

# Fokus

## Entwicklungspolitik

Nr. 4, 27. Juli 2012

### Wie geht es mit den Millenniumszielen nach 2015 weiter?

Autor: Dr. Felix Povel

Redaktion: Annemie Denzer

In der MDG Post 2015-Debatte werden derzeit verschiedene Alternativen diskutiert, wie es mit den Millenniumszielen in Zukunft weitergeht. Dabei spielen Geburtsfehler des ursprünglichen Zielkatalogs ebenso eine wichtige Rolle wie politische Differenzen zwischen den verschiedenen Akteuren, bestimmte Zielkonflikte und veränderte globale Rahmenbedingungen. Für die Zeit nach 2015 existieren sechs Alternativen: Ein Auslaufen der Ziele ohne Anschlussvereinbarung, eine Erweiterung des Zeithorizonts unter Beibehaltung der aktuellen Ziele, die Verschmelzung von Entwicklungs- und Nachhaltigkeitszielen, eine Ausweitung des Zielkatalogs („MDG Plus“), eine Verschlinkung des Zielkatalogs („MDG Minus“) sowie eine grundsätzliche Neufokussierung der entwicklungspolitischen Agenda. Außerdem liegt ein konkreter Vorschlag zur Zukunft der Millenniumsziele vor, der kürzlich vom Task Team der Vereinten Nationen ausgearbeitet wurde.

Die Millenniumsziele (*Millennium Development Goals*; MDGs) sind acht globale Entwicklungsziele, auf die sich 2001 alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen (VN) einigten und die bis 2015 erreicht werden sollen. Sie verfolgen den Kampf gegen extreme monetäre Armut sowie gegen Missstände in anderen Wohlfahrtsdimensionen wie Gesundheit und Bildung. Die MDGs gelten als enormer Erfolg: Erstmals schaffte es die internationale Staatengemeinschaft, sich zu einem einheitlichen, leicht vermittelbaren und quantitativen Zielkatalog mit klarem

Zeithorizont zu verpflichten. Insgesamt liegen den MDGs rund 60 Entwicklungsindikatoren zugrunde, die es ermöglichen, die Zielerreichung zu überprüfen. An diesem Referenzrahmen lassen sich die Anstrengungen der Weltgemeinschaft seit mittlerweile mehr als zehn Jahren im wahrsten Sinne des Wortes „messen“. Dementsprechend nehmen die MDGs eine sehr prominente Stellung auf der entwicklungspolitischen Agenda ein und lenken Ressourcen in die Bereiche Armutsbekämpfung und *human development*.

#### Geburtsfehler der MDGs

Im Jahr 2015 laufen die MDGs aus. Je näher dieses Zieljahr rückt, desto dringender stellt sich die Frage, ob es eine Anschlussvereinbarung für die Zeit danach geben wird und wie diese aussehen könnte. Diesbezügliche Antworten sind davon geprägt, dass die Formulierung der MDGs von – in Abhängigkeit von der Perspektive des Betrachters mehr oder weniger gravierenden – „Geburtsfehlern“ begleitet wurde. Kritiker bemängeln insbesondere

- die Ausblendung wichtiger Inhalte der Millenniumsdeklaration von 2000 (beispielsweise Frieden und Sicherheit sowie Verteilungsaspekte);
- die Nicht-Berücksichtigung anderer Themen wie Umwelt und Nachhaltigkeit sowie angemessene Beschäftigung;
- eine zu starke Dominanz sozialer Indikatoren bei gleichzeitiger Vernachlässigung von Wirtschaftswachstum;
- die mögliche Fehlorientierung entwicklungspolitischer Maßnahmen, die auf die MDGs zurückzuführen sind (zum Beispiel

strebt MDG 2 universale Primärbildung an und bietet somit keinen direkten Anreiz in die Qualität der Bildung beziehungsweise in Sekundärbildung zu investieren);

- die fehlende Berücksichtigung unterschiedlicher Ausgangsbedingungen in verschiedenen Ländern bei der Messung des Erreichens der MDGs (beispielsweise ist es für viele afrikanische Länder viel schwieriger, die Ziele zu erreichen, als für viele nicht-afrikanische Entwicklungsländer, obwohl sich erstere gemessen an ihrem anfänglichen Entwicklungsstand sehr gut entwickelt haben);
- die mangelnde Beachtung von Interdependenzen zwischen den verschiedenen MDGs;
- den zu großen Einfluss der Industrieländer sowie die mangelnde Einbindung der Entwicklungsländer bei der Formulierung der Ziele; und
- den Fokus auf Handlungsbedarf der Entwicklungsländer, der entwickelte Länder zu wenig in die Pflicht nimmt.

Bezüglich einiger dieser Geburtsfehler besteht mittlerweile weitgehende Einigung über die Art und Weise, wie sie zu korrigieren sind. So soll ein Anschlussabkommen zwar globale Ziele setzen. Diese sollen aber in Abhängigkeit des nationalen Kontexts und aktuellen Entwicklungsstands länderspezifisch ausgestaltet werden. Ferner gibt es einen breiten Konsens, dass der Formulierungsprozess für neue Ziele nicht erneut von den Industrieländern dominiert werden darf. Stattdessen sollen die VN die tragende Rolle übernehmen. Alternativ ist es denkbar, dass einflussreiche Partnerländer wie China oder Indien die Ausarbeitung der Ziele federführend begleiten. Schließlich sollen sich künftige Vereinbarungen nicht primär an Entwicklungsländer sondern gleichermaßen an entwickelte Länder richten.

#### Gegensätzliche Positionen und Zielkonflikte

Allerdings wird die Debatte über die Zeit nach 2015 auch durch unterschiedliche, teils stark gegensätzliche Auffassungen über die Gestalt eines neuen Referenzrahmens beeinflusst.

Zum Beispiel geben die MDGs in ihrer bisherigen Form ausschließlich Endziele vor, beinhalten allerdings keine Anleitung, mit welchen Mitteln diese erreicht werden sollen. Die zahlreichen Befürworter dieses Ansatzes begründen ihn mit dem notwendigen Freiraum für eine flexible Entwicklungspolitik, die länderspezifischen Gegebenheiten individuell Rechnung tragen soll. Allerdings zeichnet sich ab, dass verschiedene Akteure in einem Anschlussabkommen nun explizit auf die Art und Weise, wie Entwicklung erreicht werden soll, eingehen wollen. So streben afrikanische Regierungen etwa einen „focus on *enablers of development* as opposed to development objectives per se“ (UNECA und AU, 2012) an. Als solche *enablers* gelten unter anderem Wachstumsförderung, *capacity building*, soziale Sicherung und Handelsintegration.

Des Weiteren bleibt strittig, ob künftige Ziele lediglich als Indikatoren für das Monitoring globaler Fortschritte oder als Handlungsanweisungen für konkrete Aktivitäten dienen sollen. Ursprünglich wurden die MDGs in ersterem Sinne konzipiert. Allerdings wurden sie von etlichen Institutionen sehr schnell als Letztere interpretiert. Dementsprechend kamen mehr Mittel Aktivitäten zugute, die bestimmte Ziele direkt verfolgten (beispielsweise die Reduzierung von Müttersterblichkeit), obwohl sie über andere Wege wie etwa Bildung unter Umständen nachhaltiger erreichbar wären.

Gegensätzliche Positionen in der Diskussion über die Zukunft der Ziele reflektieren auch wichtige Zielkonflikte, die einen Konsens über einen neuen Zielkatalog erschweren. So steht der angestrebten Aufnahme zusätzlicher, bisher ausgeblendeter Entwicklungsdimensionen die Notwendigkeit gegenüber, Entwicklungsziele kurz sowie konkret und somit zielführend zu halten (*complexity versus appeal*). Des Weiteren wird die Berücksichtigung politisch sensibler Themen wie zum Beispiel Handelsliberalisierung dadurch behindert, dass ein Konsens innerhalb der sehr heterogenen Staatengemeinschaft erreicht werden muss.

### Veränderte globale Rahmenbedingungen

Neben Geburtsfehlern, gegensätzlichen Auffassungen und Zielkonflikten spiegeln die Vorschläge für die Zukunft der MDGs letztlich auch veränderte globale Rahmenbedingungen und daraus resultierende neue Herausforderungen wider. Viele Länder haben deutliche Entwicklungsfortschritte erzielt, was unter

anderem dazu geführt hat, dass heute die Mehrheit der Armen in Schwellen- und nicht mehr in „klassischen“ Entwicklungsländern lebt. Außerdem ist die Gruppe der Entwicklungsländer mittlerweile deutlich heterogener als noch zur Jahrtausendwende. Neben „klassischen“ Entwicklungsländern haben sich fragile Staaten, Länder mittleren Einkommens und Schwellenländer herauskristalliert, die jeweils unterschiedliche Interessen verfolgen. Globale Risiken, die sich etwa aus dem Klimawandel ergeben, drängen mit stärkerer Vehemenz auf die (entwicklungs-)politische Tagungsordnung. Zusätzlich ist die Weltwirtschaft von den Auswirkungen der globalen Finanzkrise sowie der unsicheren Lage im Euroraum gekennzeichnet. Diese neuen Gegebenheiten komplettieren ältere, immer noch bestehende Herausforderungen wie beispielsweise große Ungleichheiten zwischen und innerhalb von Ländern sowie die demographische Entwicklung inklusive ihrer Auswirkung auf den Arbeitsmarkt, Migration und Rentensysteme.

Vor dem Hintergrund der „Geburtsfehler“ der MDGs, unterschiedlicher Interessen und Zielkonflikte sowie vielschichtiger globaler Probleme zeichnen sich verschiedene Alternativen für die Zeit nach 2015 ab. Auf diese wird im Folgenden näher eingegangen:

#### Alternative 1: Auslaufen der MDGs ohne Anschlussvereinbarung

Ein Auslaufen der MDGs ohne Anschlussvereinbarung ist gemeinhin nicht gewollt. Dafür wird ein verbindliches Referenzsystem, das die Stärken der bisherigen Ziele konserviert und gleichzeitig bei ihren Schwächen nachbessert, als zu wichtig eingeschätzt. Dennoch ist nicht gänzlich auszuschließen, dass es keinen verbindlichen Zielkatalog für die Zeit nach 2015 geben wird. Ein solches Szenario könnte eintreten, falls sich die verschiedenen Akteure – nationale Regierungen, internationale Organisationen und Zivilgesellschaft – nicht auf weitgehende Kompromisse bezüglich ihrer teils sehr unterschiedlichen Interessen einigen.

#### Alternative 2: Beibehaltung der MDGs und Verlängerung des Zeithorizonts

Die MDGs werden in ihrer bisherigen Form beibehalten. Gleichzeitig wird der Zeithorizont zur Zielerreichung ausgedehnt. Für diese Alternative spricht, dass die Millenniumsziele in ihrer bisherigen Form keinen „schlechten“ Zielkatalog darstellen, kein neuer Referenzrahmen ausgehandelt werden müsste und

noch zahlreiche Länder bei der Erreichung der MDGs „off track“ sind. Letzteres liegt unter anderem daran, dass in vielen Regionen (vor allem Afrika) die Ziele für den relativ kurzen Zeitraum bis 2015 zu ambitioniert sind. Dazu trägt auch bei, dass noch bis 2008 neue Indikatoren der jetzigen Entwicklungsagenda hinzugefügt wurden.

Einem solchen Vorgehen liegt eine nationale – anstatt einer globalen – Interpretation der MDGs zugrunde. Es stellt sich die Frage, wie mit den Ländern umgegangen wird, die zumindest einen Großteil der Millenniumsziele bis 2015 erreichen werden. Außerdem müsste ein neuer Zeithorizont klar definiert und sorgsam zwischen Ambition und Machbarkeit abgewogen werden.

#### Alternative 3: Verschmelzung der Anschlussvereinbarung mit den Sustainable Development Goals

Um koexistierende globale Entwicklungsagenden zu vermeiden, wird die Anschlussvereinbarung zu den MDGs mit den *Sustainable Development Goals* (SDGs) fusioniert. Mit anderen Worten werden künftige Entwicklungsziele in den „Meta-Kontext“ Nachhaltigkeit eingebettet.

Die SDGs werden im Rahmen des Rio-Prozesses debattiert. Allerdings wurden bisher keine konkreten Nachhaltigkeitsziele formuliert. Im Rahmen des „Rio +20“-Gipfels wurde lediglich eine Reihe von Prioritäten für nachhaltige Entwicklung identifiziert (zum Beispiel Armutsbekämpfung, Ernährungssicherheit sowie Wasser und sanitäre Anlagen aber auch nachhaltiger Tourismus und soziale Sicherung). Für die Verschmelzung eines neuen Referenzrahmens für Entwicklung mit den SDGs spricht sich nicht nur die internationale Staatengemeinschaft im Abschlussdokument des „Rio +20“-Gipfels aus („[the SDGs] should be coherent with and integrated into the United Nations development agenda beyond 2015“). Ein solches Vorgehen wird auch seitens der deutschen Bundesregierung und der Zivilgesellschaft befürwortet.

Eine Fusion aus Anschlussvereinbarung zu den MDGs und SDGs könnte gleichzeitig der folgenden Alternative ähneln, die allerdings auch ohne Zusammenführung verschiedener globaler Agenden denkbar ist.

#### Alternative 4: „MDG Plus“

Für die Zeit nach 2015 werden die bestehenden MDGs um bisher vernachlässigte Entwicklungsdimensionen und -indikatoren erwei-

tert. Vor allem werden die Aspekte der Millenniumsdeklaration, die in den jetzigen Zielen keine Berücksichtigung finden, in den Zielkatalog aufgenommen. Diese Aspekte beinhalten Themen wie Gleichheit, soziale Teilhabe, Menschenrechte, Demokratie und Good Governance, Umwelt- und Klimaschutz sowie Frieden und Sicherheit.<sup>1</sup> Aber auch andere Punkte drängen auf einen erweiterten „MDG Plus“-Referenzrahmen: neue beziehungsweise modifizierte Bildungsziele (Qualität von Bildung; Sekundär- und Tertiärbildung), Geschlechtergleichheit jenseits von Bildung, der koordinierte Umgang mit globalen öffentlichen Gütern und Risiken (in diesem Zusammenhang beispielsweise bezogen auf internationale Finanzmärkte, Ernährungssicherheit, multilateraler (Frei-)Handel, Technologie, Naturkatastrophen), soziale Sicherheit und demographischer Wandel inklusive diesbezügliche Herausforderungen für den Arbeitsmarkt. Zumindest einige dieser Themen wurden bislang ausgeklammert, weil es schwer war (und ist), einen politischen Konsens bezüglich entsprechender gemeinsamer Ziele zu finden.

Der „MDG Plus“-Ansatz reflektiert nicht, dass gerade die relative Kompaktheit der jetzigen MDGs als einer der Gründe für ihren großen Erfolg gilt. Außerdem werden Interdependenzen zwischen den verschiedenen Zielen zurzeit keine Beachtung geschenkt. Daher scheint auch eine gegensätzliche Alternative möglich.

#### Alternative 5: „MDG Minus“

Die Anschlussvereinbarung zu den MDGs ist eine „abgespeckte“ Version der jetzigen Ziele. Wichtige Entwicklungsdimensionen des derzeitigen Referenzrahmens werden beibehalten aber gestrafft. Zum Beispiel werden die gesundheitsbezogenen MDGs 4, 5 und 6 zu einem Ziel zusammengefasst, das die Dimension Gesundheit abdeckt. Des Weiteren wird dem Fakt Rechnung getragen, dass es Synergieeffekte zwischen einigen Millenniumszielen sowie zwischen breiter gefassten Aspekten von Entwicklung wie sozialer Teilhabe, ökonomischer Wohlfahrt, Nachhaltigkeit, Frieden und Sicherheit gibt. Es werden diejenigen Bereiche priorisiert, in denen Fortschritte positiv auf andere wünschenswerte Entwicklungen wirken. In diesem Zusammenhang wird beispielsweise das Ziel geschlechtlicher Gleichberechtigung gestärkt. Bestenfalls führt dieser Ansatz zu einer zielführenden Verschlingung des Referenzrahmens, die

trotzdem die Aufnahme neuer Entwicklungsdimensionen – etwa Frieden und Sicherheit als sine qua non für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt – zulässt.

Eine Möglichkeit die Anschlussvereinbarung kompakter zu gestalten wäre, sich stärker auf Mittel zur Zielerreichung, sogenannte *enablers of development*, anstatt auf Endziele selbst zu fokussieren.

#### Alternative 6: Grundsätzliche Neufokussierung der MDGs weg von sozialen Zielen hin zu „inclusive growth“ und Umverteilung

Nach 2015 werden die MDGs von einer „inclusive growth“-Agenda abgelöst. Ziel ist die Förderung von Wachstum, das unter anderem zu Beschäftigung der ärmeren Bevölkerungsschichten führt. Gleichzeitig werden Sozial- und Umverteilungspolitik gestärkt, so dass Wachstum in erster Linie zu Armutsreduzierung und der Erreichung sozialer Zwecke beiträgt. Hintergrund dieses Ansatzes ist, dass sowohl Wachstum als auch Ungleichheit im bisherigen Zielkatalog komplett vernachlässigt werden. Wachstum alleine gilt als notwendig aber nicht ausreichend für Entwicklung. Zum Beispiel ist es nicht beziehungsweise kaum mit den sozialen MDGs 2 bis 7 korreliert. Allerdings kann Wachstum in Verbindung mit Umverteilung, etwa durch die Bereitstellung durch Steuereinnahmen finanzierter öffentlicher Güter, zu Fortschritt in verschiedensten Entwicklungsdimensionen beitragen. Auf diese Weise kann es multidimensionale Ungleichheit verringern. Dies ist erstens ein Selbstzweck und wirkt zweitens wiederum als ein *enabler of development*, da es beispielsweise Frieden und Sicherheit fördert.

Die prominente Stellung einer bestimmten Art von Wachstum in der internationalen Entwicklungsdebatte wird im Abschlussdokument des „Rio +20“-Gipfels unterstrichen, in dem es heißt: „We recognize that sustained, inclusive and equitable economic growth in developing countries is a key requirement for eradicating poverty and hunger and achieving the Millennium Development Goals.“

Mit dieser Alternative wird die generelle Frage aufgeworfen, inwieweit es in einem Anschlussabkommen auch um *enablers of development* gehen soll. Sicherlich wäre es nicht leicht, einen internationalen Konsens bezüglich des Aussehens solcher *enablers*

sowie ihrer Verbindlichkeit zu erreichen. Außerdem gab es gute Gründe, sich bei den MDGs nur auf Endziele zu fokussieren: So wurde ein Freiraum geschützt, in dem nationale Regierungen dem länderspezifischen Kontext angepasste Wege wählen konnten, um die Millenniumsziele zu erreichen. Andererseits bietet sich nun die Chance, nützliche Leitlinien für effektive Entwicklungspolitik zu etablieren. Ein Kompromiss könnte sein, solche Leitlinien lediglich aufzuzeigen jedoch nicht zu „verschreiben“. Dies impliziert, dass in einem künftigen Referenzrahmen weiterhin nur die Erreichung der Endziele und nicht die Art und Weise der Zielerreichung überprüft würde.

#### MDG post 2015 konkret – der Vorschlag des Task Teams der VN

Einige der genannten Alternativen schließen sich gegenseitig aus (MDG Plus versus MDG Minus), andere haben teils große Überlappungen (Verschmelzung der Anschlussvereinbarung mit den Sustainable Development Goals und MDG Plus). Der erste mehr oder weniger konkrete Vorschlag zu einem Anschlussabkommen spiegelt solche Überlappungen wider. Er wurde vom *UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda* (UNTT, 2012) Ende Juni dieses Jahres veröffentlicht.

Basierend auf den drei Grundprinzipien Menschenrechte, Gleichheit und Nachhaltigkeit stützt sich der vorgeschlagene Referenzrahmen auf die vier Entwicklungssäulen

- *environmental sustainability* (Schutz von Biodiversität und Klima, Stärkung der Widerstandskraft gegen Naturkatastrophen);
- *inclusive economic development* (Bekämpfung von Armut und Hunger, Verringerung von Ungleichheit, Schaffung angemessener und sicherer Beschäftigung);
- *inclusive social development* (Ernährungssicherheit, qualitativ hochwertige Bildung für alle, bessere Gesundheit, Gleichberechtigung der Geschlechter, Zugang zu Trinkwasser und sanitären Anlagen) sowie
- *peace and security* (Freiheit von Gewalt, Konflikt und Missbrauch; gewaltfreier Zugang zu natürlichen Ressourcen).

Konkrete Zielindikatoren sowie ein genauer Zeitrahmen werden nicht genannt.<sup>2</sup> Allerdings

<sup>1</sup> Bezüglich des Themas Sicherheit ist nicht eindeutig, ob es ein entsprechendes eigenständiges Ziel geben soll oder ob die anderen Ziele diesen Aspekt widerspiegeln sollen. In letzterem Fall würde beim Monitoring nicht nur auf die absolute Zielerreichung geachtet, sondern auch auf die Varianz des Zielindikators, die als Approximation von Unsicherheit interpretiert werden könnte.

<sup>2</sup> Bezüglich des Zeitrahmens wird die Dauer des Anschlussabkommens auf „possibly from 2015 to anywhere between 2030 and 2050“ (UNTT, 2012) terminiert.

werden *enablers of development* genannt, die lediglich Empfehlungen darstellen und keinesfalls verbindlich sind. Zu diesen *enablers* gehören zum Beispiel ein faires globales Handelssystem, stabile Finanzmärkte, ein bezahlbarer Zugang zu Technologie und Wissen, die nachhaltige Nutzung der Ozeane, Good Governance und Demokratie, Konfliktprävention und soziale Sicherungssysteme.

## Fazit

Die Debatte zur Zukunft der MDGs wird in einem Anschlussabkommen resultieren, das eine – beziehungsweise eine Mischung einiger – der sechs genannten Alternativen darstellt. Der Weg hin zu einer neuen globalen Entwicklungsagenda ist allerdings noch relativ offen. Das liegt unter anderem daran, dass der einzige bisher unterbreitete Vorschlag noch wenig konkret ist. Außerdem wurde es auf dem „Rio +20“-Gipfel nicht geschafft, ein genaueres Vorgehen festzulegen.

Dennoch ist davon auszugehen, dass die Debatte zeitnah präzisere Konturen annehmen wird, da das „Verfallsdatum“ der MDGs

immer näher rückt. Kürzlich wurde von den VN ein High Level Panel ins Leben gerufen, das den Ausarbeitungsprozess eines neuen Referenzrahmens vorantreiben soll. Dem Panel stehen Liberias Präsidentin Ellen Johnson Sirleaf, Großbritanniens Premierminister David Cameron und Indonesiens Präsident Susilo Bambang Yudhoyono vor. Es soll bis Sommer 2013 konkrete Vorschläge für die Zukunft der MDGs ausarbeiten, die während der Vollversammlung der VN im gleichen Jahr diskutiert werden. Parallel dazu werden bis zu neun globale und fünfzig nationale Konsultationen stattfinden, bei denen in partizipativen Prozessen Vorschläge für ein Anschlussabkommen erarbeitet werden.

Obwohl genaue Prognosen zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht erscheinen, bleibt festzuhalten, dass sich die Etablierung eines neuen Zielkatalogs abzeichnet, der einige der sechs genannten Alternativen kombiniert. Bei der Formulierung dieses Katalogs werden Entwicklungsländer eine deutlich prominentere Rolle spielen als bei der Festlegung der MDGs. Welche inhaltlichen Neuheiten sich in

einem Anschlussabkommen wiederfinden ist zwar noch zu definieren. Es deutet sich aber an, dass das Thema Ungleichheit und Entwicklungsdimensionen wie Frieden und Sicherheit berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist es wahrscheinlich, dass quantitative Ziele in Zukunft von nationalen Regierungen nach länderspezifischen Prioritäten und Erfordernissen festgelegt werden. ■

## Quellen

United Nations Economic and Social Council und Economic Commission for Africa (UNECA und AU, 2012), „Note for the High Level Panel Discussion on ‘Articulating a Post-2015 MDG Agenda’“, Addis Abeba.

United Nations System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda (UNTT, 2012), „Realizing the Future We Want for All - Report to the Secretary-General“, New York.