

Die MDGs brauchen neue Impulse
Tagung von Alliance Sud und Amnesty International
Bern, 22. Juni 2010

Zehn Jahre MDGs – und nun?

Referat von Peter Niggli, Geschäftsleiter Alliance Sud

Lassen Sie mich zuerst festhalten, worin die Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) überzeugen:

Die drei Milliarden Menschen, die unter oder knapp über der absoluten Armutsgrenze leben, leiden nicht nur daran, dass sie ihren Nahrungs-, Kleidungs- und Behausungsbedarf nur ungenügend oder knapp decken können. Sie sind auch oft von Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen und von einer sauberen und erschwinglichen Trinkwasserversorgung ausgeschlossen. Damit bleiben sie und ihre Kindeskiner in Armut gefangen. Hier setzen die MDGs an. Sie verpflichten die Regierungen der Entwicklungsländer, in Bildung und Gesundheit als öffentliche Güter zu investieren und damit die entsprechenden sozialen Menschenrechte ein Stück weit zu realisieren.

Bildungs- und Gesundheitssysteme, die allen offenstehen, entstehen nicht automatisch aus wirtschaftlichen Entwicklungsprozessen – es gibt auch hier kein Trickle Down. Illustrativ dafür ist das Beispiel China: Bis in die achtziger Jahre waren Bildungs- und bescheidene Gesundheitsdienstleistungen für alle ChinesInnen gratis zugänglich. Das hat sich in den letzten zwanzig Jahren verändert. Viele dieser Dienste sind nicht mehr überall zugänglich und kostenlos. So erzielten die ärmsten Schichten in dieser Zeit zwar höhere Einkommen, denen aber noch höhere Lebenshaltungskosten gegenüberstanden, weil für ehemalige Gratisleistungen nun bezahlt werden muss. Als die Weltbank in den letzten Jahren neue vergleichende Wohlstandszahlen für alle Länder der Welt erhob, wurde Chinas Wohlstand deshalb ziemlich zurückgestuft. Zuvor hatte die Weltbank mit Daten aus den achtziger Jahren operiert. Darauf gestützt ging sie 2005 von 100 Millionen ChinesInnen in absoluter Armut aus. Mit den neuen Erhebungen kam sie auf 300 Millionen. Die Schrumpfung öffentlicher Güter für die Ärmsten war einer der Gründe dafür.

Was haben die MDGs gebracht?

1. Die MDGs trugen dazu bei, dass die Regierungen der armen Länder dem Ausbau der Sozialsysteme und der Wasserversorgung wieder grösseres Gewicht zumessen, nachdem diese zwischen 1980 und 2000 vielerorts abgebaut oder vernachlässigt worden waren. Deshalb haben sich die Indikatoren in diesen Gebieten auch in Schwarzafrika verbessert, obwohl dort die Senkung der bittersten Armut schwach blieb.

2. Die MDGs bewirkten, dass die Industrieländer einen grösseren Teil ihrer Hilfe auf die sozialen Sektoren konzentrierten und Mittel von den fortgeschritteneren auf die ärmeren Entwicklungsländer umlagerten (siehe Folie). Dass damit etwas weniger Entwicklungsgelder zur Pflege der wirtschaftlichen und geopolitischen Eigeninteressen der Industrieländer vergeudet wurden, haben wir NGOs sehr begrüsst.

Welche Grenzen haben die MDGs?

Die MDGs sind keine Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung und keine Anleitung zur sozialen Emanzipation. Wenn das Elend vieler KleinbäuerInnen damit zu tun hat, dass es keine Landreform gibt, dass die besten Böden für das exportierende Agrobusiness reserviert sind oder dass hergebrachte Landtitel nicht anerkannt werden und deshalb form- und entschädigungslose Enteignungen stattfinden, dann sagen die MDGs nichts dazu.

Wenn sich eine Regierung im Korsett der wirtschaftspolitischen Konditionalitäten von Internationalem Währungsfonds (IWF) und Weltbank bewegt, wenn sie also Gewerbe, Industrie und Landwirtschaft durch eine unqualifizierte Handelsöffnung ruiniert, wenn sie die aktive Industrie- und Agrarförderungspolitik aufgibt, weil es das ordnungspolitische Gewissen in Washington so will, und wenn sie den Kapitalverkehr frei gibt, womit einheimisches Kapital legal flieht, während kurzfristige spekulative Gelder zufließen, dann sind die MDGs kein Rezept dagegen. Aber auch diese bedauernswerten Länder können die MDGs anstreben und damit die Menschenrechte ihrer ärmsten Bevölkerungsschichten wenigstens in Ansätzen schützen.

Die Grenzen der MDGs beschäftigen die staatlichen Entwicklungsagenturen. Edita Vokral sagte, die MDGs bekämpften Symptome, nicht Ursachen der Armut. In internen Diskussionen der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) wird beklagt, dass sich der Ausbau der Bildungs- und Gesundheitsinstitutionen vielerorts nicht auf eine tragfähige wirtschaftliche Entwicklung stütze.

Wenn sich die Entwicklungsagenturen wieder mehr um wirtschaftliche Entwicklungsstrategien kümmern und in entsprechende Gebiete investieren möchten, dann ist die entscheidende Frage natürlich, welche Strategien sie sich vorstellen. Diejenigen, die sie über IWF und Weltbank in den letzten dreissig Jahren durchgesetzt haben? Oder wären sie neuerdings bereit, die Länder in der Verfolgung eigener heterodoxer Wirtschaftsstrategien zu unterstützen? Wären sie bereit, einen Prozess „Lernen von Asien“ zu unterstützen?

Was ich aus der Deza höre, ist vorderhand nicht überzeugend. Da wird beklagt, die MDGs führten zu einer Überbetonung sozialer Sektoren auf Kosten der Wirtschaft. Dabei gehe es doch darum, in den ärmsten Ländern „gute Rahmenbedingungen für den Privatsektor“ zu schaffen und einen „schlanken funktionsfähigen Staat“. Das ist die Sprache der letzten 30 Jahre. Diejenigen Länder in Afrika und Lateinamerika, die sich ihr unterwerfen mussten, hatten nur magere Wirtschaftsergebnisse erzielt.

Andernorts werden die MDGs als Beengung der Handlungsspielräume empfunden. Zum Beispiel in der Europäischen Union: Warum, fragen dort manche, soll sich

europäische Entwicklungshilfe auf die MDGs konzentrieren, während sich „neue Geber“ wie China mit ihrer Hilfe wirtschaftlich interessante Aufträge, z.B. im Infrastrukturausbau, angeln? Europa sollte weniger „Sozialarbeit“ betreiben, meinen sie, und wieder mehr Wirtschaftshilfe leisten – damit nicht nur chinesische, sondern auch europäische Unternehmen zum Zuge kommen. Die Qualität der EZA würde unter einer solchen Neuausrichtung leiden. Die Förderung eigener wirtschaftlicher und politischer Interessen hat in den angeblich „begünstigten“ Entwicklungsländern keine oder sogar negative Wirkungen. Bislang haben sich diese Stimmen in der EU nicht durchgesetzt.

Die Diskussionen sind jedoch vielsagend: Am Titel „mehr Wirtschaft, weniger Soziales“ werden wir in den kommenden Jahren diejenigen erkennen, die sich von der Millenniumserklärung und ihren Verpflichtungen absetzen wollen.

Wie hat's die Schweiz mit den MDGs?

Sie hat einiges für die MDGs unternommen. So investiert sie mehr als andere Länder in die ländliche Entwicklung und trägt so zur Bekämpfung des Hungers bei. Ihre praxisorientierte Zusammenarbeit mit lokalen Behörden und der Zivilgesellschaft führt zu Erfolgen, wie das Beispiel Wassersektor zeigt. Trotzdem fällt unsere Zwischenbilanz gemischt aus.

Erstens hat die Schweiz ihre Entwicklungszusammenarbeit nur minimal erhöht. Zwar weist sie seit 2000 eine Steigerung von 1,5 auf 2,5 Milliarden Franken aus (+64%), worauf Edita Vokral hinwies. Doch das trägt, denn damals wurden, anders als heute, weder die Kosten für Asylsuchende im Inland noch sämtliche Schuldenerlasse mitgerechnet. Ohne diese Ausgaben wäre die Schweiz 2009 nicht bei 0,47 Prozent des Bruttonationaleinkommens angelangt, sondern bei 0,36 Prozent. Das ist fast gleich viel wie im Jahr 2000 (0,34%).

Zweitens reserviert die Schweiz seit Jahren bloss einen Viertel der gesamten Hilfe für die ärmsten Länder. Zudem erweiterte sie 2008 den Aufgabenkreis der Entwicklungszusammenarbeit, ohne ihr zusätzliche Mittel zu geben. Neu soll sie nicht nur die Armut bekämpfen, sondern auch zu einer „entwicklungsfreundlichen Globalisierung“ beitragen. Dadurch rücken die MDGs in den Hintergrund.

Zwei Beispiele: Die Deza konzentriert sich bei den MDGs auf ihre zwölf bilateralen Schwerpunktländer, die zu den ärmsten der Welt zählen. Sie sind in den letzten Jahren, MDGs hin oder her, nicht gerade üppig mit Mitteln ausgestattet worden. Nur in vier Fällen investiert die Deza tatsächlich jene 20 Millionen Franken pro Jahr, die sie in der Südbotschaft 2009 selber als Minimum bezeichnet, um einen wirksamen Beitrag zu den MDGs leisten zu können. In fünf Fällen reicht es nur für die Hälfte. Man kann daraus bei bestem Willen keine finanzielle Priorität für die MDGs herauslesen.

Diese Zahlen beziehen sich auf 2008. Es bleibt abzuwarten, ob sich mit dem neuen Rahmenkredit etwas ändert, der 2009 in Kraft getreten ist. Wir hören, dass die Ausserministerin sich fragt, wieso die Schweiz in all diesen armen afrikanischen Schwerpunktländern Programme mit diesem Finanzumfang umsetzen sollte. Tatsächlich hat dies das Parlament so bestimmt.

Im Gegenzug intensiviert hingegen die Deza unter dem Titel „entwicklungsfreundliche Globalisierung“ die Zusammenarbeit mit Schwellenländern wie China oder Brasilien, etwa im Rahmen des neuen Globalprogramms Klima mit einem Jahresbudget von 20 Millionen Franken. Unter dem gleichen Titel steigt das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) aus den ärmsten Ländern aus, um sich auf fortgeschrittenere Entwicklungsländer zu konzentrieren, mit denen die Schweiz vertiefte Handelsbeziehungen sucht. Es begründet die Neuausrichtung damit, auch in diesen Ländern gelte es, die Armut zu bekämpfen. Doch seine Wirtschaftshilfe leistet hier wenig, denn sie lässt Randregionen, Kleinstbetriebe und Frauen links liegen.

Das achte Millenniumsziel enthält einige Anforderungen an die Industrieländer. Unter anderem verpflichteten sich unsere Regierungen, die internationalen Handels- und Finanzmarktregeln so zu verändern, dass die Benachteiligung der Entwicklungsländer vermindert wird. Sie waren damit auch aufgefordert, ihre gesamten Beziehungen zu den Entwicklungsländern kohärenter zu machen. Also nicht mit der einen Hand etwas Entwicklungshilfe zu geben und mit der anderen denselben Betrag oder ein Vielfaches von den Entwicklungsländern zu nehmen. Man kann nicht sagen, dass die Industrieländer viel in diese Richtung unternommen hätten.

So auch die Schweiz nicht. Fortschritte erzielte sie bei der Rückerstattung von so genannten Potentatengeldern und beim Import von Gütern aus den ärmsten Ländern, der keinen Zöllen und Kontingenten mehr unterworfen ist. Doch sonst bewegte sich in der entwicklungspolitischen Kohärenz wenig bis nichts. Im Konzert mit den anderen westlichen Ländern verteidigt die Schweiz nach wie vor ihre eigenen Wirtschaftsinteressen, ohne Rücksicht auf die Entwicklungsländer. Beim Patentschutz behindert sie den Zugang zu Arzneimitteln und schränkt Kleinbauern bei der Nutzung von Saatgut ein. Sie verlangt die Liberalisierung des Handels mit Industriegütern und ignoriert dabei die grosse Bedeutung der Importzölle für Entwicklungsländer, die Mittel für die Armutsbekämpfung generieren und den Aufbau von nationalen Industrien und Arbeitsplätzen fördern.

Bei den jüngsten Fortschritten in der internationalen Steuerpolitik der Schweiz (Amthilfe, Informationsaustausch) müssen die Entwicklungsländer hinten anstehen. Sie verlieren wegen Steuerflucht und Steuerhinterziehung weiterhin Einnahmen in Milliardenhöhe. Auch die Schweizer Einwanderungspolitik kommt ihnen keinen Schritt entgegen, sondern schliesst die Grenzen für Menschen aus dem Süden. In den internationalen Finanzierungsinstitutionen sperrt sich die Schweiz dagegen, den Schwellen- und Entwicklungsländern deutlich mehr Einfluss zu sichern und jene Bedingungen für Darlehen zu lockern, die deren wirtschaftspolitischen Spielraum begrenzen.

Was soll die Schweiz bis 2015 tun?

Um einen gezielten Beitrag im Schlusspurt der Millenniumsziele zu leisten, muss die Schweiz einiges anpacken:

- Es braucht deutlich mehr Mittel. Vordringlich ist eine rasche Erhöhung der Entwicklungszusammenarbeit auf 0,5 Prozent des BNE. Die zusätzlichen Mittel soll-

ten gezielt zugunsten der ärmsten Länder und der benachteiligten Bevölkerungsgruppen, insbesondere von Frauen und indigenen Völkern, eingesetzt werden.

- Es sind rasche Massnahmen nötig, um die entwicklungspolitische Kohärenz zu verbessern. Insbesondere muss die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern in Steuerfragen angepackt und die Steuerhinterziehung durch reiche Einzelpersonen und Konzerne bekämpft werden.
- Die Verwirklichung der Menschenrechte gehört ins Zentrum der Entwicklungszusammenarbeit. Zudem muss die schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik den Menschenrechten endlich die Bedeutung zuerkennen, die sie von den multinationalen Unternehmen im Rahmen freiwilliger Verpflichtungen wie des Global Compact verlangt.

Ich erinnere an die Ausführungen zum Global Compact von Klaus Leisinger, der die Novartis Stiftung leitet. Er sagte seinerzeit, die meisten Unternehmen hätten bei der Verpflichtung des Global Compact auf die Menschenrechtsdeklarationen geglaubt, sie erfüllten diese schon längst. „Wir verhaften niemanden, foltern niemanden und bringen niemanden um“, würden sie sagen. Dabei vergässen sie, dass die Menschenrechtskonventionen auch die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Menschenrechte umfassten. Sie müssten sich deshalb die Frage stellen, ob und wie sie diese in ihrem Unternehmen erfüllen. Ob sie und ihre Unterlieferanten beispielsweise existenzdeckende Löhne für ein Leben in Würde zahlten.

Es gibt keinen Grund, dass sich unsere Aussenwirtschaftspolitik solche Fragen nicht auch stellt. Im Gegenteil: Sie könnte als ersten Schritt „Global-Compact-Kompatibilität“ anstreben und ihre Handlungen entsprechend hinterfragen. Davon ist der Bundesrat noch weit entfernt: Letztes Jahr sagte Bundesrätin Leuthard, bilaterale Freihandelsverträge seien nicht der geeignete Weg, die Menschenrechte zu fördern, dazu hätten wir die Aussenpolitik. In der gleichen Logik könnten Klaus Leisinger und die Novartis sagen, die Menschenrechte seien nicht ihr Business, sondern das der Politik.