

Der UNO-Gipfel zu den Millenniums-Entwicklungszielen

Bericht von Joachim Ruppel

Beauftragt durch das Aktionsbündnis gegen AIDS
und das Missionsärztliche Institut Würzburg



Inhalt

Vorbemerkung 1

Die Rede der Bundeskanzlerin oder was Merkel verschwieg 2

Selektive Wahrnehmung der Millenniumserklärung 2

Gute Regierungsführung – eine einseitige Lektion von einer fragwürdigen Lehrmeisterin 2

Schöne Ziele sind wichtig – die Umsetzung kann warten 3

(Schein-)Debatte zur Wirksamkeit als Ablenkung von eigenem Versagen 4

Die eigenen Leistungen gönnerhaft und beschönigend präsentiert 5

Unglaubliche Marktgläubigkeit 6

Multilaterale Zusammenarbeit: für jedes Publikum die richtige Werbebotschaft 7

Gesamtbilanz: Selbstgefälligkeit als Grundhaltung 8

Kurze Beurteilung des Ergebnisdokuments 9

Richtige Einsichten und Grundsätze auf der allgemeinen Ebene 9

Hervorhebung der entscheidenden Bedeutung der Gesundheitsförderung 10

Verwässerte Handlungsprinzipien und Zielsetzungen bei der Antwort auf HIV 10

Halbherzigkeit wenn es um wirtschaftliche Interessen geht 11

Verbesserungen durch die Zivilgesellschaft 12

Gedanken und Einschätzungen aus den zivilgesellschaftlichen Diskussionen 13

Die globale Strategie für die Gesundheit von Frauen und Kindern 15

Vorbemerkung

Beauftragt durch das Aktionsbündnis gegen AIDS verfolgte der Autor den UNO-Gipfel zu den Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs) in New York. Anders als bei den UNO-Treffen zur Umsetzung der Verpflichtungserklärungen zu HIV/AIDS war der Zivilgesellschaft abgesehen von einigen ausgewählten Repräsentanten der Zutritt sowohl zu den Plenartreffen als auch den thematischen Gesprächen am runden Tisch – vorgeblich aus Sicherheitsgründen - verwehrt. Es fanden jedoch zahlreiche Veranstaltungen außerhalb des UN-Gebäudes statt, die besucht werden konnten, wenn auch manchmal einige Hürden zu überwinden waren. Zu der von der Bundesregierung organisierten und von der Kanzlerin moderierten Podiumsdiskussion über Ergebnisorientierung waren Vertreter der Zivilgesellschaft nach vorheriger persönlicher Anmeldung zugelassen. Dank der kurzfristig zustande gekommenen Einladung seitens des Globalen Fonds in Person von Christoph Benn wurde auch die Teilnahme an einem Meeting zur globalen Gesundheit möglich, das auf dem abgeschirmten UN-Gelände durchgeführt wurde.

Die Vielzahl der Veranstaltungen und die Kürze der Zeit erlaubten es während des Aufenthalts in New York nur einige Vorkommnisse und Äußerungen zu kommentieren. Diese kurzen Stellungnahmen waren inhaltlich und sprachlich zugespißt mit der Absicht das interessierte Publikum auf zentrale Kritikpunkte aufmerksam zu machen. Da der so bezeichnete Weltarmutsgipfel die wohl wichtigste Konferenz zur internationalen Entwicklungspolitik in diesem Jahr darstellte, soll im Folgenden eine differenziertere Analyse geleistet werden.

Im Hinblick auf die wesentlichen Ziele und die politische Verantwortung der deutschen Zivilgesellschaft stehen zunächst die Positionen der Bundeskanzlerin im Mittelpunkt der Betrachtung. Auch wenn erhebliche Zweifel bestehen, inwiefern die Bundesregierung selbst die Bedeutung dieses Treffens angemessen wahrgenommen hat, kommt der Plenarrede von Frau Merkel doch objektiv eine große Tragweite zu. Es scheint somit angebracht, aus einer gewissen zeitlichen Distanz einen näheren Blick auf ihre Aussagen zu werfen und diese mit der Realität zu konfrontieren.

Anschließend soll das Abschlussdokument einer näheren Betrachtung unterzogen werden, da es einen zentralen Bezugsrahmen für die globale Entwicklungspolitik in den kommenden Jahren darstellt. Die weiterführenden und problematischen Elemente sind zu identifizieren, wobei die Aufmerksamkeit in erster Linie den übergreifenden Ansätzen und den gesundheitsrelevanten Aspekten gilt. Dabei ist besonders im Auge zu behalten, inwiefern fortschrittliche Positionen aus früheren UN-Erklärungen und ähnlichen Dokumenten adäquat berücksichtigt wurden.

Im Anschluss geht es darum, einige der Diskussionsstränge zu dokumentieren und zu reflektieren, die bei den besuchten zivilgesellschaftlichen Treffen entwickelt wurden. Daraus ergeben sich Hinweise für die Positionsentwicklung im Rahmen der internationalen Vernetzung der Zivilgesellschaft, an der sich das Aktionsbündnis beteiligen sollte.

Schließlich folgen noch einige relevante Informationen zur Globalen Strategie für die Gesundheit von Frauen und Kindern, die vom Generalsekretär der Vereinten Nationen aus der Taufe gehoben wurde. Dabei ist vor allem ein Blick auf den angekündigten Beitrag Deutschlands zu werfen.

Für die nachfolgenden Darstellungen und Einschätzungen ist ausschließlich der Autor verantwortlich.

Die Rede der Bundeskanzlerin oder was Merkel verschwieg

Selektive Wahrnehmung der Millenniumserklärung

Zwar beginnt die Ansprache mit einem positiven Bezug auf die Millenniumserklärung, die als „qualitativ neue Basis“ bezeichnet wird. Worin das Neue bestehen soll, wird jedoch nicht dargestellt. Die in der Erklärung an erster Stelle festgehaltene gemeinschaftliche Verantwortung und Verpflichtung der Staats- und Regierungschefs „gegenüber allen Bürgern der Welt“ und „namentlich den schwächsten unter ihnen“ bleibt außen vor.

Im Folgenden bezeichnet Frau Merkel die Erklärung zwar als Rahmen für die gerechte Gestaltung der Globalisierung, aber auch hier wird mit keinem Wort erwähnt, dass das aktuelle Globalisierungsmodell in vielfacher Hinsicht genau das Gegenteil von Gerechtigkeit hervorgebracht hat. Dagegen stellt die Erklärung fest: „Denn wenngleich die Globalisierung uns große Chancen eröffnet, so sind doch die mit ihr einhergehenden Vorteile ebenso wie auch ihre Kosten gegenwärtig sehr ungleich verteilt.“

Die anschließende Aufzählung der Handlungsfelder unterschlägt die Kapitel über den „Schutz der Schwächeren“ und die besonderen Bedürfnisse Afrikas. Dort sind wesentliche soziale und geographische Orientierungsrichtungen für die internationale Zusammenarbeit festgehalten wie die Umsetzung der UN-Kinderkonvention und der dazugehörigen Fakultativprotokolle sowie die vorrangige Unterstützung Afrikas u.a. durch verstärkte Entwicklungshilfe und den Aufbau der erforderlichen Kapazitäten, „um der Ausbreitung der HIV/AIDS-Pandemie und anderer Infektionskrankheiten entgegenzuwirken“. Die Stagnation des Gesundheitsanteils an der ODA Deutschlands auf viel zu niedrigem Niveau sowie die rückläufige Tendenz der Anteile besonders armer Länder und Afrikas südlich der Sahara an den für die Gesundheitsförderung bereitgestellten Finanzmitteln widersprechen offensichtlich diesen Verpflichtungen zur Berücksichtigung der besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen und Regionen. Dass soziale Benachteiligung und Ausschluss von der gesellschaftlichen Teilhabe als vorrangiges Problem im eigenen Land wahrgenommen würde, kann man der von ihr geführten Regierung wohl kaum attestieren, insbesondere wenn man die aktuelle Diskussion um Menschen in der Arbeitslosigkeit oder im Niedriglohnsektor beobachtet. Dies ist aber im Hinblick auf die entschlossene Mitwirkung an der Entwicklungspartnerschaft von Bedeutung, da die Solidarität als Grundwert für das Zusammenleben in der eigenen Gesellschaft eine wichtige Voraussetzung für die Bereitschaft zur Solidarität im internationalen Rahmen bildet.

Die anschließende Aussage, dass die Bundesregierung ihre Entwicklungspolitik an den MDGs ausrichte, erscheint zweifelhaft, denn das würde in jedem Fall verlangen, die Zusagen zur Erhöhung der ODA-Leistungen einzuhalten. Entsprechend den Bedarfsanalysen, die u. a. das Millennium-Projekt erstellte, müsste außerdem eine andere Schwerpunktsetzung erfolgen und insbesondere die Gesundheitsförderung einen höheren Stellenwert erhalten.

Gute Regierungsführung – eine einseitige Lektion von einer fragwürdigen Lehrmeisterin

Der an zwei Stellen eingeflochtene Verweis auf „gute Regierungsführung“ erscheint in doppeltem Sinne einseitig: Erstens richtet sich die Anforderung ausschließlich an die Regierungen der Entwicklungsländer und zweitens wird sie zum alleinigen Er-

folgsfaktor erhoben ohne Berücksichtigung der strukturellen Bedingungen, die nicht nur die Aussichten für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt beeinflussen, sondern zugleich die notwendige Ressourcenbasis für die Regierungsführung selbst.

Die erstgenannte Einseitigkeit tritt dadurch deutlich zutage, dass die Bundesregierung wichtige Prinzipien der guten Regierungsführung im eigenen Land beiseite schiebt und statt der geforderten „echten Mitsprache“ der Bevölkerung über essentielle Zukunftsfragen der Gesellschaft den egoistischen Interessen privilegierter Machtgruppen den Vorrang gibt. Die Verlängerung der Laufzeiten der Kernkraftwerke bildet hierfür das eklatanteste Beispiel, weil billigend in Kauf genommen wird, dass die Lebensgrundlagen und die Gesundheit der Bevölkerung und vieler zukünftiger Generationen gefährdet werden.

Die zweite Einseitigkeit besteht darin, dass internationale und hauptsächlich von den Industriestaaten zu verantwortende Wirtschaftsstrukturen die Anstrengungen zum Aufbau einheimischer Produktionskapazitäten konterkarieren bzw. ganz unmöglich machen. Konkrete Beispiele hierfür sind die durch Handelsabkommen erzwungenen Importe subventionierter Agrarprodukte und die Monopolrechte an technischen Neuerungen. Letztere drohen insbesondere in den für die Daseinsvorsorge unentbehrlichen Bereichen wie Ernährung und Gesundheitsversorgung verheerende Auswirkungen zu zeitigen. Schließlich ist gute Regierungsführung einerseits eine Sache des politischen Willens, andererseits aber auch der Verfügbarkeit der erforderlichen Ressourcen für den Aufbau von rechtsstaatlichen und demokratischen Institutionen. Industriestaaten tragen eine erhebliche Mitverantwortung für beide Voraussetzungen. Diktatorische Regime wurden durch externe politische und militärische Interventionen an die Macht gebracht und dort gehalten mit verheerenden Konsequenzen für die Einhaltung der Menschenrechte und die Entwicklung demokratischer Rechtsstaaten. Insbesondere in Afrika hat die brutale koloniale Ausbeutung extrem widrige Ausgangsbedingungen für die Entwicklung hinterlassen. Wie das Millennium-Projekt gezeigt hat, sind die besonderen Probleme Afrikas im Hinblick auf die Regierungsführung vor allem durch den Mangel an humanen und materiellen Ressourcen bedingt. Diese historische und aktuelle Mitverantwortung gänzlich auszublenden grenzt an Überheblichkeit und Verdrängung.

Schöne Ziele sind wichtig – die Umsetzung kann warten

Die kurze Passage zu Fortschritten und Defiziten bei der Verwirklichung der MDGs bleibt vage und zeigt unglücklicherweise eine defätistische Haltung, wenn schon jetzt – wo noch fünf Jahre bleiben – behauptet wird, dass nicht alle Ziele bis 2015 zu erreichen seien. Diese eher entmutigende Botschaft steht auch in deutlichem Widerspruch zu den Aussagen des Abschlussdokuments und des Berichts des UN-Generalsekretärs, die festhalten, dass die Ziele durch verstärktes Engagement und höheren Ressourceneinsatz selbst in den ärmsten Ländern zu erreichen sind.

Des Weiteren fällt auf, dass die gesundheitsrelevanten Ziele gänzlich unerwähnt bleiben. Ebenso ausgeblendet wird das achte Ziel, das den Aufbau einer globalen Partnerschaft fordert und die grundlegenden Verpflichtungen und die entsprechenden Indikatoren für die wirtschaftlich privilegierten Länder beinhaltet wie Erhöhung der EZ-Mittel, gerechtere Handelsstrukturen, Lösung der Schuldenprobleme und Verbesserung des Zugangs zu Medikamenten. Offensichtlich will man an die eklatanten Defizite bei der Umsetzung dieser Zusagen nicht erinnert werden, obwohl davon die Verwirklichung aller anderen Einzelziele in hohem Maße abhängt. Schließlich muss auch erstaunen, dass die Bekämpfung des Hungers und die Gleichberechtigung

gung der Geschlechter unter den Fortschritten genannt werden, wo doch die Analysen der Fachorganisationen gerade für diese Ziele besondere Schwierigkeiten und empfindliche Rückschläge feststellen.

(Schein-)Debatte zur Wirksamkeit als Ablenkung von eigenem Versagen

Wenn es im Folgenden darum geht, auf welche Weise schnellere Fortschritte zu erzielen sind, wird die Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit als Königsweg dargestellt. Damit wird der Eindruck erzeugt, dass die vorhandenen Finanzmittel nur effektiver eingesetzt werden müssen, um die international vereinbarten Ziele zu realisieren. In Wirklichkeit gehen alle Schätzungen des Ressourcenbedarfs aber davon aus, dass die richtigen Maßnahmen ergriffen und mit der höchstmöglichen Effektivität umgesetzt werden. Die Erfüllung der Verpflichtungen zur planmäßigen und konsequenten Steigerung der ODA-Beiträge bildet daher eine unabdingbare Voraussetzung, um bei der Überwindung von Armut, Hunger und vermeidbarer Krankheit den Zielen entsprechend voranzukommen. Dies gilt insbesondere für die ärmsten Entwicklungsländer, wo der weiteste Weg bis zur Umsetzung zurückzulegen ist.

Als viel versprechender Ansatz zur anvisierten Effektivitätssteigerung wird die ergebnisbasierte Finanzierung angeführt. Dabei hatten schon bei der am Tag zuvor von der Bundesregierung organisierten Podiumsdiskussion mehrere Teilnehmer, u. a. der Weltbank-Präsident, darauf hingewiesen, dass diese Zahlungsmodalität nicht unter allen Bedingungen Sinn macht. Selbstverständlich müssen Programme und Projekte zeitnah auf ihre Wirkungen hin evaluiert werden – und zwar nicht nur um die Kosteneffizienz zu erhöhen, sondern vor allem auch um die wirksamsten Handlungsansätze zu entwickeln. Wenn dabei festgestellt wird, dass die Zielerreichung nicht den Erwartungen entspricht, darf das aber nur dann zu einer Einstellung weiterer Zahlungsleistungen führen, wenn die vor Ort für die Projektausführung verantwortlichen Organisationen nicht fähig oder willens sind, die erkannten und in ihrem Einflussbereich liegenden Ursachen für die Defizite zu überwinden. Eine adäquate Ursachenanalyse erfordert es, dass sowohl Projektverantwortliche als auch Zielgruppen effektiv beteiligt werden und dass die sich verändernden Rahmenbedingungen adäquat berücksichtigt werden. Aber auch im Fall eines institutionellen Versagens müssen angesichts der enormen Nöte der betroffenen Bevölkerung alternative Strukturen für die Durchführung der Hilfsmaßnahmen gesucht werden und insbesondere die Kontinuität von überlebenswichtigen Diensten wie der medizinischen Behandlung sichergestellt werden. Diese Art der Förderung darf also nicht als starres Schema umgesetzt oder als externes Kontrollinstrument missbraucht werden. Und schon gar nicht darf daraus ein Scheinargument für die Nichteinhaltung von Finanzierungszusagen werden.

Eine vernünftige Strategie zur durchaus notwendigen Maximierung der Wirksamkeit der Maßnahmen müsste auf einer umfassenden Analyse der bisher vorhandenen Unzulänglichkeiten beruhen, die keinesfalls nur in der Verantwortung der Nehmerstaaten liegen. Von einer solchen unvoreingenommenen und die gemeinsamen Verpflichtungen anerkennenden Herangehensweise ist in der Rede jedoch nichts zu spüren. Stattdessen wird die Verantwortung ganz bei den Regierungen der Empfängerländer abgeladen, die es nach den Worten der Kanzlerin in der Hand haben, „ob Hilfe effizient erfolgen kann.“ In den Ohren von Menschen, die für die Planung und Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen in diesen Ländern verantwortlich sind, dürfte das wie Hohn klingen. Viele von ihnen verbringen einen großen Teil ihrer Zeit

damit, Verhandlungen mit unterschiedlichen Regierungsdelegationen der Geberstaaten zu führen und Berichte über die Umsetzung nebeneinander existierender Projekte an verschiedene Hilfsorganisationen zu verfassen. Die daraus resultierenden Belastungen und Effizienzverluste drohen noch verschärft zu werden, wenn der Beschluss der Koalitionsparteien umgesetzt wird, die bilaterale Zusammenarbeit auf Kosten multilateraler Instrumente auszubauen. Darüber hinaus wird die Planung und Realisierung erfolgreicher Entwicklungsanstrengungen – aber auch die Überprüfung der Maßnahmen durch die Nutznießer – durch weitere Unzulänglichkeiten auf der Geberseite erschwert wie ungenügende Vorhersehbarkeit und mangelnde Transparenz der Leistungen, immer noch existierende Lieferbindungen und Schwerpunktsetzungen im eigenen Interesse.

Schließlich tragen die reichen Länder auch eine erhebliche Mitverantwortung für die Korruption, etwa dann, wenn kleptokratische Regierungsverantwortliche weiter Unterstützung erhalten, um wirtschaftliche oder politische Ziele zu verfolgen. Besonders widersinnig in diesem Zusammenhang erscheint auch die von den Industriestaaten einschließlich der EU und der Bundesregierung betriebene Stärkung der sogenannten geistigen Eigentumsrechte, denn damit wird der Zugang zu kostengünstigen Generika erschwert, was die Kosten für Behandlungsprogramme nach oben treibt. Eine einseitige Zuweisung der Verantwortung für fehlgeschlagene Entwicklungsbemühungen oder die Verschwendung von Ressourcen ist daher weder zulässig noch zielführend.

Die eigenen Leistungen gönnerhaft und beschönigend präsentiert

Auf ähnlich dünnem Eis bewegt sich Frau Merkel, wenn sie die Zuhörer/innen darüber belehrt, dass die Entwicklungshilfe nicht zeitlich unbegrenzt sein kann. Die Mehrheit der Industriestaaten, darunter Deutschland, hat ihre Verpflichtungen zur Erhöhung der Entwicklungshilfe und des Aufbaus einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung nicht adäquat umgesetzt. Diese Versäumnisse gehören zu den wesentlichen Ursachen dafür, dass die Entwicklungsfortschritte nicht ausreichen, um die inhumanen Lebensbedingungen der Mehrheit der Weltbevölkerung durchgreifend zu verbessern. Solange dies aber nicht gelungen ist, muss die Entwicklungszusammenarbeit verstärkt und nicht abgebaut werden. Es geht schließlich hier nicht darum, den Regierungen der Entwicklungsländer einen Gefallen zu tun, sondern das übergeordnete Ziel ist, „das Recht auf Entwicklung für jeden zur Wirklichkeit werden zu lassen und die gesamte Menschheit von Not zu befreien“ (Millenniumserklärung, P. 11).

Die irreführenden und äußerst beschönigenden Darstellungen der deutschen ODA-Leistungen sprechen ebenfalls nicht für die Bereitschaft zu einer selbstkritischen Bestandsaufnahme der eigenen Rolle in der internationalen Entwicklungspartnerschaft. Nach einigen Aufstockungen zwischen 2005 und 2009, die allerdings nicht ausreichend für die Zielerreichung waren, stagnieren die realen Transferleistungen unter der jetzigen Regierung bei wenig mehr als 0,3% des BNE und damit auf einem Niveau, das weniger als der Hälfte der bereits 1970 von den Vereinten Nationen beschlossenen Zielgröße von 0,7% des BNE entspricht. Nach dem Stufenplan der EU hätte Deutschland in diesem Jahr wenigstens die Mindestquote von 0,51% erreichen müssen. Dieser Rückstand des Mitgliedstaates mit der größten Volkswirtschaft wird einen wesentlichen Anteil daran haben, dass die EU ihr gemeinsames Zwischenziel von 0,56% des BNE verfehlen wird. Es ist daher überhaupt nicht nachvollziehbar, dass die Kanzlerin diese Stagnation der nationalen Finanzierungsbemühungen mit Verweis auf die Finanzkrise auch noch als Zeichen von Verantwortungsbereitschaft

ausgibt. Auch das angebliche Streben, „0,7% des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungshilfe aufzuwenden“, wirkt angesichts der realen Beschlüsse und Pläne der Bundesregierung wenig glaubwürdig. Es fällt auch auf, dass in der Rede die zeitliche Ziellinie des EU-Plans für die Verwirklichung des Richtwerts, das Jahr 2015, weggelassen wird.

Wenn Frau Merkel weiterhin angibt, dass man unter den Geberstaaten an dritter Stelle liegt, so sagt das wenig aus, denn Deutschland verfügt auch über die dritthöchste Wirtschaftskapazität nach den USA und Japan. Die Position hinsichtlich des absoluten Betrags der Entwicklungshilfe hat es auch nur der Tatsache zu verdanken, dass die ODA-Leistungen Japans extrem gering sind im Verhältnis zu den ökonomischen Möglichkeiten. Was die realen Transferleistungen angeht, liegt Großbritannien trotz des wesentlich kleineren Bruttonationaleinkommens schon jetzt vor Deutschland. Der einzig aussagekräftige Indikator für die finanziellen Anstrengungen ist die ODA-Quote, also der Prozentanteil der Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit am BNE. Und hier lag Deutschland im letzten Jahr lediglich auf dem 13. Platz unter den 23 Geberstaaten (einschließlich Südkorea) wenn man die realen Transferleistungen zugrunde legt. Unter den 15 Ländern, die vor 2002 der EU beigetreten sind, belegte Deutschland nur Rang 11. Innerhalb dieser Gruppe verzeichneten lediglich Österreich, Portugal, Griechenland und Italien eine noch niedrigere ODA-Quote.

Auch die Beiträge zu den UN-Organisationen, die von der Kanzlerin herausgestellt werden, müssen näher betrachtet werden, um ein genaueres Bild zu erhalten. Selbstverständlich ist Deutschland bei dem regulären Haushalt der Vereinten Nationen der drittgrößte Beitragszahler, denn dieser wird durch Pflichtbeiträge finanziert, die durch den von der Generalversammlung beschlossenen und an der relativen Zahlungsfähigkeit orientierten Beitragsschlüssel festgelegt sind. Allerdings ist hier der Anteil Deutschlands kontinuierlich zurückgegangen und zwar von 9,85% im Jahr 2002 auf 8,02% für das Biennium 2010-2011. Schon bei den ODA-anrechenbaren Kernbeiträgen zum UN-System, d.h. den gesamten nicht zweckgebundenen Zahlungenleistungen mit Entwicklungsbezug, zeigt sich ein unterdurchschnittliches Engagement. Denn hier ist Deutschland mit 5,9% an den gesamten Beiträgen der traditionellen Geberstaaten beteiligt, während der deutsche BNE-Anteil bei 8,8% liegt. Bei der absoluten Beitragshöhe belegt Deutschland daher nur den 7. Platz hinter Staaten wie Schweden, Norwegen und den Niederlanden, die eine wesentlich kleinere Wirtschaftskapazität besitzen. Insbesondere bei den gesundheitsrelevanten UN-Organisationen bleiben die deutschen Beiträge weit hinter dem angemessenen Niveau zurück. So war Deutschland an den freiwilligen Kernbeiträgen der Weltgesundheitsorganisation im Zeitraum 2008-9 nur mit 0,5% beteiligt und für das Budget von UNAIDS wurde ein Anteil von 2,2% der Länderbeiträge aufgebracht.

Unglaubliche Marktgläubigkeit

Schließlich verlangt Frau Merkel von den Entwicklungsländern, eine marktwirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben und nennt an anderer Stelle die jetzigen Schwellenländer als positive Beispiele für gelungene Entwicklung. Dieses Ansinnen sieht allerdings vollkommen von den Kehrseiten der Wirtschaftsmodelle ab, die durch ungezügelt Profitstreben beherrscht werden und auf der Überausbeutung von Menschen und Naturressourcen beruhen. Die ökologischen Kosten und sozialen Probleme sind immens und verdüstern die Zukunftsperspektiven nicht nur für die humane sondern auch die ökonomische Entwicklung. Zu den Negativaspekten gehört auch die maßlose Spekulation, die schließlich zum Zusammenbruch der Finanzsysteme führte mit

der Folge, dass die Beschäftigungs- und Einkommenschancen der benachteiligten Bevölkerungssektoren noch prekärer wurden. Die Berichte über die Verwirklichung der MDGs mit den dazugehörigen Einzelzielen und Indikatoren erfassen bereits einige der gravierenden Fehlentwicklungen wie den Rückgang der Beschäftigungsquote, die Zunahme der arbeitenden Bevölkerung unter der Armutslinie, die verheerenden Entwaldungsraten und den ungebremsen Verlust der biologischen Vielfalt. Das Ergebnisdokument des MDG-Gipfels prangert die großen und weiter anwachsenden Ungleichheiten auf dem gesellschaftlichen und ökonomischen Gebiet an und verlangt einen gerechteren Zugang zu wirtschaftlichen Chancen und sozialen Diensten. Es ist somit nicht zu übersehen, dass die Marktlogik ohne politische Steuerung u.a. durch die Einführung von verbindlichen Sozial- und Umweltstandards keine nachhaltige Entwicklung und Verbesserung der Lebensbedingungen für alle Menschen hervorbringen kann. Diese Einsichten scheinen den Redeschreibern jedoch nicht bewusst zu sein oder waren ihnen keinen Satz wert.

Das Statement blendet ferner aus, dass die Entwicklungszusammenarbeit im vereinbarten Umfang für die ärmsten Länder und Gemeinschaften notwendig ist, um sie überhaupt in die Lage zu versetzen, die wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben und an ihren Früchten teilzuhaben. Zu den unabdingbaren Voraussetzungen gehört die Versorgung mit grundlegenden Dienstleistungen wie Gesundheit, Bildung und Basisinfrastruktur, die Ernährungssicherung, die Entwicklung umweltverträglicher Technologien und der Zugang zu produktiven Ressourcen. Darüber hinaus hängen die wirtschaftlichen Entwicklungschancen auch erheblich von der Erfüllung der übrigen Verpflichtungen der Industriestaaten im Rahmen der Entwicklungspartnerschaft ab, wozu insbesondere die Schaffung gerechterer Handelsstrukturen und die Lösung der Verschuldungsproblematik zu rechnen sind. Dass wirtschaftliches Wachstum in den einkommensschwächsten Ländern notwendig ist, damit die Menschen ein ausreichendes Grundeinkommen erzielen und sich letztlich auch von der externen Abhängigkeit befreien können, ist nicht zu bestreiten. Um dies zu erreichen, müssen aber auch die wirtschaftlich privilegierten Länder ihren Beitrag leisten.

Multilaterale Zusammenarbeit: für jedes Publikum die richtige Werbebotschaft

Das grundsätzliche Bekenntnis zur Notwendigkeit der multilateralen Zusammenarbeit und insbesondere die angekündigte Unterstützung des Globalen Fonds und des UN-Systems gehören zu den wenigen positiven Elementen der Rede. Sie bleiben aber wenig konkret und stehen im Widerspruch zu den tatsächlichen Leistungen und zukünftigen Absichten. Die weitere Unterstützung des Globalen Fonds in einer angemessenen Höhe sollte angesichts der enormen humanitären und entwicklungspolitischen Bedeutung dieser Finanzierungsinstitution eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein. Durch Merkels Ankündigung wurden zwar die unverantwortlichen Kürzungspläne der aktuellen Leitung des BMZ korrigiert. Die inzwischen bei der Abschlusskonferenz zur Wiederauffüllung des Globalen Fonds gegebene Zusage, die bisherigen Jahresbeiträge von 200 Mio. Euro beizubehalten, bleibt weit hinter einer angemessenen Beteiligung zurück und steht zudem unter einem Haushaltsvorbehalt. Obwohl die Gesamtheit der für 2011 bis 2013 zugesagten Länderbeiträge deutlich unter dem erwarteten Finanzierungsbedarf liegt, beläuft sich der Anteil Deutschlands daran nur noch auf 8,5%, wenn man die Mitfinanzierung des erwarteten Beitrags der EU berücksichtigt. Deutschland hat damit die Chance nicht genutzt, sich zu einer Beitragshöhe zu verpflichten, die der eigenen Wirtschaftskapazität und der Gesamtverantwortung Europas angemessen wäre und außerdem den unzureichenden

Gesundheitsanteil an der bilateralen Zusammenarbeit zumindest partiell ausgleichen könnte.

Wie oben bereits dargestellt, zahlt Deutschland an die UN-Organisationen kaum mehr als es unbedingt muss, was angesichts des zunehmenden Gewichts freiwilliger Beiträge zu einer unterproportionalen Unterstützung führt. Zudem steht die unsinnige Vorgabe des Koalitionsvertrags, die multilateralen und europäischen Beiträge auf ein Drittel der Gesamtleistungen zu begrenzen, einer Verstärkung des Engagements zugunsten der internationalen Institutionen im Wege. Diese wäre aber gerade im Hinblick auf die Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe und die verantwortliche Beteiligung an der Lösung globaler Probleme anzustreben.

Gesamtbilanz: Selbstgefälligkeit als Grundhaltung

Zusammenfassend lassen sich die folgenden Unzulänglichkeiten feststellen:

- Es zeigt sich eine fatale Tendenz, die Hauptverantwortung für die Bemühungen zur Verwirklichung der vereinbarten Entwicklungsziele auf Andere abzuschieben.
- Es ist keine Bereitschaft erkennbar, eine umfassende und damit auch selbstkritische Bilanz zu ziehen sowie die eigenen Fehlleistungen anzuerkennen.
- Statt sich um einen gleichberechtigten und offenen Dialog zu bemühen, wird versucht, die eigenen – ziemlich einseitigen – Vorstellungen über den richtigen Entwicklungsweg von oben herab aufzudrängen.
- Die Rede enthält keinerlei konkrete Verpflichtungen im Hinblick auf die eigenen Beiträge zur internationalen Entwicklungspartnerschaft.
- Von der Dringlichkeit, die Anstrengungen zu erhöhen und dadurch die Ziele trotz der Verzögerungen und Rückschläge doch noch zu erreichen, ist nichts spürbar.
- Selbst die Ergebnisse und Empfehlungen der zentralen Dokumente, die für den MDG-Gipfel vorbereitet wurden, hat man nur oberflächlich oder selektiv zur Kenntnis genommen.

Damit wird weder der Inhalt noch der Duktus der Rede der internationalen Verantwortung Deutschlands für die Gestaltung einer humanen und solidarischen Weltordnung gerecht. Es wäre an der Zeit anzuerkennen, dass es zwingende Beweggründe für eine adäquate und entschlossene Beteiligung an der globalen Entwicklungspartnerschaft gibt. Es handelt sich zuallererst um eine Frage der menschlichen Solidarität. Die Entwicklungszusammenarbeit stellt aber auch eine Bringschuld der Industrieländer dar, da die dramatische Ungleichheit in der Verteilung der technologischen Ressourcen, der wirtschaftlichen Einkommen und der sozialen Entwicklungschancen ganz wesentlich in der jahrhundertelangen Geschichte der Ausplünderung und Benachteiligung der armen Weltregionen wurzelt. Darüber hinaus bildet sie ein Grundelement für eine zukunftsweisende Politik, die sich der Verantwortung für nachfolgende Generationen bewusst ist. In diesem Sinne müssen die politischen Entscheidungsträger zeigen, ob sie die in der Merkel-Rede dem ehemaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan zugeschriebene Einsicht ernst nehmen, dass Entwicklungspolitik eine Investition in eine sichere Zukunft darstellt.

Kurze Beurteilung des Ergebnisdokuments

Richtige Einsichten und Grundsätze auf der allgemeinen Ebene

Zunächst sind im Abschlussdokument des Gipfels die wichtigsten Prinzipien und Zielsetzungen festgehalten. Dazu gehört der Bezug auf die Menschenrechte als wesentliche Richtschnur des Handelns, die Verpflichtung zur Entwicklung gerechter und demokratischer Gesellschaften, die Gleichberechtigung der Geschlechter, die Überwindung der sozialen Ungleichheit und die Bewahrung der Natur. Es sollen alle notwendigen Anstrengungen unternommen werden, um die MDGs bis 2015 zu erreichen und auch alle übrigen auf die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen ausgerichteten Schlussfolgerungen von UN-Konferenzen in vollem Umfang und beizeiten umzusetzen. Das Dokument macht auch klar, dass sowohl eine Erhöhung der Ressourcen für die Entwicklung als auch eine Steigerung der Wirksamkeit der Kooperation notwendig sind und zugleich die globale Partnerschaft zu verstärken ist. Es wird auch anerkannt, dass ohne eine substanzielle internationale Unterstützung die Ziele in vielen Bereichen und Regionen wohl nicht erreicht werden können. Des Weiteren wird die Notwendigkeit erwähnt, auf eine verbesserte Transparenz und Rechenschaftslegung der Entwicklungszusammenarbeit hinzuwirken und die Vorhersagbarkeit der Ressourcenflüsse zu erhöhen. Damit wird die Verantwortung der wirtschaftlich privilegierten Länder im Prinzip festgehalten.

Unter den generellen Strategien, die sich bewährt haben und auszuweiten sind, werden u. a. genannt:

- Eine Wirtschaftspolitik, die auf eine nachhaltige Entwicklung und eine gerechte Teilhabe ausgerichtet ist
- Gezielte Maßnahmen zur Unterstützung der Armen und zur Überwindung der sozioökonomischen Ungleichheit und gesellschaftlichen Ausgrenzung
- Beteiligung der betreffenden Gemeinschaften einschließlich der benachteiligten Bevölkerungsgruppen an den Entscheidungen über Entwicklungsansätze
- Die Gleichberechtigung und Selbstbestimmung von Mädchen und Frauen
- Universeller Zugang zu sozialen Dienstleistungen und Sicherheitsnetzen
- Verantwortliche Systeme der Regierungsführung auf nationaler und internationaler Ebene

Im Hinblick auf die geographische Fokussierung der Entwicklungshilfe wird festgestellt, dass den am wenigsten entwickelten Ländern und Afrika eine höhere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss. Explizit hält das Dokument fest, dass die Erhöhung der ODA-Leistungen für Afrika den gemachten Zusagen hinterher hinkt und endlich umgesetzt werden soll. Damit werden die grundlegenden Maßstäbe für die regionale und einkommensbezogene Verteilung der Entwicklungsressourcen bestätigt.

In den allgemeinen Handlungsansätzen für die Verwirklichung der MDGs wird neben der Eigenverantwortung der Entwicklungsländer vor allem für die Formulierung und Umsetzung nationaler Entwicklungsstrategien deutlich auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass die entwickelten Länder ihre durch den Monterrey-Konsensus bestätigten Finanzierungszusagen einhalten. Durch diesen Verweis auf das grundlegende Dokument zur Entwicklungsfinanzierung wird implizit der Richtwert von 0,7% des BNE anerkannt und zwar für alle entwickelten Staaten (vgl. P. 42). Die Respektierung der Menschenrechte und die Gleichberechtigung der Frauen werden erneut als

Grundelemente für die Erreichung der MDGs genannt. Schon hier wird auch betont, dass die beschleunigte Verwirklichung der gesundheitspezifischen MDGs von zentraler Bedeutung für die Erreichung der anderen Ziele ist.

Hervorhebung der entscheidenden Bedeutung der Gesundheitsförderung

Interessant ist, dass in der Abhandlung der verschiedenen MDGs ein übergeordneter Abschnitt zur Gesundheitsförderung enthalten ist, bevor auf die gesundheitsbezogenen MDGs im Einzelnen eingegangen wird. So soll wohl der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Fortschritte bei der Bewältigung der diversen Epidemien und Gesundheitsprobleme von der Stärkung der Gesundheitssysteme insgesamt abhängen. Bereits in der Überschrift dieses Kapitels wird anerkannt, dass die Verwirklichung der MDGs über die Erreichung der „globalen öffentlichen Gesundheit für Alle“ führt.

An vorderster Stelle steht dann die Selbstverpflichtung, die Werte und Prinzipien der primären Gesundheitsversorgung umzusetzen und zwar im Einklang mit der Erklärung von Alma Ata. Damit wird grundsätzlich eine umfassende Gesundheitsarbeit befürwortet, was u. a. die Integration von Prävention und Versorgung, die Verzahnung aller Versorgungsebenen und das Angehen der sozialen Determinanten von Krankheit/Gesundheit einbegreift. Es wird auch gefordert, die Barrieren abzuschaffen, die dem Zugang und der Nutzung der Gesundheitsdienste im Wege stehen. Ferner sollen die internationalen Zusagen realisiert werden, die sich auf die Unterstützung der nationalen Bemühungen zur Stärkung der Gesundheitssysteme beziehen und auf mehr Gerechtigkeit bei der Erreichung verbesserter Gesundheitsbedingungen abzielen. Immerhin wird auch die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Leitung und Steuerung der Gesundheitssysteme erwähnt. Als notwendige Elemente der internationalen Kooperation werden auch die Harmonisierung der externen Finanzierungsbeiträge und die Verbesserung des Medikamentenzugangs genannt. Allerdings fehlen hierfür konkretere Strategien und Verpflichtungen.

Verwässerte Handlungsprinzipien und Zielsetzungen bei der Antwort auf HIV

Gerade das Kapitel über MDG 6 und insbesondere die HIV-bezogenen Statements weisen aber bedeutende Schwächen auf. Es fehlt eine klare Analyse der Fortschritte und Rückschläge bei der Verwirklichung der zentralen Dokumente, die den prinzipiellen Handlungsrahmen und die konkreten Zielsetzungen der internationalen Antwort auf die HIV-Krise abstecken. Das Versäumnis geht soweit, dass die Verpflichtungserklärung von 2001 und die Politische Erklärung von 2006 gar nicht erwähnt werden. Dies ist umso unverständlicher, als z. B. im Abschnitt über MDG 7 ganz selbstverständlich themenrelevante Vereinbarungen wie die Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung und das Übereinkommen über biologische Vielfalt als Leitdokumente aufgeführt sind. Die Erklärungen zu HIV/AIDS sind somit nur implizit berücksichtigt, nämlich als Teil der Gesamtheit der Ergebnisse von UN-Konferenzen zu sozialen und wirtschaftlichen Themen, die in Paragraph 4 als Bezugsrahmen genannt sind und deren volle und fristgerechte Umsetzung dort verlangt wird.

Die einzelnen Aussagen bleiben in punkto Klarheit und Konkretion leider hinter den früheren Erklärungen zurück. So wird das zentrale Ziel des allgemeinen Zugangs zu Prävention, Behandlung und Unterstützung zwar an den Anfang gestellt, aber es wird keine konkrete Frist für die Verwirklichung mehr genannt. Stattdessen müsste das

Dokument offen anerkennen, dass dieses Ziel nicht im vorgesehenen Zeitrahmen erreicht werden konnte, um dann selbstkritisch die Defizite zu benennen, die den Fortschritt gebremst haben. Darauf aufbauend sollten die notwendigen Lösungsstrategien skizziert und eine der Dringlichkeit gerecht werdende Zeitlinie bestimmt werden. Da all das fehlt, wird die Verwirklichung unter der Hand auf die generelle MDG-Frist im Jahr 2015 verschoben.

Es wird zwar die Reduzierung der Vulnerabilität von Personen erwähnt, die eine höhere Infektionswahrscheinlichkeit aufweisen, aber die sozialen Bedingungsfaktoren dieser erhöhten Gefährdung, geschweige denn die historischen und strukturellen Ursachen derselben – bleiben im Dunkeln. Die Schlüsselgruppen für die HIV-Bewältigung werden überhaupt nicht erwähnt, was per se einer krassen Diskriminierung und Stigmatisierung gleichkommt. Dabei sind hier die größten Lücken im Hinblick auf den Zugang zu essentiellen Präventions- und Versorgungsdiensten festzustellen. Die Verpflichtungserklärung hatte zwar auch in dieser Beziehung ihre bedeutendste Schwäche, sprach aber immerhin von „identifizierbaren Gruppen“ mit erhöhten HIV-Infektionsraten oder erkennbar höherem Infektionsrisiko, deren Gesundheit zu schützen sei. Das Ergebnisdokument spricht auch nur davon, dass die Stigmatisierung und Diskriminierung der mit HIV lebenden Personen anzugehen sei, während die Verpflichtungserklärung unmissverständlich Maßnahmen verlangt, um „alle Formen der Diskriminierung von Menschen mit HIV/Aids und Angehörigen gefährdeter Gruppen zu beseitigen und ihnen die volle Wahrnehmung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten“. Schließlich fehlt auch ein klares Bekenntnis zum freien und kostenfreien Zugang zu Behandlung und Betreuung.

Als grundsätzlich positiv ist noch zu vermerken, dass die Notwendigkeit einer adäquaten Finanzierung des Globalen Fonds und der entsprechenden UN-Organisationen hervorgehoben wird. Allerdings vermisst man eine konkrete Aussage über den Finanzbedarf und eine Orientierung am Prinzip der fairen Beteiligung an den finanziellen Lasten.

Halbherzigkeit wenn es um wirtschaftliche Interessen geht

Der thematischen Strukturierung der MDGs folgend wird der Zugang zu Medikamenten unter der Entwicklungspartnerschaft abgehandelt. In Anlehnung an die Formulierungen der Politischen Erklärung wird die volle Nutzung der im TRIPS-Abkommen, der Erklärung von Doha und den betreffenden WTO-Entscheidungen enthaltenen Bestimmungen bestätigt, mit denen die sog. Flexibilitäten für den Schutz der öffentlichen Gesundheit und die Förderung des Medikamentenzugangs für alle eingeräumt werden. Das TRIPS-Abkommen als solches wird nicht in Frage gestellt, auch wenn das Ergebnisdokument keine explizite Verpflichtung zur Einhaltung desselben enthält wie die Nachfolge-Erklärung von 2006, wo diese Versicherung der WTO-Treue zu den ungünstigsten Punkten zählt. Dagegen wird in der ursprünglichen Verpflichtungserklärung noch festgehalten, „dass die Auswirkungen der internationalen Handelsübereinkünfte auf den Zugang zu unentbehrlichen Arzneimitteln beziehungsweise auf deren lokale Herstellung sowie auf die Entwicklung neuer Arzneimittel einer weiteren Evaluierung bedürfen“. Diese Feststellung eröffnet eine grundsätzliche Veränderungsperspektive, die in den Nachfolgedokumenten - ganz im Interesse der Pharmaindustrie - weggelassen wird.

Die Erfüllung der Zusagen zur Erhöhung der ODA-Leistungen wird einerseits als entscheidender Faktor herausgestellt, andererseits fehlt aber der Verweis auf die UN-

Resolution von 1970, die den Richtwert von 0,7% für „alle wirtschaftlich fortgeschrittenen Länder“ festlegte. Stattdessen wird die Sachlage verdreht und so dargestellt, als ob sich nur „viele entwickelte Länder“ zur Erreichung dieser ODA-Quote verpflichtet hätten. Die nachfolgende Erwähnung des Zieljahres 2015 sowie des Zwischenziels von „0,5%“ (präziser: 0,51%) für 2010 macht klar, dass mit diesen Ländern die alten EU-Mitgliedstaaten gemeint sind. In Wirklichkeit hat diese Staatengruppe nur 2005 beschlossen, den für alle Industrieländer verbindlichen UN-Richtwert in einem festgelegten Zeitrahmen zu erreichen. Anschließend werden aber im selben Absatz alle entwickelten Länder, die das noch nicht getan haben, dazu aufgefordert, „konkrete Anstrengungen“ zur Erreichung der Zielmarke zu unternehmen. Sie werden auch dazu „ermuntert“, fortlaufende Zeitpläne zu erstellen, die zeigen, wie sie das Ziel zu verwirklichen gedenken. Es wäre aber an dieser Stelle eine Erklärung aller Staaten mit hohem Einkommen notwendig gewesen, dass sie die vor vierzig Jahren zugesagte ODA-Erhöhung wenigstens bis 2015 umsetzen und damit die bestehende Finanzierungslücke für die MDG-Erreichung schließen. So steht der Stufenplan der EU, die nur über knapp 40% des aggregierten BNE der Geberstaaten verfügt, noch immer alleine da, was zum Einen nicht ausreicht und zum Anderen den politischen Druck auf die säumigen Mitgliedstaaten vermindert.

Insgesamt fehlt in dem Dokument eine kritische Analyse der Globalisierung in ihrer aktuellen Ausprägung um die festgestellten Entwicklungsprobleme und Rückschläge besser einordnen zu können. So bleiben die Ursachen für die Finanzkrise und die beklagte Verschärfung der sozioökonomischen Gegensätze im Dunkeln.

Verbesserungen durch die Zivilgesellschaft

Nach den Einschätzungen von NGO-Vertretern, die an den Treffen zur Diskussion der Entwürfe beteiligt waren, wurden die Forderungen und Vorschläge der internationalen Zivilgesellschaft nur zum Teil in das Dokument aufgenommen worden. Es gelang immerhin in wichtigen Punkten die Formulierungen zu beeinflussen. Aber offensichtlich blieben wie oben dargestellt auch erhebliche Schwächen bestehen und nicht alle wichtigen UN-Erklärungen wurden adäquat aufgenommen.

Ein Vergleich mit dem ersten Entwurf vom 7. Juni 2010 (sog. „Zero Draft“) zeigt aber, dass die Aussagen in vielen Themenbereichen durch den Diskussionsprozess deutlich konkreter und umfassender geworden sind. Dies gilt vor allem für die Darstellung der handlungsleitenden Grundwerte wie Gerechtigkeit, Solidarität und Menschenrechte, der Anerkennung der bisherigen Versäumnisse und ungelösten Probleme sowie der politischen Entschlossenheit für die Verwirklichung der Ziele einschließlich einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit. Auch die Bedeutung, die der Gleichstellung der Geschlechter für die Erreichung der MDG zukommt, ist deutlich prägnanter formuliert. Ebenso wurde die Transparenz und Rechenschaftlegung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit explizit herausgestellt. Die Tatsache, dass die Erreichung der gesundheitsbezogenen MDGs eine Voraussetzung für Fortschritte bei den anderen Zielen darstellt, bildet ebenfalls eine neu aufgenommene Aussage. Insgesamt wird die Notwendigkeit, die globale Entwicklungspartnerschaft Wirklichkeit werden zu lassen, stärker betont. Ungeachtet der oben genannten konzeptionellen Defizite hat auch der Abschnitt über die Antwort auf die HIV-Pandemie einige Verbesserungen erfahren wie vor allem die Hervorhebung des allgemeinen Zugangs zu grundlegenden Diensten als übergeordnetes Ziel sowie die Benennung der Problematik von Stigmatisierung und Diskriminierung gegen Menschen, die mit der Infektion leben.

Gedanken und Einschätzungen aus den zivilgesellschaftlichen Diskussionen

Parallel zu den offiziellen Veranstaltungen von UN-Organisationen und Regierungen führten auch verschiedenen Netzwerke der Zivilgesellschaft Diskussionstreffen und Kundgebungen durch. Call to Action against Poverty (GCAP) war hier besonders aktiv. Im Folgenden sollen einige Positionen und Ideen aus diesen Diskussionen dokumentiert werden.

Eine häufig geäußerte Einschätzung war, dass es nicht einzelne sektorbezogene MDGs sind, wo wir am weitesten von der Verwirklichung entfernt sind, sondern es ist das übergreifende Ziel 8 der globalen Entwicklungspartnerschaft, das den größten Nachholbedarf aufweist. Die geringsten Fortschritte gab es demnach bei der Erhöhung des Umfangs und der Qualität der ODA, der Überwindung der internationalen Schuldknechtschaft und der Entwicklung fairerer Wirtschaftsbeziehungen. Die wirtschaftlich privilegierten Länder haben ihre Verpflichtungen nicht erfüllt und darauf ist es vor allem zurückzuführen, dass die Fortschritte bei den Einzelzielen hinter den Vorgaben zurückblieben. Es ist m. E. völlig richtig und notwendig, die mangelnde Verantwortungsbereitschaft der Regierungen der meisten wirtschaftlich privilegierten Länder anzuprangern und das ist besonders auch in Deutschland unsere Hauptaufgabe. Andererseits sollte im Sinne der Objektivität und der Sache selbst jede Einseitigkeit vermieden werden. Auch die Mehrheit der politisch Verantwortlichen in den Entwicklungsländern hat nicht das Notwendige getan, um die Verwirklichung der MDGs voranzubringen. Beispiele dafür sind die Nichteinhaltung der zugesagten Mobilisierung einheimischer Ressourcen, wie das Versprechen der AU in Abuja zur Gesundheitsfinanzierung, oder die bisher geringe Bereitschaft, die Interpretationsspielräume und Flexibilitäten der TRIPS-Bestimmungen konsequenter zu nutzen. Vor allem muss vermieden werden, dass das schamlose Spiel der gegenseitigen Schuldzuweisungen weitergeht, das meist nur der Ablenkung von eigenem Versagen dient.

In engem Zusammenhang damit steht ein weiteres Haupthindernis, um die MDGs zu erreichen, nämlich die zunehmende Ungleichheit bei der Verteilung des Einkommens und Vermögens sowohl innerhalb als auch zwischen den Ländern. Die sich verschärfende Einkommenskonzentration war vielerorts dafür verantwortlich, dass die Armutsminderung nicht vorankam, selbst wenn ein entsprechendes Wirtschaftswachstum verzeichnet wurde. Allerdings muss angemerkt werden, dass es dazu zu wenige Studien und aktuelle Daten gibt. So wird der einzige für die MDG-Erfassung festgelegte Indikator, der den Polarisierungsgrad der Einkommensstruktur erfasst, nämlich der Anteil des ärmsten Quintils der Bevölkerung am nationalen Konsum, im letzten Fortschrittsbericht gar nicht dargestellt. Daher ist es zurzeit kaum möglich, die Entwicklungstendenzen bei der Einkommensverteilung mit dem erforderlichen Differenzierungsgrad über einen geeigneten Zeitraum zu verfolgen. Neuere Konzepte einer mehrdimensionalen Analyse von Armut werden in der Festlegung von Zielvorgaben und Indikatoren bisher nicht berücksichtigt. Die realen Lebensbedingungen und Möglichkeiten für eine selbstbestimmte Entwicklung müssten stärker in die Evaluierung der Fortschritte einbezogen werden. Gerade in den Staaten mit den höchsten Wachstumsraten in Ostasien und anderswo lassen es die enormen sozialen und ökologischen Kosten als zweifelhaft erscheinen, ob sich die Lebenslage für die Mehrheit der Menschen wirklich verbessert hat und ob die jetzt erreichten Einkommensniveaus auf Dauer gesichert werden können. Außerdem wird die auf die Selbstversorgung ausgerichtete und daher nicht monetär darstellbare Produktion oft nicht adäquat erfasst, so dass selbst das Bild der wirtschaftlichen Situation verzerrt sein kann. Es

wird daher Zeit für eine Methodologie, die auch qualitative Aspekte der Armut erfasst und die Menschen in die Erforschung ihrer Lebensverhältnisse einbezieht.

Die fundamentalen Prinzipien für einen gerechteren und menschlicheren Gesellschaftsentwurf sind in der Millenniumserklärung und dem jetzigen Abschlussdokument festgehalten. Was aber weitgehend fehlt ist eine konkrete Formulierung der Handlungsstrategien, Politikansätze und Nahziele, die zur Verwirklichung der Basisprinzipien führen sollen. Hier sind die Zivilgesellschaft und die sozialen Bewegungen gefordert, praxisorientierte Konzepte zu entwickeln und entsprechende Aktionen der Staaten einzufordern.

Das Abschlussdokument formuliert explizit die Notwendigkeit, den Zugang zu einer würdigen Arbeit für Alle zu schaffen. Aus zivilgesellschaftlicher Sicht ist aber festzustellen, dass große Bevölkerungsgruppen von der Wirtschaftsentwicklung ausgeschlossen sind. Was bei den Diskussionen leider weitgehend fehlte, ist eine Perspektive, die Verfügung über die Produktionsressourcen und die Technologieentwicklung ins Zentrum der Aufmerksamkeit zu rücken. Das reicht von der Landreform über die Mitbestimmung oder genossenschaftliche Selbstverwaltung bis hin zu einer stärkeren Steuerung der Wirtschaftsprozesse im öffentlichen Interesse, insbesondere was die Einhaltung ökologischer und sozialer Mindeststandards angeht. Es wurde zumindest allgemein die Notwendigkeit ausgesprochen, nicht nur die Symptome anzugehen, sondern die zugrundeliegenden Ursachen des Elends. Damit zusammenhängend wurde auch kritisiert, dass die MDGs ein zu minimalistisches Konzept verkörpern. Es müsse die Schaffung von Reichtum für alle Menschen auf die Tagesordnung gesetzt werden. Auch der Marktfundamentalismus, der nachwievor die Ideologie und das Handeln der Entscheidungsträger dominiert, müsse stärker in Frage gestellt werden. In diesem Sinne sei die derzeitige Krisensituation zu nutzen, um ein neues Entwicklungsparadigma zu schaffen. In diesem Zusammenhang wurde auch die Notwendigkeit hervorgehoben, stärker als bisher von Seiten der Zivilgesellschaft geschehen, die bestehenden Machtverhältnisse zu thematisieren und in Frage zu stellen.

Eine größere Transparenz des Wirtschaftsgeschehens und vor allem der Finanzflüsse wurde ebenso diskutiert. Damit soll die Korruption und Kapitalflucht effektiver angegangen werden. Insbesondere muss verfolgt werden, was mit den in Afrika und anderen Entwicklungsländern produzierten Primärgütern geschieht und wer sich die dadurch geschaffenen Gewinne aneignet.

Ein weiteres Thema war die systematischere Verknüpfung der MDGs mit dem Bezugsrahmen der Menschenrechte. Die Respektierung der Menschenrechte muss überall durchgesetzt werden. Auch kann die Verwirklichung der MDGs nicht ohne die Fortschritte auf diesem Gebiet bewertet werden. Ein besonderer Punkt war in diesem Zusammenhang die Einhaltung der Standards durch die transnationalen Konzerne. Ein Vorschlag war, alle Gesetze und Politikansätze mit breiter sozialer Beteiligung daraufhin zu überprüfen, inwieweit sie mit der Förderung der Menschenrechte im Einklang stehen.

Es wurde auch dazu aufgefordert, die öffentliche Entwicklungshilfe der wirtschaftlich privilegierten Länder als moralische Verpflichtung zu thematisieren. Es ist deutlich zu machen, dass mehr und bessere Entwicklungshilfe vonnöten ist. Weiterhin muss klargestellt werden, dass die Leistungen für die Bewältigung des Klimawandels zusätzlich zu der erforderlichen ODA zu erbringen sind und dass sie quasi Strafzahlungen darstellen.

Spezifische Diskussionsergebnisse über die Entwicklungsmaßnahmen im Sozialbereich wiesen daraufhin, dass die Grundversorgung mit sozialen Dienstleistungen als fundamentales Menschenrecht zu betrachten ist. Bei der Mobilisierung der erforderlichen Ressourcen sollte jede Konkurrenz zwischen den verschiedenen Sektoren wie Gesundheit, Erziehung, Wasser- und Sanitärversorgung, etc. vermieden werden. Stattdessen wird eine bessere und engere Zusammenarbeit benötigt. Der Gleichheitsgrundsatz hinsichtlich des Zugangs zu diesen Diensten wurde ebenfalls hervorgehoben.

In mehreren Diskussionen fiel auf, dass der Stellenwert der Gesundheitsförderung unter humanitären und entwicklungsstrategischen Gesichtspunkten auch von weiten Teilen der Zivilgesellschaft nur unzureichend wahrgenommen wird. Hier scheint mehr systematische Aufklärungsarbeit nötig zu sein. Überhaupt wäre es gut, die „sektorale Segregation“ der Organisationen und Initiativen der Zivilgesellschaft zu verringern. Ein besonderes Beispiel in diesem Zusammenhang stellt der Globale Fonds dar. Bei einem Treffen für die Diskussion der Erklärung von CONCORD (European NGO Confederation for Relief and Development) haben ein italienischer Kollege und ich (als Nichtmitglied) dafür votiert, die Wiederauffüllung als Bewährungsprobe für die Umsetzung des Ergebnisdokuments zu erwähnen. Mit dem m. E. unzutreffenden Argument, dabei handele es sich nur um eines der zahlreichen Instrumente, gab es Widerstand und letztlich hat die Redaktionsgruppe den Punkt nicht aufgenommen. Andere Vorschläge meinerseits wie der Verweis auf die Nichterfüllung des EU-Stufenplans durch die G7-Staaten Deutschland, Frankreich und Italien wurden dagegen in der Erklärung berücksichtigt. Es hat den Anschein, dass weder die inhaltliche noch die institutionelle Bedeutung des Fonds genügend erkannt wird. Der zweite Aspekt wird vielleicht auch deswegen nicht gesehen, weil es bisher zu wenig gelungen ist, ein repräsentatives Netzwerk zu entwickeln, das die Delegation der NGOs der entwickelten Länder im Verwaltungsrat unterstützt aber auch Rechenschaft fordert. Auch das Aktionsbündnis konnte dies in der Vergangenheit höchstens phasenweise leisten, geschweige denn die Partizipationsmöglichkeiten und den diesbezüglichen Modellcharakter des Fonds über den Kreis einiger Gesundheits-NGOs hinaus vermitteln.

Die globale Strategie für die Gesundheit von Frauen und Kindern

In einem besonderen Treffen wurde am dritten und letzten Tag des MDG-Gipfels die auf Initiative des UN-Generalsekretärs entstandene konzertierte Aktion öffentlich lanciert. Daran beteiligen sich verschiedene Regierungschefs von Industrie- und Entwicklungsländern gemeinsam mit Vertretern der Privatwirtschaft, Stiftungen, internationalen Organisationen, der Zivilgesellschaft und Forschungseinrichtungen. Die globale Strategie konzentriert sich auf die 49 einkommensschwächsten Länder, die den höchsten Bedarf an externer Unterstützung aufweisen. Dort sollen über den Zeitraum 2011 bis 2015 die folgenden Ergebnisse erzielt werden: den Tod von 15 Millionen Kindern unter fünf Jahren vermeiden, 570.000 Todesfälle von Frauen im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Geburt abwenden, 33 Millionen ungewollte Schwangerschaften verhindern, 120 Millionen Kinder vor Lungenentzündung und 88 Millionen vor chronischer Unterernährung bewahren, die Bekämpfung von HIV/AIDS und Malaria vorantreiben und den Zugang von Frauen und Kindern zu einem qualitativ hochwertigen Gesundheitssystem und geschultem medizinischen Personal sicherstellen.

Laut einer aktuellen Zusammenstellung wurden von den Beteiligten über 40 Milliarden US\$ für die nächsten fünf Jahre in Aussicht gestellt. Diese Summe umfasst sowohl die Weiterführung bereits laufender Unterstützungsmaßnahmen als auch zusätzliche Finanzmittel für die Ausweitung von Programmen bzw. neue Hilfsaktivitäten. Es existiert bisher nur eine Aufzählung der individuellen Zusagen, die leider keiner einheitlichen Darstellungsweise folgen. Beispielsweise erwähnen einige Geberländer wie Deutschland die Aufrechterhaltung bestehender Mittelzuweisungen, während andere wie Frankreich nur neue Finanzierungszusagen aufführen. Andererseits hatten zu diesem Zeitpunkt erst einige Geberstaaten (Frankreich, Kanada, Norwegen) ihre neuen Beiträge zum Globalen Fonds angekündigt, die anteilig in der Statistik berücksichtigt werden. Das heißt, es fehlt eine systematische tabellarische Übersicht, die es erlauben würde, die geplante Mobilisierung und Verteilung finanzieller Ressourcen nachzuvollziehen und bestimmten Geberländern zuzuordnen. Eine vergleichende Analyse ist auf dieser Grundlage nur sehr bedingt möglich. Selbst wenn der veranschlagte Gesamtbetrag realistisch ist, bleibt er doch weit hinter dem Finanzierungsbedarf zurück. Nach den Schätzungen der Arbeitsgruppe zur Finanzierung der Globalen Strategie wären im verbleibenden Jahrfünft insgesamt 88 Milliarden US\$ (nach dem Stand von 2005) aufzuwenden, um die mit der Frauen- und Kindergesundheit zusammenhängenden MDGs allein in den 49 ärmsten Ländern der Welt zu verwirklichen. Dieser Betrag stellt selbstverständlich nur einen Teil des Gesamtbedarfs für die Stärkung der Gesundheitssysteme und die Bekämpfung der wichtigsten dar. Auch ist zu beachten, dass sich die nationalen und internationalen Unterstützungszusagen auf die Entwicklungsländer insgesamt und nicht nur auf die genannte Untergruppe der Länder mit den niedrigsten Einkommen.

Für Deutschland sind zum einen 300 Millionen Euro jährlich an laufenden Finanzierungszusagen für die Gesundheit von Kindern und Müttern ausgewiesen. Leider wird nicht dargestellt, mit welchen Daten und Annahmen dieser Betrag errechnet wurde. Es ist jedoch zu vermuten, dass die für die Muskoka-Initiative entwickelte Berechnungsweise angewendet wurde, die angenommene Prozentanteile für die verschiedenen Verwendungszwecke der DAC/CRS-Datenbanken benutzt, um die bilateralen Beiträge für die Gesundheitsförderung der betreffenden Zielgruppen – Kinder unter fünf Jahren und Frauen im gebärfähigen Alter - zu schätzen. Da eigene Überprüfungen und Recherchen gezeigt haben, dass die entsprechende Klassifizierung der Projekte nach Subsektoren durch die Geber nicht selten fehlerhaft ist, sind allerdings auch die darauf beruhenden Berechnungsergebnisse mit Vorsicht zu betrachten. Neben der Weiterführung der angegebenen Jahresbeiträge wird nur noch die im Juni bei dem G8-Gipfel in Muskoka gemachte Zusage erwähnt, 400 Millionen Euro über die nächsten fünf Jahre für diesen Zielbereich aufzubringen. Aus diesen Angaben resultiert ein Gesamtbeitrag von 1,9 Milliarden Euro oder nach derzeitigem Wechselkurs rund 2,4 Milliarden US\$. Verglichen mit dem dringlichen Bedarf an externen Finanzmitteln für die Verbesserung der Frauen- und Kindergesundheit –eingedenk der Tatsache, dass die ärmsten Länder nur einen Bruchteil der erforderlichen Ressourcen selbst aufbringen können - ist das viel zu wenig. Die geringen zusätzlichen Mittel für diese internationale Initiative im Verhältnis zu dem angegebenen Sockelbetrag legen auch nahe, dass die Planungen der Bundesregierungen im Hinblick auf die Gesamtentwicklung der ODA-Leistungen in den kommenden Jahren ähnlich bescheiden aussehen.