



Nach 2015: Wie lassen sich die *Millennium Development Goals* mit den in Rio beschlossenen *Sustainable Development Goals* verbinden?

Zusammenfassung

Seit zwei Jahrzehnten wird die internationale Entwicklungsdebatte von zwei Strömungen bestimmt, die auf den ersten Blick eine ähnliche Stoßrichtung zu nehmen scheinen, sich bei genauerem Hinsehen aber hinsichtlich Schwerpunktsetzung und zugrunde liegender Philosophie unterscheiden. Zum einen handelt es sich dabei um die auf die Entwicklungsländer fokussierende Agenda der Bekämpfung von Armut mit ihren unterschiedlichen Dimensionen (Mangel an Einkommen, Bildung, Wasser, politischer Partizipation etc.), die sich insbesondere in den *Millennium Development Goals* (MDGs) niedergeschlagen hat. Zum anderen handelt es sich um die Nachhaltigkeitsagenda, die auf dem sog. Erdgipfel 1992 in Rio de Janeiro Popularität erlangte und im Sommer 2012 mit den Beschlüssen von Rio+20 den MDGs die Idee von sog. *Sustainable Development Goals* (SDGs) gegenüberstellte.

Demnächst nehmen zwei Arbeitsgruppen der Vereinten Nationen unabhängig voneinander ihre Arbeit auf: Eine wird diskutieren, ob es nach Ende des Referenzzeitraums der MDGs 2015 wieder eine globale Entwicklungsagenda geben soll und wie diese aussehen könnte. Die andere soll eine Liste möglicher SDGs zusammenstellen. Die Frage ist, wie sinnvoll es ist, wenn aus den Prozessen am Ende evtl. zwei unterschiedliche Zielsysteme resultieren bzw. ob sich die Armuts- und die Nachhaltigkeitsagenda nicht doch miteinander verbinden lassen.

Der Überlappungsbereich der beiden Agenden ist breit. Im Gegensatz zur MDG-Agenda wird Armut von den Befürwortern der SDGs aber nur als eines von zahlreichen Weltproblemen gesehen. Darum befürchten die Befürworter der

MDGs, dass die Bekämpfung von Armut in einer SDG-Agenda nur noch nachgeordnete Bedeutung haben könnte, während die Anhänger der SDGs kritisieren, dass die MDGs ein zu enges Entwicklungsverständnis hätten und zu sehr auf schnelle anstelle von sozial, ökonomisch und ökologisch nachhaltigen Erfolgen aus seien.

Beide Sichtweisen haben ihre Berechtigung; darum gilt es, eine Lösung zu finden, die beide berücksichtigt und zugleich den Interessen aller Länder der Welt gerecht wird.

Hierfür hilft es, sich einen eher technischen Aspekt zu vergegenwärtigen: Die meisten MDGs beziehen sich auf Verbesserungen im Wohlbefinden von Individuen; es handelt sich also um Finalziele der menschlichen Entwicklung (Bildung, Gesundheit, Zugang zu Wasser), die auf der Mikroebene gemessen werden. Die SDG-Agenda enthält ebenfalls einige solcher Finalziele (saubere Luft, Biodiversität), aber auch Ziele, die sich auf den Erhalt bzw. Aufbau von globalen öffentlichen Gütern (Begrenzung des Klimawandels, Finanzmarktstabilität) beziehen und daher nur mit Makro-Indikatoren verfolgt werden können. Letztere sind keine Finalziele, sondern Voraussetzungen von nachhaltiger Entwicklung, die unter Konsistenz-Gesichtspunkten nicht in eine Reihe mit Finalzielen passen. Hierzu gehören Ziele, die bereits jetzt im MDG8 enthalten sind (z. B. faires Welthandels- und -finanzsystem).

Stellt man nun zwei separate, aber aufeinander Bezug nehmende Agenden für die Zeit nach 2015 zusammen – von denen sich eine auf Aspekte der menschlichen Entwicklung, die andere auf globale öffentliche Güter bezieht – so ließen sich dadurch die gravierendsten Bedenken der Anhänger reiner MDGs und reiner SDGs auffangen.

Stärken der MDGs

Die MDGs sind das Ergebnis eines Prozesses, der um 1990 begann und darauf abzielte, Entwicklungspolitik wirksamer zu gestalten und stärker auf die Bekämpfung von Armut auszurichten. Armut wurde hierbei als multidimensionales Phänomen und nicht mehr nur als Einkommensmangel verstanden. Auf einer langen Reihe von Weltkonferenzen wurden ganze Listen von Zielen für die Bereiche Bildung, Ernährung, Entwicklung von Kindern und anderes beschlossen. Die wichtigsten dieser Ziele wurden 2000 in der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (VN) zusammengefasst. Zehn Jahre nach Ende des Ost-West-Konflikts und vor dem Aufbrechen neuer internationaler Gräben war der Moment günstig, und so gelang es, einen Auszug von Zielen aus der Millenniumserklärung mit einem konkreten Zielwert und Zieljahr zu versehen und 2001 der Generalversammlung der VN als MDGs zu präsentieren.

Die Stärke der MDGs besteht darin, dass es sich um eine überschaubare Liste nachvollziehbarer, leicht verständlicher, messbarer und mit einem Zieljahr verbundener Ziele handelt. Damit ließ sich das Interesse der Öffentlichkeit in den Ländern des Nordens an entwicklungspolitischen Fragen wieder wecken und die Bereitschaft stärken, zusätzliche Ressourcen für Entwicklungszusammenarbeit aufzuwenden. Zudem haben die MDGs die Rechenschaftspflicht aller relevanten Akteure (in den Ländern des Nordens und des Südens) erhöht und damit zu einer höheren Ergebnisorientierung und Effizienz von Entwicklungspolitik beigetragen.

Anhänger der MDGs argumentieren, dass eine neue internationale Agenda für die Zeit nach 2015 ebenfalls überschaubar und lebensnah sein sollte, wenn sie gleichermaßen erfolgreich werden soll. Denjenigen, die zahlreiche Ziele aus anderen Politikbereichen mit in diese Agenda aufnehmen wollen, werfen sie vor, das Instrument der MDGs für ihre jeweiligen Hauptanliegen nutzen, also von deren Erfolg und Popularität profitieren zu wollen. Dies berge die Gefahr, dass die ursprünglichen MDGs an den Rand gedrängt werden bzw. dass ihre Essenz verwässert wird.

Schwächen der MDGs

Derweil weisen die Kritiker der MDGs darauf hin, dass diese auch eine ganz Reihe von Schwächen haben:

Erstens sind sie eine unvollständige Agenda. Sie sind der Millenniumserklärung entnommen, decken aber nur das Kapitel „Entwicklung und Armutsbekämpfung“ sowie Teile des Kapitels „Schutz unserer gemeinsamen Umwelt“ ab, greifen also die Inhalte der Kapitel „Frieden, Sicherheit und

Kasten 1: Die Millennium Development Goals (MDGs)

1. Einkommensarmut und Hunger bekämpfen
2. Grundschulausbildung für alle Kinder gewährleisten
3. Gleichstellung der Geschlechter fördern und Rolle der Frauen stärken
4. Kindersterblichkeit senken
5. Gesundheit der Mütter verbessern
6. HIV/Aids, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen
7. Ökologische Nachhaltigkeit gewährleisten
8. Eine globale Entwicklungspartnerschaft aufbauen

Abrüstung“ sowie „Menschenrechte, Demokratie und *good governance*“ nicht auf. Ebenso erfassen sie nur einige Aspekte multidimensionaler Armut. In Anlehnung an die Werke von Amartya Sen wird Armut heute in der internationalen Entwicklungsdebatte als Mangel an Möglichkeiten in mehreren Bereichen definiert: ökonomischen, sozialen, soziokulturellen, politischen und protektiven. Die MDGs messen ökonomische Möglichkeiten (durch MDG1) und soziale Möglichkeiten (durch MDG2-7), nicht aber soziokulturelle oder politische und nur ansatzweise protektive Möglichkeiten (i. e. Möglichkeiten der sozialen Sicherung).

Zweitens vernachlässigen die MDGs Verteilungsfragen. So erfasst z. B. MDG4 nicht, ob die Kindersterblichkeit in einem Land sinkt, weil sich die Gesundheit derjenigen verbessert, die unter dem höchsten Sterblichkeitsrisiko leiden oder aber die Gesundheit der ohnehin schon am wenigsten gefährdeten Gruppen der Bevölkerung.

Drittens messen einige MDGs gar keine Ergebnisse (*outcomes*) von Entwicklung sondern *outputs* bzw. *inputs*. So wird für Bildung die Grundschulbeteiligung von Kindern als Indikator genommen. Er lässt aber außen vor, ob Kinder bei ihrem Schulbesuch überhaupt etwas gelernt haben und wenn ja, ob es wichtig für sie war.

Viertens sind einige MDGs überhaupt nicht messbar, weil für sie keine Indikatoren oder Zielwerte vereinbart wurden oder weil keine Daten für die Indikatoren vorliegen.

Fünftens lassen sich die MDGs nicht ohne Weiteres in nationale Ziele übersetzen. Ursprünglich wurden sie als globale

Kasten 2: Themen, die in der Rio+20-Deklaration für Sustainable Development Goals (SDGs) vorgeschlagen werden

Armutsbekämpfung
Ernährungssicherheit, Nahrung und nachhaltige Landwirtschaft
Wasser- und Sanitärversorgung
Energie
Nachhaltiger Tourismus
Nachhaltiger Verkehr
Nachhaltige Städte und Siedlungen
Gesundheit und Bevölkerung
Förderung von produktiver Vollbeschäftigung, menschenwürdiger Arbeit für alle und sozialer Sicherheit
Ozeane und Meere
Kleine Inselentwicklungsländer
Am wenigsten entwickelte Länder
Binnenentwicklungsländer
Afrika
Regionale Initiativen
Prävention von Naturkatastrophen
Klimawandel
Wälder
Biodiversität
Wüstenbildung, Bodendegradation und Dürre
Gebirge
Chemikalien und Abfall
Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster
Bergbau
Bildung
Gleichstellung der Geschlechter und Emanzipation der Frauen

Ziele formuliert, später aber, um Rechenschaftspflicht auch auf Länderebene zu erzeugen, ohne Anpassung auch als nationale Ziele interpretiert. Dies überfordert aber gerade die ärmsten Länder, die bei den meisten Indikatoren besonders schlechte Ausgangswerte aufweisen. Für sie ist es bspw. viel schwerer, die Zahl der Hungernden zu halbieren als für reichere Länder, in denen Unterernährung nicht mehr verbreitet ist, da dieses Ziel für Länder mit hohen Ausgangswerten einen deutlich stärkeren Rückgang der absoluten Zahl der Hungernden impliziert. Sinnvoll wäre daher ein gerechterer Schlüssel für die Verteilung der Verantwortlichkeiten bzw. Beiträge einzelner Länder zur Umsetzung der globalen Ziele.

Sechstens sind einige Ziele selbst auf globaler Ebene von Anfang an unrealistisch gewesen (so bspw. MDG2, das eine abgeschlossene Grundschulbildung für alle Kinder weltweit fordert), während andere Ziele zumindest für die globale Ebene unterambitioniert formuliert wurden (so bspw. MDG1, die Halbierung des Anteils der Einkommensarmen, das ja nach Meinung der Weltbank schon erreicht ist, vgl. hierzu allerdings *Analysen und Stellungnahmen 7/2012*).

Außerdem wird an den MDGs von vielen kritisiert, dass sie zu sehr auf die sozialen Sektoren fokussierten und die produktiven Sektoren und die ökonomische Entwicklung vernachlässigten. Dies erkennt jedoch ihren Charakter: Erstens fokussieren sie nicht auf bestimmte Sektoren sondern auf Ziele. Die Umsetzung der Gesundheitsziele zum Beispiel erfordert mitnichten immer Investitionen ins Gesundheitssystem, sondern oft noch viel mehr im Bildungs- oder Wassersektor. Zweitens sind die MDGs Finalziele von Entwicklung. Wirtschaftswachstum, Verkehrsinfrastruktur und Privatsektorentwicklung sind für ihre Umsetzung oft essenziell. Sie sind also Voraussetzungen von Entwicklung und nicht Selbstzweck und passen daher kaum in eine MDG-Agenda.

Die SDGs

Anhänger einer SDG-Agenda kritisieren darüber hinaus drei weitere Eigenheiten der MDGs: (i) Dass diese vor allem die Entwicklungsländer in die Pflicht nehmen und somit keine globalen Ziele seien; (ii) dass sie auf einen kurzen Planungszeitraum ausgerichtet sind und damit einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten und damit notwendigerweise längerfristig angelegten Politik entgegenlaufen können; (iii) und dass zentrale Bereiche einer nachhaltigen Politik – vor allem Umweltziele – nicht hinreichend berücksichtigt werden.

Diese drei Kritikpunkte sind berechtigt. Dem ersten kann man durch eine andere Art der Zielformulierung, die den Entwicklungsstand unterschiedlicher Länder stärker berücksichtigt, leicht begegnen. Die anderen beiden stellen die MDGs grundsätzlich in Frage. Allerdings stellen die bislang vorliegenden Entwürfe für eine mögliche SDG-Agenda ebenfalls keine Lösung für den zweiten Kritikpunkt dar. Auch sie sehen einen zeitlich relativ eng begrenzten Zielhorizont vor, und die bislang vorgeschlagenen Indikatoren enthalten ebenfalls keine Nachhaltigkeitskomponente. Im Wesentlichen unterscheiden sich die Entwürfe von den MDGs vor allem durch eine größere Bandbreite an Zielen, die aus der Nachhaltigkeitsperspektive bedeutsam sind. Da bislang alle Entwürfe nur Vorschläge sind und sich z. T. stark unterscheiden, listet Kasten 2 die Themen auf, die die Abschlusserklärung des Rio+20-Gipfels für eine zukünftige SDG-Agenda vorschlägt.

Natürlich sind die MDGs keine rein sozialpolitische Agenda und etwaige SDGs wären keine rein umweltpolitischen. Beide Ansätze sehen ähnliche Inhalte vor; sie unterscheiden sich v. a. in der zugrunde liegenden Philosophie. Während die MDGs vor allem davon inspiriert sind, dass sich die Lebensbedingungen der Ärmsten verbessern, besteht das Hauptanliegen der SDGs darin, Entwicklung nachhaltig zu gestalten.

Konsequenzen für eine neue internationale Agenda

Eine neue internationale Entwicklungsagenda für die Zeit nach 2015 sollte sich an den Stärken der MDGs orientieren und ihre Schwächen vermeiden. Es sollte sich also erneut um eine überschaubare Liste leicht nachvollziehbarer, verständlicher, messbarer und mit einem Zieljahr verbundener Ziele handeln, die aber nach Möglichkeit (i) umfassender als die bisherigen MDGs, (ii) verteilungssensitiv, (iii) auf *outcomes* ausgerichtet, (iv) mit Indikatoren spezifiziert, (v) länder-spezifisch und (vi) realistisch obgleich ambitioniert sind.

Zugleich gilt es zu verhindern, dass MDGs und SDGs erarbeitet und nicht aufeinander abgestimmt werden. Vielmehr sollte eine integrierte Agenda entworfen werden, die den Argumenten der Armut- wie auch der Nachhaltigkeitsdebatte gerecht wird.

Mögliche zusätzliche Ziele

Bei der anstehenden internationalen Diskussion über eine solche Agenda wird es vor allem darum gehen, welche Bereiche sie abdecken soll. Weitgehend unstrittig ist, dass die *Bekämpfung von Einkommensarmut, Ernährungssicherheit,*

Kasten 3: Möglicher Aufbau einer zweiseitigen internationalen Agenda für die Zeit nach 2015

Agenda 1: Aspekte der menschlichen Entwicklung (Finalziele)

1. Reduktion von Einkommensarmut
 2. Ernährungssicherheit
 3. Bildung
 4. Gesundheit und Familienplanung
 5. Infrastruktur (Energie, Trinkwasser- und Sanitärversorgung)
 6. Umweltschutz (Luft, Wasser, Ressourcenschutz)
 7. Resilienz (soziale und physische Sicherheit)
 8. Gute Regierungsführung (Transparenz, Effizienz, politische Partizipation, Menschen- und Freiheitsrechte)
- (Monitoring je differenziert nach gender, Einkommen, Wohnort)

Agenda 2: Bereitstellung globaler öffentlicher Güter (Instrumentalziele/ enablers)

1. Begrenzung des Klimawandels
2. Gemeinsames Management der Ozeane, der Atmosphäre, des Weltalls, der Polargebiete, der Frischwasserreserven
3. Kontrolle infektiöser Krankheiten
4. Verbesserung der Finanzmarktstabilität
5. Schaffung eines offenen, regelgestützten und gerechten Welthandelssystems
6. Eindämmung des internationalen Terrorismus
7. Abrüstung von Antipersonenminen und Massenvernichtungswaffen

Bildung, Gesundheit, Familienplanung und die Gleichstellung der Geschlechter wieder dabei sein werden.

Sinnvoll und für alle Länder akzeptabel dürfte darüber hinaus ein *Infrastruktur-Ziel* sein, das die bereits enthaltenen Unterziele Trinkwasser- und Sanitärversorgung sowie angemessener Wohnraum und Energieversorgung umfasst.

Zudem wird man sich auch auf ein *Resilienz-Ziel* einigen können, das sich auf physische und soziale Sicherheit – also die protektiven Möglichkeiten von Menschen – bezieht.

Wünschenswert wäre weiterhin, dass trotz des möglichen Widerstands bestimmter Länder Vorgaben über die politische und soziokulturelle Möglichkeiten von Menschen aufgenommen würden (Menschenrechte, *good governance*, Frieden, Sicherheit, Rechtssicherheit, soziale Inklusion etc.).

Zudem sollten *Verteilungsfragen* Berücksichtigung finden. Weniger Sinn macht hierbei allerdings ein eigenes Verteilungsziel. Vielmehr sollte die Umsetzung aller Ziele separat für verschiedene Bevölkerungsgruppen gemessen werden (Arme und Reiche, Frauen und Männer, Stadt und Land, Benachteiligte und Begünstigte etc.), um zu vermeiden, dass sich hinter einer Verbesserung bei den nationalen Werten der Zielindikatoren sehr große Unterschiede im Fortschritt bei verschiedenen Bevölkerungsgruppen verbergen bzw. dass die Verbesserung im Extremfall allein auf Fortschritte bei ohnehin privilegierten sozialen Gruppen zurückgeht.

Am strittigsten ist, wie der Stellenwert der *Umweltziele* gestärkt werden kann. Die Rio+20-Deklaration schlägt zahlreiche Ziele für eine mögliche SDG-Agenda vor. Viele von ihnen sind bereits in der MDG-Agenda angelegt – als Unterziel bzw. Indikator (z. B. Biodiversität, Schutz der Wälder, Verringerung der Kohlendioxidemissionen). Man könnte Verbindlichkeit und Stellenwert dieser Vorgaben stärken. Weitere Ziele, die die Rio+20-Agenda vorschlägt, betreffen ebenfalls *outcomes*, lassen sich also ebenfalls leicht auch in eine neue MDG-Liste aufnehmen (z. B. Schutz vor Wüstenbildung, Bodendegradation oder Übernutzung von Frischwasserreserven). Problematischer ist dies für Ziele, die sich nicht mit Indikatoren auf der Mikro-Ebene messen lassen und bei denen es sich genau genommen auch gar nicht um Finalziele von Entwicklung sondern um Instrumentalziele („enablers“) handelt wie z. B. Klimastabilität oder der Schutz von Meeren und Ozeanen. Ohne sie lassen sich viele Finalziele nicht erreichen – auch viele der MDGs nicht. Gerade wegen dieses instrumentellen Verhältnisses macht es aber Sinn, zwischen ihnen und den Finalzielen der menschlichen Entwicklung zu differenzieren (siehe Kasten 3).

Eine zweigeteilte Agenda

Vorstellbar wäre eine zweigeteilte internationale Entwicklungsagenda, deren erster Teil Finalziele der menschlichen Entwicklung enthält und deren zweiter Teil sich auf den Aufbau bzw. Schutz globaler öffentlicher Güter als Voraussetzung (*enabler*) von menschlicher Entwicklung bezieht. Der zweite Teil wäre gewissermaßen ein erweitertes MDG8 und enthielte alle Ziele, die die Weltgemeinschaft nur gemeinsam erreichen kann. Der erste Teil hingegen würde MDG1-7 und einige Nachhaltigkeitsziele enthalten. Diese Differenzierung wäre sinnvoll, (i) da sich die Ziele in den beiden Teilen in konzeptioneller Hinsicht unterscheiden, (ii) weil Fortschritte bei den Zielen im ersten Teil auch auf nationaler und subnationaler Ebene, im zweiten hingegen überwiegend nur global erfasst werden können und (iii) weil die Ziele der beiden Teile in einem instrumentellen Verhältnis zueinander stehen.

Vielmehr würde man auch den Bedenken sowohl der Anhänger einer neuen MDG-Agenda als auch der Verfechter von SDGs gerecht: Durch die Zweiteilung würde die Gefahr einer Marginalisierung der Armutsziele im ersten Teil der neuen Agenda begrenzt. Und die Existenz eines zweiten Agenda-Teils würde sicherstellen, dass zumindest die wichtigsten Kriterien von nachhaltiger Entwicklung Berücksichtigung fänden. MDGs und SDGs ließen sich in einer einzigen Agenda miteinander kombinieren, und sowohl dem Armuts- als auch dem Nachhaltigkeitsparadigma wäre Genüge getan.

Dabei sollten alle Ziele der Agenda im vollen Wortsinne global sein. Die Ziele des zweiten Teils sind es per Definition, da sie sich auf globale öffentliche Güter beziehen und somit nur global gemessen werden können. Die des ersten Teils sollten sich aber auch an alle Länder richten und nicht nur an Entwicklungsländer, wie die jetzigen MDGs. Es bedarf also eines Schlüssels, der die globalen Ziele in nationale Vorgaben umrechnet und dabei so stark differenziert, dass die nationalen Vorgaben für jedes Land realistisch und dennoch ambitioniert sind. So lassen sich auch in den entwickelten Ländern Armuts-, Sterblichkeits- und Schulabbruchsraten weiter senken.

Ob es zu einer derartigen Agenda kommt, bleibt abzuwarten. Wichtiger als ihre konkrete Ausgestaltung ist schließlich, dass sie tatsächlich von allen Regierungen und Gesellschaften akzeptiert wird. Daher müssen die Entwicklungsländer anders als 2001, als die MDGs zusammengestellt wurden, von Anfang an voll in die Erarbeitung der neuen Agenda voll mit einbezogen und die Bedenken von Regierungen und Nichtregierungsorganisationen im globalen Norden und Süden gleichermaßen berücksichtigt werden.



Markus Loewe

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in Abteilung „Wettbewerbsfähigkeit und soziale Entwicklung“ des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE). Er arbeitet zu Fragen der Armutsbekämpfung, den MDGs, sozialer Sicherung, der Förderung von Klein- und Kleinstunternehmen und Strukturpolitik.