen Ländern China und Indien gute Fortschritte. Die Lage in Afrika südlich der Sahara bleibt jedoch kritisch, in vielen Ländern herrschen Stagnation oder sehr geringe Fortschritte.

In der Region Lateinamerika und Karibik sind die Ziele im Bereich Bildung und Gleichstellung der Geschlechter bereits nahezu verwirklicht, Afrika südlich der Sahara liegt auch hier noch weit zurück.

Beim MDG 8 (Aufbau einer weltweiten Partnerschaft) ist eine leichte Erhöhung der ODA von 0,22% in 2001 auf 0,23% des BNE der Geberländer in 2002 zu beobachten. Es gibt die Ankündigung der IL, die ODA bis 2006 um 16 Mrd. US-Dollar zu erhöhen, in der EU auf 0,39% (2002: 0,35%), in der BRD auf 0,33% (2002: 0,27%).

27 Länder haben bei der Umsetzung der erweiterten HIPC-Initiative den Entscheidungszeitpunkt erreicht, 10 davon den Vollendungszeitpunkt. Zu den Herausforderungen zählen hier weitere Handelserleichterungen für EL und der Abbau der Subventionen der Landwirtschaft in den IL.

Der Punkt **4. Risiken und Herausforderungen**, wird angesichts der fortgeschrittenen Zeit nur als unkommentierte Folie präsentiert:

- Risiken
 - Nichterreichen
 - Masse statt Klasse?
 - Performance- vs. Armutsorientierung
 - Überbetonung von Inputs / ODA
- Herausforderungen
 - politischer Wille (ownership)
 - Anpassung an lokale und nationale Bedingungen (PRSP)
 - multisektorale interdisziplinäre Ausrichtung
 - Zielkonflikte
 - Mobilisierung zusätzlicher interner (Steuern, Gebühren) und externer Ressourcen (Handel, Privatinvestitionen)

II. Diskussion

Ein großer Teil der Diskussion behandelte die Frage der Zielerreichung und damit verbunden die Fragen nach der Erreichbarkeit der Ziele und nach der Glaubwürdigkeit der Politik. Dass die Millennium Development Goals nicht einen Weg, sondern eine Richtung formulieren sollen, wurde als notwendige Klarstellung unterstrichen. Dabei wurde jedoch gleichzeitig die Erwartung der Zielerreichung als zu positiv kritisiert: Aus einer Veröffentlichung der Weltbank gehe bereits hervor, dass mind. 50 EL die Ziele nicht erreichen werden. Die Darstellung der MDG als erreichbar, verstelle daher den Weg zu einer realistischen, illusionsfreien EZ. Vielmehr drohe ihr in spätestens 10 Jahren ein neues massives Glaubwürdigkeitsproblem. Es wurde auch darauf

verwiesen, dass nach Wolfenson 50% mehr Mittel der internationalen Zusammenarbeit für die Zielerreichung notwendig wären. Da diese Summe nicht mobilisierbar sei, werde dadurch belegt, dass nicht erreichbare Ziele gesetzt wurden.

Armutsbekämpfung werde auch mit Investitionen in soziale Sektoren gleichgesetzt, weshalb man mit den MDGs die eigentlich überholten Kopenhagen-Ziele verfolge. Die wirtschaftlichen Entwicklungen würden gleichzeitig durch Entwicklungen bei der WTO konterkariert. Diese Ausführungen wurden mit der Forderung nach einer stärkeren Förderung von Institutionen verbunden. Es wurde kritisiert, dass Institutionenförderung in den MDG nur am Rande behandelt werde und kein Ziel sei.

In einem weiteren Beitrag wurde auf eine frühere Konferenz aus dem Jahr 1977 verwiesen, auf der für das Jahr 2000 Zugang zu sauberem Trinkwasser für die gesamte Bevölkerung als Ziel gesetzt wurde. Im Jahr 2000 würde nun der Zugang der Hälfte der Bevölkerung zu sauberen Trinkwasser gefordert. Bedeute diese Entwicklung, dass wir im Jahr 2015 Zugang für ein Viertel der Bevölkerung für das Jahr 2030 fordern werden, lautete die provokative Frage. Diese Frage wurde mit der Forderung verbunden, dass Inhalte und Mittel nicht weiter getrennt diskutiert werden müssen, eine vernünftige Politik müsse aus Inhalt wie auch aus Haushalt bestehen.

Diese Kritik an der Erreichbarkeit der MDG stieß jedoch auch auf Widerstand. Versuche, einen Konsens à la "Die MDG sind nicht erreichbar" oder "Es geht nur ums Geld" herzustellen seien absurd. Damit schade man der politischen Bedeutung der MDG. Ein Teilnehmer merkte in diesem Zusammenhang an, dass man zwei Probleme bzw. Wirkungen provoziere, wenn die Parole jetzt schon "alles nicht erreichbar" laute:

Zum einen erreiche man die Wirkung, dass Entwicklungszusammenarbeit die Bedeutung als zentrale Säule der ME verliert. Die zweite Gefahr liege darin, dass, wenn man jetzt anfängt, den Konsens aufzukündigen, bedeutendere Akteure wie z.B. die USA dies ebenfalls tun könnten. Diese internationalen Auswirkungen müssten in der heutigen Politik, nach Irak-Krieg etc., die als "Desaster der Politik des Augenblicks" bezeichnet wurde, unbedingt vermieden werden. Fazit dieses Beitrags: Nicht von den Zielen ablassen, sonst nimmt man sich selbst die politischen Waffen aus der Hand.

In seinen Antworten zum Themenbereich Zielerreichung machte Herr van de Sand zuerst in Bezug auf die Weltbank-Extrapolation deutlich, dass diese Widersprüche und Unvollständigkeiten enthalte, für verlässliche Aussagen sei es derzeit einfach noch zu früh. Natürlich dürfe man die Zielerreichung der MDGs nicht schönfärben, aber ebenso sollte man nicht das Gegenteil tun. Er gestand auch ein, dass bei Nichterreichung der Ziele der Schaden vielleicht größer wäre als ohne Ziele, verbunden mit dem Verlust an Glaubwürdigkeit der Politik in der Öffentlichkeit. Er betonte jedoch erneut, dass die Ziele vor allem eine wichtige Grundlage sind, es darum geht, die Prinzipien umzusetzen. Man müsse mehr handeln, weniger über Erreichung oder Nicht-Erreichung diskutieren. Es gebe zu viel Diskussion darüber, was wichtig ist und was nicht, aber zu wenig Diskussion über den Weg.

In Bezug auf die Frage nach den Mitteln mahnte Herr van de Sand, die Geldfrage nicht zu sehr hochzuziehen. Geld sei nicht gleich Entwicklung, und mit der Fokussierung auf Geld drohe eine falsche Gewichtung der Verantwortungsbereiche. Die Hauptverantwortung für Entwicklung liege bei den EL, diese müssen die Rahmenbedingungen verbessern. Die Aufgabe der IL liege in der Unterstützung solcher Prozesse. Gerade beim Thema Armutsbekämpfung müsse man jedoch auch die Diskussion im eigenen Land reflektieren. Kohärenz hierzulande zu schaffen sei bereits enorm schwierig, man dürfe hier die EL nicht überfordern. Wichtig sei die Einbeziehung der Betroffenen in die Diskussion, ebenso die Einbeziehung von Themenbereichen, die für die Überwindung der Armut entscheidend sind. Ein völliger Konsens in Politik und Gesellschaft, der auch hierzulande nicht erreicht wird, sei dagegen kein vernünftiges Ziel. Man brauche daher mehr Bescheidenheit bei den eigenen Erwartungen.

In der weiteren Diskussion wurde erneut über die Bedeutung von Institutionen, Rahmenbedingungen und Mitteln gestritten, wozu in einem weiteren Beitrag erklärt wurde, dass sowohl eine Orientierung an Inputs als auch an Outputs zu kurz greife. Es gehe nicht in erster Linie um Geld, um Rahmenbedingungen oder um Institutionen, vielmehr gehe es um die Leute, darum, was diese können und wollen. Der Fokus müsse bei allen geplanten und durchgeführten Maßnahmen auf den Menschen liegen, man müsse diese "dort abholen, wo sie sind", also z.B. im „informal sector“ oder bei Feldarbeiten.

Eine weitere Kritik ging in die Richtung, dass die ganze Diskussion zu allgemein geführt werde. Einige EL seien bei der Umsetzung sehr weit vorne, andere weit zurück. Hier sei viel über good practice lernbar, ebenso über bad practice. Nach der Auswertung der Erfahrungen sei dann die Bedeutung von Geld, Ressourcen etc. viel besser beurteilbar. Hier wurde eine differenziertere Debatte gefordert.

Zu den weiteren, hier nicht behandelten Wortmeldungen zählten Fragen zur Bedeutung von Medien und Kommunikation, zur Öffentlichkeitsarbeit des BMZ, zum Bereich PRSP bzw. Ländern ohne PRSP, zur Politik gegenüber Brasilien und ein Plädoyer für mehr Mut in der Politik, verbunden mit Geschichten von afrikanischen Freunden.

Die letzte Frage betraf das Thema Kohärenz. Bei Kohärenz gehe es um das Verhältnis verschiedener Politikbereiche zueinander und die Rücksicht, die man aufeinander nimmt. Wenn das Ministerium für Landwirtschaft Rücksicht auf das BMZ nehmen müsse, bedeute dies nach dem Gebot der Kohärenz ebenso, dass das BMZ Rücksicht auf die Politik des Ministeriums für Landwirtschaft nehmen müsse. Die Fragen lauteten daher: 1: Wie ernst ist das Gebot der Kohärenz in den MDG zu nehmen? und 2. Gibt es eine Rangordnung bei den MDGs?

Herr van de Sand antwortete hierauf, dass Kohärenz in den MDGs ernst zu nehmen sei und die MDGs eine Rangordnung haben. An oberster Stelle stehe das Ziel der Armutsbekämpfung. Wichtigste Konsequenz beim Thema Kohärenz sei jedoch, dass kontraproduktive Aktivitäten vermieden werden.

Die Veranstaltung endete wie immer mit einem Vin d'Honneur.

Ulrich Kindermann

Günther Oldenbruch