

## Weltarmutsgipfel: Gemischte Bilanz der Millenniumsziele

Nr. 14 / Juli 2010

### Überblick

Die Bilanz überrascht nicht und ist ernüchternd: Erfolgt in den kommenden fünf Jahren keine entscheidende Kehrtwende, wird keines der Millenniumsziele (*Millennium Development Goals / MDGs*) bis 2015 erreicht. Die Vereinten Nationen laufen Gefahr, die eigene Messlatte zu verfehlen. Besonders schlecht ist die Zwischenbilanz beim ersten Ziel: Statt einer Halbierung der Zahl der Hungernden sind immer mehr Menschen betroffen – mit über einer Milliarde so viele wie noch nie zuvor. Auf dem *UN High-Level Plenary Meeting on the MDGs* ("Weltarmutsgipfel") wird vom 20. bis 22. September 2010 in New York beraten, wie ein globales Versagen noch abgewendet werden kann. Kanzlerin Angela Merkel plant ebenso die Teilnahme wie US-Präsident Barack Obama, der dort eine neue Initiative vorstellen will - Hoffnung auf eine Trendwende in der Armutsbekämpfung?

Bereits vor dem G8-Gipfel in Gleneagles im April 2005 mahnte die Welthungerhilfe: „Die bisherigen Anstrengungen der Staatengemeinschaft zur Erreichung der Ziele [sind] absolut unzureichend.“

In den Folgejahren reihten sich UN-Gipfel an G8-Gipfel; mit wortgewaltigen Resolutionen und milliarden-schweren Finanzierungszusagen wurde versprochen, Hunger und Armut zu lindern. Doch Anfang 2010 konstatierte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon im *Millennium Development Goals Report*: "[...] it is clear that improvements in the lives of the poor have been

unacceptably slow, and some hard-won gains are being eroded by the climate, food and economic crises". Fazit: Der diesjährige Gipfel in New York wird nur eine Trendwende einleiten, wenn er in einer verbindlichen Resolution inklusive einer Einigung auf einen konkreten Maßnahmenplan zur Armutsbekämpfung mündet.

### Die Millenniumsziele

#### MDG 1

**Beseitigung von extremer Armut und Hunger**

#### MDG 2

**Allgemeine Grundschulbildung für alle Kinder**

#### MDG 3

**Förderung der Gleichheit der Geschlechter und Stärkung der Rolle der Frau**

#### MDG 4

**Senkung der Kindersterblichkeit**

#### MDG 5

**Verbesserung der Gesundheit von Müttern**

#### MDG 6

**Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten**

#### MDG 7

**Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit**

#### MDG 8

**Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft**

### Hungerbekämpfung seit Jahrzehnten halbherzig

Die MDG-Bilanz fällt regional und mit Blick auf die einzelnen Ziele sehr gemischt aus. Es gibt nur wenige signifikante Fortschritte, beispielsweise bei der Grund-

schulbildung für alle (MDG 2), der Senkung der Kindersterblichkeit (MDG 4), aber auch bei der Armutsbekämpfung (MDG 1a). Fatal ist die Zielverfehlung bei der Hungerbekämpfung (MDG 1c): Der anfänglich positive Trend hin zu einer Halbierung des Anteils der Hungernden hat sich weltweit umgekehrt. Dabei hatten sich die Vereinten Nationen ein Vierteljahrhundert Zeit gegeben (1990-2015), um dieses Ziel zu erreichen. Laut Welternährungsorganisation FAO ist die Zahl der Hungernden von 845 Millionen im Jahre 1990 zunächst auf 825 Millionen (1995) gesunken, seitdem aber auf aktuell über eine Milliarde gestiegen. Seit 2005 steigt auch der Anteil der Hungernden schneller als die Weltbevölkerung an.

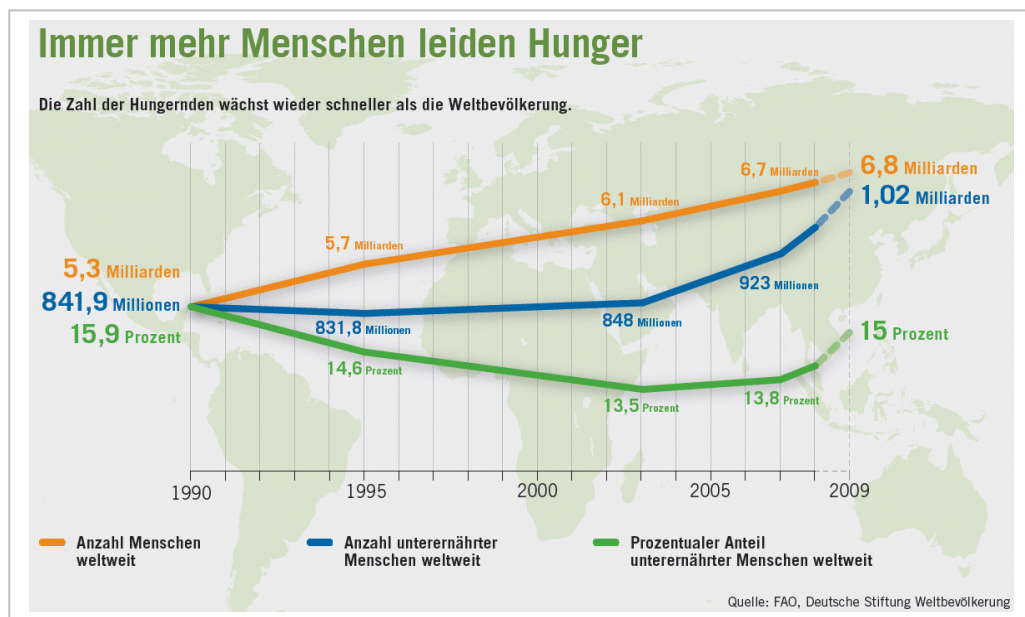
Wird dieser Trend nicht umgekehrt, droht unter den Einflüssen von Klimawandel, Wirtschaftskrise und zunehmender Nachfrage nach Agrarrohstoffen eine Ausweitung der Ernährungskrise im 21. Jahrhundert. Schon heute geht einer von sieben Menschen hungrig zu Bett. Dies ist nicht nur eine menschliche Tragödie, sondern stellt auch eine massive Verletzung des Menschenrechts auf Nahrung dar.

### Erfolg: Armutsbekämpfung auf Tagesordnung

Die bisherigen Fehlentwicklungen - insbesondere mit Blick auf die steigende Zahl hungernder Menschen - sollten aber nicht zu dem Fehlurteil führen, die MDGs seien eine überflüssige oder nutzlose Erfindung. Im Gegenteil: Die Staatengemeinschaft hat mit ihnen erstmals ein gemeinsames, weltweit gültiges Messinstrument zur „Diagnose“ sozialer Gerechtigkeit geschaffen. Dieses Messinstrument funktioniert. Denn

die MDGs haben in der Entwicklungspolitik zu neuer Transparenz geführt: Fort- und Rückschritte für jedes Land werden anhand von Indikatoren erfasst und international zugänglich gemacht. Dadurch ist sichergestellt, dass Armutsbekämpfung - trotz Finanz- und Wirtschaftskrise - auf der politischen Agenda einen wichtigen Stellenwert behält.

Von ihrer Anlage her müssen die MDGs als Meilensteine verstanden werden: Die Halbierung des Anteils hungernder und armer



Menschen weltweit ist bestenfalls ein Zwischenergebnis und muss als solches in entwicklungspolitische Gesamtstrategien einfließen. Die UN-Indikatoren sind operative Messgrößen (z. B. Anteil Armer, Anteil Frauen etc.) und ersetzen keine strategischen Ziele (z. B. Frieden, Good Governance). Da die MDGs also ergebnis- und nicht inputorientiert sind, können sie auch nicht als Entwicklungskonzept oder als Schlüssel zur Beseitigung von Armut dienen. Die MDGs sind lediglich international anerkannte Zielgrößen zur Messung von Armutsbekämpfung über einen längeren Zeitraum.

Die immer wieder aufflammende Diskussion um eine stärkere Prioritätensetzung innerhalb der MDGs - etwa regelmäßig bei den G8-Gipfeln - ist zu hinterfragen, weil sie Geberziele in den Vordergrund stellt und die Verantwortung von Regierungen für die Erarbeitung und Umsetzung lokal angemessener Entwicklungsstrategien weiter

untergräbt. Es sollte um die Beibehaltung globaler Zielsetzungen gehen, während die Prioritätensetzung, im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe, jeweils national bzw. regional erfolgen muss.

Nach Jahren der Fokussierung auf makroökonomische Entwicklungsstrategien ist in der MDG-Debatte der Mensch wieder in den Mittelpunkt der Entwicklung gerückt: Jeder Hungernde zählt, jedes nicht eingeschulte Kind verhindert das Erreichen der Entwicklungsziele. Fragen von Marktöffnung oder –(de)regulierung stehen nicht mehr allein im Mittelpunkt von Entwicklungsdebatten.

### Rolle der Geber

Für die enttäuschende Bilanz der Millenniumsziele sind natürlich in erster Linie die Regierungen der Entwicklungsländer verantwortlich. Aber auch die Schwerpunktsetzungen der Geberregierungen haben ihren Teil dazu beigetragen. Weder die Bundesregierung noch die EU richten ihre Prioritäten an den MDGs aus. Die EU, weltweit der wichtigste Geber, gab 2008 nur 1.5% ihrer Entwicklungshilfemittel für Nahrung aus, 1.3% für Basisgesundheit und 1.1 % für Grundbildung. 2005 waren die Anteile erheblich höher, z.T. mehr als das Dreifache. Und beim Ziel 8, dem Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft, hat sich überhaupt nichts getan – weil sich die Industrieländer sperrten.

Trotzdem: Selbst wenn die Prioritäten der Geberländer sich zu wenig an die MDGs orientieren und die Ziele nicht erreicht werden, ist es ein Irrtum, daraus zu schließen, die Entwicklungspolitik allein habe versagt. Denn Hunger und Armut können nur beseitigt werden, wenn hierfür wichtige Politikbereiche wie Wirtschaft, Handel, Finanzen, Landwirtschaft, Klima etc. sich künftig nicht mehr aus der Ver-

antwortung stehlen, sondern kohärent agieren.

### Lokale und nationale Ebene stärken

Aus entwicklungspolitischer Sicht haben die MDGs dennoch zur globalen Entwicklungsdebatte beigetragen, so beispielsweise bei der Diagnose schleppender bzw. verschleppter Entwicklungsbemühungen, verbesserter Mittelverfügbarkeit oder von Kohärenzbemühungen innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit (Paris Agenda, Reform des *Committee on World Food Security*, Wirkungsorientierung etc.). Auf nationaler und lokaler Ebene haben die MDGs jedoch weitgehend versagt: Für Entwicklungsprozesse im Bereich Dorf- und Kommunalentwicklungsplanung sowie staatlicher Armutsbekämpfungsstrategien haben sie keine nennenswerte Relevanz. Zu selten wurden aus den MDGs Lösungsmechanismen im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe abgeleitet und tatsächlich umgesetzt. Mit ihrer Initiative *Millenniumsdörfer* (s. Kasten) zeigt die Welthungerhilfe, wie wirkungsvoll lokale Entwicklung in der Armutsbekämpfung sein kann.

Die Wirkung der MDGs auf nationaler Ebene wird dadurch eingeschränkt, dass wichtige politische Stellschrauben wie gute



Im Millenniumsdorf Gandhiji Songha (Indien) leistet die Welthungerhilfe einen Beitrag zur lokalen Erreichung der MDGs.

(Foto: Böhling)

Regierungsführung, Achtung der Menschenrechte und Förderung der Zivilgesellschaft ausgeblendet wurden. Nicht zuletzt bleibt die Wirkung der MDGs gering, weil die soziale Dimension von Entwicklung überbetont wurde, eine armutsorientierte lokale wirtschaftliche Entwicklung inklusive nachhaltiger struktureller

Veränderungen nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Hätten umfassendere MDGs tatsächlich mehr Wirkung auf nationaler und lokaler Ebene gezeigt? Wohl kaum, denn die Indikatoren sind so formuliert, dass sie globale

Fortschritte messen. Mehr Indikatoren würden das System überfrachten, die Nachvollziehbarkeit erschweren und die gesamtpolitische Verantwortung weiter reduzieren. Eine verständliche und transparente Kommunikation über Entwick-

lungsfortschritte wäre kaum mehr möglich. Es bleibt also Aufgabe von Regierungen, globale Trends und Leitplanken für die Entwicklung des eigenen Landes zu interpretieren und bestmöglich zu nutzen.

### Millenniumsdörfer der Welthungerhilfe: „MDGs zum Anfassen“

Die Welthungerhilfe leistet einen ganz speziellen Beitrag zur Erreichung der Millenniumsziele: Im Jahr 2005 wählte sie 15 Dörfer bzw. ländliche Regionen in Afrika, Asien und Lateinamerika für ihre „Initiative Millenniumsdörfer“ aus: Fünf Jahre lang wird an diesen Standorten gezeigt, wie Hunger, Armut, Krankheiten oder Umweltzerstörung erfolgreich überwunden werden können – sofern ein Minimum an finanziellen Mitteln und entsprechendes Know-how zur Verfügung stehen. Die Bewohner der verschiedenen Dörfer haben sich darauf verständigt, jeweils gemeinsam einen Beitrag zur Erreichung von einem oder mehreren Millenniumszielen zu leisten.

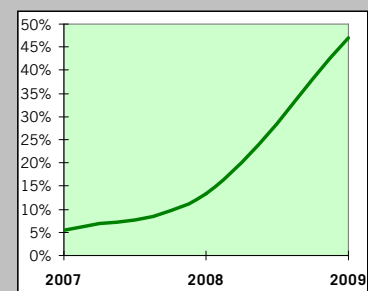
Engagement und Eigeninitiative der Bevölkerung und lokaler Partnerorganisationen sind bei unserem Ansatz der Hilfe zur Selbsthilfe entscheidend. Alle Millenniumsdörfer der Welthungerhilfe erhalten dieselbe Förderung wie sonstige Projekte der Hilfsorganisation. Allerdings werden sie intensiver beobachtet, Fortschritte und Schwierigkeiten an den einzelnen Standorten jährlich bilanziert und Aktivitäten an die aktuelle Situation angepasst. Bei diesem „MDG-Monitoring“ blicken die Beteiligten durch eine Art „Millenniumsziele-Brille“ auf Entwicklungen im Dorf.

### Das Besondere: In jedem Millenniumsdorf wurden die MDGs „lokalisiert“

Die Bewohner haben hierzu gemeinsam vereinbart, an welchen konkreten, kontextspezifischen Aspekten sie die Erreichung der MDGs festmachen: Im äthiopischen Dorf Sodo stellen beispielsweise verbesserte landwirtschaftliche Methoden und Schutzmaßnahmen für Böden und Trinkwasser entscheidende Faktoren für eine Erreichung des ersten Millenniumszieles, im angolanischen Mangué hingegen sind die flächendeckende Nutzung von Zugtieren auf dem Feld und eine ausreichende Versorgung mit landwirtschaftlichen Produkten hierfür essentiell. Im indischen Gandhiji Songha wiederum geht es in erster Linie um bessere Fähigkeiten zur Dürrebekämpfung und daran angepasste Anbaumethoden.

### Fortschritte werden meßbar

Darüber hinaus geben unsere jährlich durchgeführten repräsentativen Haushaltsbefragungen Auskunft darüber, welche für die MDGs bedeutsamen Entwicklungen sich auf Dorfebene vollzogen haben. Die ganzjährige Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln hat sich beispielsweise an folgenden Standorten – mit sehr unterschiedlicher Ausgangslage – verbessert: In Angola (Mangué) hatten im Jahr 2007 nur 29 Prozent der Befragten genug zu essen, aktuell sind es 87 Prozent, hier förderte auch der Friedensprozess im Land die erfolgreiche landwirtschaftliche Entwicklung. Im dürregeplagten Gandhiji Songha (Indien) kannten anfangs alle Befragten Hungerperioden, 2010 stehen bereits 21 Prozent von ihnen das ganze Jahr über ausreichend Nahrungsmittel zur Verfügung. Große Veränderungen gab es in Mabote (Mosambik): Hatten 2007 sechs Prozent der befragten Haushalte ganzjährig genug zu essen, galt dies 2009 bereits für 47 Prozent, in Kambodscha (Kanat Toch) vollzog



Befragung Mabote (Mosambik):  
Haben Sie dieses Jahr eine  
Hungerperiode erlebt? Anzahl  
Antworten mit: Nein (Prozent)

sich diese Entwicklung von neun auf 19 Prozent, in Äthiopien (Sodo) von einem auf sieben Prozent und in Tadschikistan (Veshab) von 45 auf 71 Prozent. Allerdings können jederzeit externe Einflüsse – so Wettereinflüsse, Preissteigerungen oder -rückgänge etc. – positive Trends auch wieder teilweise bremsen.

Auch die Einschulungsrate für Kinder ist gestiegen: z. B. im angolanischen Mangué von 2007-2010 von 61 auf 85 Prozent, in den indischen Dörfern Gandhiji Songha von 81 auf 86 Prozent und in Sarwan von 93 auf 97 Prozent im Zeitraum 2006-2009. In Mabote konnten 2007 62 Prozent der Haushalte auf sauberes Trinkwasser zugreifen, zwei Jahre später waren es bereits 89 Prozent. In Sodo galt das 2007 für 28 Prozent der Haushalte, 2010 sind es 71 Prozent.

Das Monitoring ist in diesem Kontext nicht nur ein Instrument zur Fortschrittsmessung auf Dorfebene, sondern leistet auch einen konkreten Beitrag zur Bewusstseinsbildung und für Eigenverantwortlichkeit. Für Menschen in den Millenniumsdörfern wird Entwicklung begreifbarer, wenn es darum geht, eigene Lösungsansätze zu finden. Insbesondere im südasiatischen Kontext nutzen in den Millenniumsdörfern tätige lokale Partnerorganisationen der Welthungerhilfe darüber hinaus ihre Erfahrungen auf Basisebene für Lobby- und Advocacyarbeit. Hat eine Regierung verbindliche Zusagen formuliert, wie sie die MDGs im eigenen Land erreichen will, können zivilgesellschaftliche Gruppen hierauf Bezug nehmen und Rechenschaft auf lokaler und nationaler Ebene einfordern. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, eigene Expertise und konkrete Ergebnisse auf lokaler Ebene in nationale MDG-Kampagnen wie z. B. in Indien einzuspeisen. Die Welthungerhilfe plant ab dem Jahr 2011 eine zweite Phase der Initiative. Die Welthungerhilfe ist überzeugt von dem bisherigen Ansatz, der gezeigt hat, dass Fortschritte bei der Erreichung der MDGs möglich sind – gerade in den ländlichen Regionen, wo viele Hungernde leben. Deshalb soll diese Initiative bis 2015 - dem Zieljahr der MDGs – fortgesetzt werden.

### Das Muss: ein verbindlicher Aktivitätenplan

*Business as usual* ist nun nicht mehr möglich. Um die MDGs zu erreichen, braucht es schnelle - aber auch nachhaltige - Erfolge. Da diese in armen Ländern und Schwellenländern leichter zu erzielen sind als im schwierigen Umfeld der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs), droht nun eine Konzentration der Entwicklungsbemühungen auf erfolgversprechende Länder und Regionen. Doch die Zielerreichung der MDG-Indikatoren darf in den kommenden fünf Jahren bis 2015 nicht wichtiger werden als eine auf Nachhaltigkeit angelegte Förderung der Ärmsten der Armen. Oberste Priorität muss die Verwirklichung grundlegender Menschenrechte wie das Recht auf Nahrung haben.

Die Entwicklungspolitik hat inzwischen ein fast unüberschaubares Instrumentarium zur Armutsbekämpfung geschaffen: Ernährungssicherungsfonds und *High Level Task Forces* werden eingerichtet, global arbeitende Komitees neu gegründet oder langwierig reformiert – doch nur selten erzielen sie wahrnehmbare Ergebnisse. Im Sinne

der Pariser Erklärung und des Accra Aktionsplans geht es gerade nicht um die Schaffung neuer Gremien, sondern um die Umsetzung der MDGs auf lokaler Ebene und damit auch nicht um eine weitere zahnlose Resolution beim bevorstehenden Weltarmutsgipfel in New York. Es geht vielmehr darum, am Zieltermin 2015 festzuhalten, Aktionspläne zu formulieren und bereits gemachte Zusagen einzuhalten: Dies betrifft auch Investitionen in die Landwirtschaft und ländlichen Räume. Allerdings wäre es wünschenswert, wenn jenseits von 2015 eine weitere verbindliche Festlegung getroffen wird, alle Menschen von Hunger und Armut zu befreien.

Entwicklungshilfeminister Niebel sollte beim Wort genommen werden, wenn er ausführt, dass der Gipfel eine große Chance bietet, gemeinsame Strategien zu entwickeln, um die Millenniumsziele bis 2015 zu erreichen: "Es wird darauf ankommen, dass unsere Partner in ihren Ländern kohärente nationale MDG-Strategien verfolgen. Gleichzeitig müssen wir gemeinsam daran

arbeiten, günstige globale Rahmenbedingungen für die MDG-Erreichung zu schaffen", so Niebel. Voraussetzung sei allerdings die Berücksichtigung von Themen wie gute Regierungsführung, Umsetzung der Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit und Klimawandel.

Damit die MDGs ihre Wirkung auch lokal entfalten können, müssen die konkreten Rahmenbedingungen in Entwicklungsländern stärker berücksichtigt werden. Hier stehen die einzelnen Regierungen in der Pflicht, eine angepasste Entwicklung für den eigenen Staat voranzutreiben. Allerdings nicht nur in den Städten, sondern gerade in den vernachlässigten ländlichen Regionen, an denen Fördermaßnahmen und finanzielle Unterstützung häufig vorbeigehen. Ein Aktionsplan der Vereinten Nationen muss pragmatische Lösungen vor

Ort unterstützen – beispielsweise so, wie es die Welthungerhilfe in ihren Millenniumsdörfern praktiziert. Entwicklungsförderliches Verhalten von Regierungen stärken, ressortübergreifende politische Kohärenz steigern, Zivilgesellschaft einbinden und gleichzeitig die einheimische Privatwirtschaft fördern sind einige Schlagworte, die ein globaler Aktionsplan beinhalten sollte. Zusätzlich sollte er den Gedanken aufgreifen, die kommenden Jahre bis 2015 zu nutzen, um neue weitergehende Ziele zu erarbeiten und dabei auf den 15jährigen Erfahrungen mit den MDGs aufbauen. Auch dafür sollte sich die Bundesregierung in New York einsetzen – ebenso für einen verbindlichen Aktivitätenplan und nicht – wie derzeit geplant – unverbindliche Absichtserklärungen.

## Forderungen für einen erfolgreichen Weltarmutsgipfel

**1. Die MDGs müssen als globale Zielsetzungen in der jetzigen Form bis 2015 beibehalten werden.** Damit stehen die Vereinten Nationen in der Pflicht, eigene Prämissen weiterhin umsetzen zu müssen. Korrekturen würden die laufende Fortschrittsmessung unmöglich machen und weitere Schritte für eine gerechtere und zukunftsfähige Weltinnenpolitik unterminieren. Allerdings muss stärker berücksichtigt werden, dass im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe jeweils eine Prioritätensetzung vor Ort erfolgen muss.

**2. Die Abschluss-Resolution muss verbindlich sein.** Nur auf Basis eines konkreten Maßnahmen-Zeitplans mit Gültigkeit für die Staatengemeinschaft kann der diesjährige Gipfel in New York eine

Trendwende bei der Hunger- und Armutsbekämpfung einleiten.

**3. Nur durch größere politische Kohärenz zwischen allen relevanten Politikresorts (Wirtschaft, Handel, Finanzen, Landwirtschaft, Energie, Klima etc.) kann Entwicklung nachhaltig gestaltet und gefördert werden.** Entwicklungspolitik allein reicht zur Hunger- und Armutsbekämpfung nicht aus. Dieser Aspekt muss in der Resolution berücksichtigt werden.

**4. Regierungen von Entwicklungsländern müssen stärker in die Pflicht genommen werden.** Sie sind für die Umsetzung nationaler Strategien zur Entwicklung insbesondere der ländlichen Räume verantwortlich.

### Autoren

Dr. Iris Schöninger  
Kordinatorin Sektorvorhaben Millenniumsdörfer  
Email: iris.schoeninger@welthungerhilfe.de

Dr. Rafaël Schneider  
Referent für Entwicklungspolitik  
Email: rafael.schneider@welthungerhilfe.de

Deutsche Welthungerhilfe e.V.  
Friedrich-Ebert-Str.1  
D-53173 Bonn  
Tel: +49-228-2288-0  
Fax: +49-228-2288-188