

# Meinungsforum Entwicklungspolitik

Nr. 8, 14. September 2012

## Millenniums-Entwicklungsziele nach 2015: Was ist zu tun?

Von Prof. Stephan Klasen

Stephan Klasen ist Professor für Entwicklungsökonomik an der Universität Göttingen und Sprecher des Courant Forschungszentrums „Poverty, Equity and Growth in Developing and Transition Countries“.



In der Reihe „Meinungsforum Entwicklungspolitik“ publiziert die KfW in lockerer Reihenfolge persönliche Stellungnahmen von renommierten Entwicklungsforschern zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen. Die inhaltliche Verantwortung für den Text liegt ausschließlich beim Autor. Die KfW teilt nicht notwendigerweise die vorgetragenen Ansichten.

Die Weltgemeinschaft macht sich allmählich daran, einen Nachfolgeprozess für die Millenniums-Entwicklungsziele ("MDGs") auszuarbeiten, die bis 2015 erreicht sein sollen. Beim letzten Gipfel zu diesem Thema im Jahr 2010 ging es vor allem darum, wie man bis 2015 raschere Fortschritte erzielen kann. In den formellen Gesprächen, die hierüber auf globaler Ebene geführt wurden, standen meistens Verfahrensfragen im Vordergrund. Nun aber ist es an der Zeit, konkrete und substanzielle Vorschläge für ein Rahmenkonzept für die Zeit nach 2015 auszuarbeiten. Dies ist auch Aufgabe des vor kurzem eingesetzten hochrangigen Beratergremiums, das bis Mitte nächsten Jahres eine neue entwicklungspolitische Agenda für die Zeit nach 2015 ausarbeiten soll. Mit meinem Aufsatz möchte ich einige Anregungen für die Diskussion über dieses Thema geben.

Dabei werde ich zuerst betonen, dass trotz grundlegend veränderter internationaler Rahmenbedingungen ein Nachfolgeprozess wünschenswert ist. Gleichzeitig wäre es allerdings sehr hilfreich, wenn man aus den Erfolgen und Misserfolgen des aktuellen MDG-Prozesses lernen würde und bei der Ausarbeitung neuer entwicklungspolitischer Ziele den drastisch veränderten internationalen Rahmenbedingungen gebührend Rechnung trüge. Dazu bedarf es zunächst einer Bestandsaufnahme, was bei den MDGs tatsächlich erreicht wurde.

Man muss sich über die Unzulänglichkeiten dieser Ziele und der damit verbundenen Prozesse im Klaren sein, die aktuelle Weltwirtschaftslage in den Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländern gebührend berücksichtigen und davon ausgehend neue Ziele und Prozesse erarbeiten.

### Erfolge und Misserfolge der MDGs

Zentraler Erfolg der MDGs war, dass Sie eine Verpflichtung der Weltgemeinschaft darstellten, messbare Fortschritte bei der Bewältigung der drängendsten entwicklungspolitischen Herausforderungen unserer Zeit zu machen. Nach zwanzig Jahren der Stagnation und des Rückschritts in vielen Entwicklungsländern (vor allem in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara und in Lateinamerika) und nur langsamen Fortschritten in Süd- und Zentralasien bestand die Herausforderung darin, die Maßnahmen von nationalen Regierungen und der internationalen Gemeinschaft zu bündeln, um diese Situation zu verändern. In der Welt der 1990er Jahre, in der die MDGs entwickelt wurden, bedeutete dies in erster Linie eine umfangreichere und bessere Unterstützung durch die reichen Länder, um ein breiteres Spektrum entwicklungspolitischer Herausforderungen in Angriff zu nehmen - verbunden mit einer besseren Politik der Empfängerländer und einer Fokussierung auf diese Probleme in armen Ländern. Mit den MDGs ist es sicherlich gelungen, wieder mehr Hilfgelder locker zu machen. Insbesondere haben diese Ziele dazu beigetragen, die

Maßnahmen zur Bewältigung wichtiger entwicklungspolitischer Herausforderungen in den Bereichen Gesundheit und Bildung zu beschleunigen. Vor allem auf dem Gebiet der Gesundheit haben sie dazu beigetragen, dass Ressourcen im Kampf gegen AIDS und andere schwer zu besiegende Krankheiten wie Malaria und Tuberkulose sehr viel fokussierter eingesetzt werden und umfassenden Ansätzen in der Bekämpfung der Säuglings-, Kinder- und Müttersterblichkeit mehr Beachtung geschenkt wird. Im Bildungsbereich haben die MDGs für raschere Fortschritte bei der Steigerung der Einschulungsquoten gesorgt.

Gleichzeitig sind aber auch eine Reihe von Problemen aufgetreten und Unzulänglichkeiten deutlich geworden:

- a) Wenn man die MDGs als länderspezifische Ziele versteht, waren sie höchst unrealistisch und unfair gegenüber den ärmsten Ländern der Welt. Wenn man die Erfolge dieser Länder richtig misst, haben gerade diese Länder die größten Fortschritte gemacht. Dennoch werden sie jetzt zu Unrecht herausgegriffen, weil sie es angeblich nicht schaffen, die MDGs zu erreichen.
- b) Bei globaler Betrachtung waren die Ziele für die Geberländer und die UNO ein besonderer Erfolg. Da es ihnen an länderspezifischem Realismus fehlte und sie nicht an länderspezifische Ziele und Indikatoren gekoppelt waren, war ihr Erfolg im Hinblick auf die Ausarbeitung einer entwicklungspolitischen Agenda auf Länderebene wesentlich geringer.
- c) Einige der Ziele und Zielvorgaben waren gegenstandslos, weil für die Messung der Ausgangssituation oder des Fortschritts keine Daten vorhanden waren (dies ist in vielen Fällen heute noch so). Beispiele sind unter anderem das Ziel, die Müttersterblichkeit zu reduzieren, einige Zielvorgaben im Hinblick auf ökologische Nachhaltigkeit und viele Zielvorgaben für den Aufbau weltweiter Entwicklungspartnerschaften.
- d) Am erfolgreichsten waren die Ziele, wo sie als gemeinsame Verpflichtung verstanden wurden, Armut in ihren vielfältigen Erscheinungsformen zu überwinden - ohne

irgendwelche Vorgaben zu den konkreten Mechanismen zur Bekämpfung mehrdimensionaler Armut zu machen. Am wenigsten erfolgreich waren sie, wo sie als Handlungsanleitung für konkrete Interventionen oder als Mittel zur Aufstellung von Kostenschätzungen für die Beseitigung der weltweiten Armut verstanden wurden.

- e) Jeder Schritt im Hinblick auf die Definition und Revision der MDGs (von den globalen Entwicklungszielen und der Millenniumserklärung des Jahres 2000 über die Millenniumsentwicklungsziele des Jahres 2003 bis zu den revidierten MDGs des Jahres 2005) war zu sehr dadurch geprägt, dass UN-Organisationen und andere globale Akteure ihre Partikularinteressen in den Vordergrund stellten. Dies machte die MDGs zunehmend komplex und weniger nützlich.

Ein Nachfolgekonzept sollte die Erfolge und Misserfolge des Vorgängersystems berücksichtigen. Gleichzeitig muss ein solches Konzept dem stark veränderten internationalen Umfeld Rechnung tragen, in dem Hilfe von den traditionellen OECD/DAC-Geberländern eine wesentlich geringere Rolle spielt, die meisten Armen der Welt in Ländern mit mittlerem Einkommen leben, die keine finanzielle Unterstützung brauchen, und diese Länder mit mittlerem Einkommen zu wichtigen Akteuren auf der Weltbühne geworden sind, die in einem Nachfolgeprozess eine wichtige Rolle spielen müssen. Dennoch vertritt ich den Standpunkt, dass ein Nachfolgeprozess, in dem eine gemeinsame weltweite Verpflichtung zum Ausdruck kommt, absolute Armut (in ihren vielfältigen Erscheinungsformen) auszurotten, nach wie vor wünschenswert ist.

### Vorschlag für neue Zielvorgaben

Die obigen Ausführungen weisen darauf hin, dass eine Beibehaltung des bisherigen Systems nicht funktionieren würde und angesichts der Detailfehler in der Ausgestaltung der aktuellen MDGs auch nicht wünschenswert ist. Gleichzeitig ist eine breit angelegte globale Verpflichtung, die schlimmsten Formen multidimensionaler Armut auf der ganzen Welt weiter zu reduzieren, unverändert wichtig. Ich schlage daher eine Reihe von Nachfolgezielen vor, die die Kriterien einfach, messbar und transparent erfüllen und den Wohlstandsgewinn für arme Menschen in den Mittelpunkt stellen sollten.

Ausgehend von diesen Kriterien würde ich vorschlagen, neue MDGs als gemeinsame

globale Verpflichtung zu formulieren, die Armut in fünf Dimensionen zu reduzieren:

- Einkommensarmut, gemessen mittels nationaler Statistiken zur Einkommensarmut (statt des bisherigen Ein-Dollar-Protag-Ansatzes), wobei Armutslinien unter Verwendung einer einheitlichen und vergleichbaren Methode ermittelt werden;
- Hunger, gemessen anhand des Anteils kleinwüchsiger Kinder;
- Bildung, gemessen anhand von Schulabschlussquoten und Schulleistungsuntersuchungen;
- Sterblichkeit, gemessen anhand der Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren;
- Nachhaltigkeit, wobei um Umweltschäden und Ressourcenverbrauch bereinigte Sparquoten (Genuine Net Savings) und verbrauchs-basierte Treibhausgasemissionen pro Kopf als Maßstab dienen.

Wie eingangs betont, bedeutet dies freilich nicht, dass andere Aspekte (wie Menschenrechte, menschenwürdige Arbeit, politische Freiheiten, Erhalt von Biodiversität usw.) unwichtig wären. Es wäre aber nicht sinnvoll, Ziele und Zielvorgaben für im Wesentlichen nicht quantifizierbare Konzepte auszuarbeiten, zu denen es darüber hinaus keinen weltweiten Konsens gibt. Dies gilt weitgehend auch für die kürzlich in Rio angestoßenen ‚Sustainable Development Goals‘, aus denen sich vermutlich keine die obigen Kriterien erfüllenden Zielvorgaben ergeben.

Aus diesen übergeordneten globalen Verpflichtungen sollten dann länderspezifische Zielvorgaben für die fünf genannten Dimensionen abgeleitet werden. Darin sollten sich globale Zielsetzungen, aber auch Pläne und Zielvorgaben auf nationaler Ebene widerspiegeln. Und die länderspezifischen Zielvorgaben sollten auf einer realistischen Einschätzung beruhen, was erreicht werden kann - ausgehend von historischen Entwicklungspfaden dieser Indikatoren.

Jede Zielvorgabe sollte mit entsprechenden Anstrengungen aller beteiligten Parteien einhergehen, die Messung von zentralen Indikatoren in dieser Dimension zu verbessern. Jedes Ziel sollte von einer Diskussion der sich daraus ergebenden Verpflichtungen für die verschiedenen Beteiligten (die Länder, in denen die Armen leben; die Geberländer; die internationale Gemeinschaft und die welt-

weite Zivilgesellschaft) begleitet werden, auch wenn diese Verpflichtungen in quantitativer Hinsicht nicht einbezogen werden können. Ein sechstes Ziel sollte die Zusammenfassung dieser Verpflichtungen und die Ausarbeitung klarer Zielvorgaben für alle Beteiligten sein. In Tabelle 1 sind die vorgeschlagenen Ziele, die damit verbundenen Fragen in Bezug auf die Messung und die gemeinsamen Verpflichtungen zusammengefasst.

### Prozessbezogene Probleme

In zahlreichen Prozessen werden derzeit Vorschläge für entwicklungspolitische Ziele für die Zeit nach 2015 zu erarbeiten. Die meisten Geberländer machen bereits erste Vorschläge. Wissenschaftler und Aktivisten führen eine aktive Debatte, und bei den Vereinten Nationen (wo kürzlich ein Arbeitsgruppenbericht zur allgemeinen Ausrichtung sowie zu den nächsten Schritten vorgelegt wurde) ist ein hochrangiges Beratergremium unter gemeinsamer Führung der liberianischen Staatspräsidentin Ellen Johnson Sirleaf, des britischen Premierministers David Cameron und des indonesischen Staatspräsidenten Susilo Bambang Yudhoyono eingerichtet worden. Dieses hochrangige Beratergremium wird durch Arbeitsgruppen innerhalb der UNO unterstützt. Seine Einrichtung ist zwar ein wichtiger und entscheidender Schritt, um bei der Ausarbeitung einer entwicklungspolitischen Agenda für die Zeit nach 2015 voranzukommen. Dennoch gilt es, zwei ernsthafte Herausforderungen zu berücksichtigen:

- a) Bei der Ausarbeitung der neuen Ziele ist eine aktive Beteiligung von Schwellenländern (wie China, Indien, Brasilien, Indonesien usw.) von entscheidender Bedeutung, da in diesen Ländern immer noch ein großer Teil der Armen der Welt lebt. Außerdem sind sie selbst wichtige Geberländer, die derzeit nicht im Koordinationssystem für OECD/DAC-Geberländer vertreten sind, und sie spielen eine immer wichtigere Rolle auf der Weltbühne.
- b) Die UNO muss die Gesamtverantwortung für den Prozess behalten und diesen vorantreiben. Sie muss dabei aber der Versuchung widerstehen, dem Prozess zu viele Ziele und Indikatoren aufzubürden und dem Druck, die Ziele jeder einzelnen UN-Organisation zu berücksichtigen.

## Schlussfolgerung

Es hat ungefähr zehn Jahre gedauert, und es waren mehrere große UN-Konferenzen und das Zusammentreffen günstiger Umstände erforderlich, um die ersten Millenniums-Entwicklungsziele hervorzubringen und eine Fokussierung auf die globale entwicklungspolitische Agenda zu erreichen. Jetzt bleiben uns noch zwei Jahre Zeit, um einen glaubwürdigen Nachfolgeprozess auf den Weg zu bringen. Im vorliegenden Aufsatz habe ich ausgeführt, dass der sinnvollste Weg jetzt darin besteht, deutlich weniger Zielvorgaben auszuarbeiten, die aber einen breiten Konsens aufweisen, quantifiziert werden können, bedeutende Fortschritte in der Messung von Entwicklung bringen und wichtige Aspekte der schlimmsten Formen von Armut abdecken.

Wenn die Schwellenländer auf glaubwürdige Art und Weise in diesen Prozess eingebunden werden können, wird es meiner Meinung nach politisch möglich sein, diese Agenda zu verfolgen. Außerdem würde dadurch sichergestellt, dass die entwicklungspolitische Agenda in den nächsten Jahrzehnten auch weiterhin durch eine gemeinsame globale Vision von einer Welt geprägt werden würde, in der es die schlimmsten Formen von Armut nicht mehr gibt. ■

## Literatur

Stephan Klasen (2012), Policy Note, "MDGs post-2015: What do to?", CRC-PEG Discussion Papers, No. 123. <http://www.uni-goettingen.de/de/67061.html>

Tabelle 1: Vorgeschlagene Milleniums- Entwicklungsziele für die Zeit nach 2015

Ziel	Indikator	Zielvorgabe	Fragen der Messbarkeit
<i>Substanzuelle Ziele</i>			
Reduzierung von absoluter Einkommensarmut	Von Einkommensarmut betroffene Einwohner eines Landes	Länderspezifische Zielvorgaben auf der Grundlage realistischer Entwicklungspfade	Anwendung einer einheitlichen Methode zur Messung nationaler Einkommensarmut
Abbau von chronischem Hunger	Anteil von kleinwüchsigen Kindern	Länderspezifische Zielvorgaben auf der Grundlage realistischer Entwicklungspfade	Ausweitung der Ernährungsüberwachung auf eine größere Anzahl von Ländern und Zeiträumen
Bildungsförderung	Schulabschlussquoten	Länderspezifische Zielvorgaben auf der Grundlage realistischer Entwicklungspfade	Verpflichtung zur weltweiten Messung der Bildungsqualität mittels regelmäßiger und vergleichbarer Schulleistungsuntersuchungen
Abbau von Sterblichkeit und Morbidität	Sterblichkeit von Kindern unter 5 Jahren	Länderspezifische Zielvorgaben auf der Grundlage realistischer	Unterstützung der globalen Registrierung und Überwachung von Geburten und Todesfällen
Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung und Abschwächung des Klimawandels	Um Umweltzerstörung und Ressourcenverbrauch bereinigte Nettosparquote (Genuine Net Savings) ; weltweit einheitliche, verbrauchs-basierte Treibhausgas-emissionen pro Kopf, die mit dem Ziel, die durchschnittliche Erderwärmung auf unter 2 Grad zu begrenzen, in Einklang stehen	Sparquote ausreichend um Kro-Kopf Kapitalbestand zu sichern; länderspezifische Pfade auf Basis von Kontraktions- und Konvergenzscenarien des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen	Messung der Abschreibungen auf natürliches Kapital; verbesserte Messung von verbrauchsbezogenen Emissionen
<i>Prozessziele</i>			
Finanzielle und technische Unterstützung von Entwicklungsländern; Schaffung von politischen Rahmenbedingungen, die zur Erreichung der 6 Ziele beitragen	Hilfszahlungen; Bereitstellung globaler öffentlicher Güter; präferentielles Handelssystem; globale Reformen der Regierungsführung (einschl. einer Reform der UNO); Bewältigung von Schwierigkeiten bei der Messung der Erreichung der 6 Ziele; robuste Wirkungsanalysen; analytische Unterstützung in Bezug auf Übertragungsmechanismen	Verhandlung länderspezifischer Zielvorgaben für 'alte' und 'neue' Geberländer	