

Konzeptionelle Stärken und Schwächen der Millennium Development Goals (MDGs)

Markus Loewe

Ich will heute nicht darüber sprechen, inwieweit die acht einzelnen Millennium Development Goals (MDGs) und ihre 21 Unterziele global – und womöglich noch nach Weltregionen differenziert – umgesetzt sind. Dabei verliert man sich schnell in Details, aus denen sich nur schwer allgemeine Rückschlüsse ziehen lassen und die daher für die größere Debatte wenig erheblich sind. Ebenso wenig möchte ich auf die Diskussionen eingehen, die den Inhalt des Abschlussdokuments betreffen, das beim High-Level Plenary Meeting (HLPM) der UNO im September verabschiedet werden soll und Bilanz über die bisherigen Fortschritte bei der Umsetzung der MDGs zehn Jahre nach ihrer Formulierung ziehen soll.

Vielmehr wende ich mich der Frage zu, wie das Instrument der MDGs generell zu bewerten ist, worin also seine Vor- und Nachteile, seine Stärken und Schwächen bestehen. Damit möchte ich einen Beitrag zu einer Diskussion leisten, die auf internationaler Ebene nach dem HLPM im September beginnen soll und die Frage aufwirft, wie mit den *MDGs* nach 2015 umzugehen ist. Denn selbst wenn es gelingen sollte, die MDGs bis 2015 zu erreichen, wird es noch viel Armut in unterschiedlichsten Formen auf der Welt geben. Am Ende der Entwicklung wird man 2015 noch längst nicht angekommen sein. Die Weltgemeinschaft muss daher schon in den nächsten Jahren darüber nachdenken, ob nach 2015 an die Stelle der MDGs ein neues Zielsystem treten soll und wie dieses aussehen könnte: Sollte es den alten MDGs ähneln oder eine andere Form annehmen? Um diese Frage zu beantworten, wird man Bilanz ziehen müssen und genau die Frage diskutieren, auf die ich heute eingehe: Haben sich die derzeit geltenden Ziele alles in allem bewährt oder eher nicht?

Ich beginne mit einem kurzen historischen Rückblick, in dem ich erläutere, wie es zur Festlegung auf die MDGs kam und was sie beinhalten. Dann werde ich ihre Stärken und Schwächen diskutieren. Abschließend werfe ich noch kurz die Frage auf, welche Rückschlüsse sich aus der Bewertung der MDGs für die Diskussion über ein neues Zielsystem für die Zeit nach 2015 ziehen lassen.

I. Was sind die MDGs und woher kommen Sie?

Bei den MDGs handelt es sich um acht Ziele der menschlichen Entwicklung im weiteren Sinne: Sie reichen von der Bekämpfung von Einkommensarmut (MDG1) über Bildung (MDG2), Geschlechtergerechtigkeit (MDG3), Gesundheit (MDG4-6) und dem Schutz der natürlichen Ressourcen (MDG7) bis hin zum Aufbau einer internationalen Entwicklungspartnerschaft (MDG8).

Interessant ist die Frage, warum die MDGs gesetzt wurden und wie es zu ihrer derzeitigen Zusammensetzung kam. Um dies zu verstehen, ist es hilfreich, sich zu vergegenwärtigen, was die internationale Entwicklungsdebatte in den 1980er Jahren prägte. Sie stand damals ganz unter dem Einfluss der Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank, die in erster Linie auf eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums und die Bekämpfung von Inflation in den Entwicklungsländern setzten. Sie verbanden damit die Hoffnung, dass die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung früher oder später über damals so genannte *Trickle-down*-Effekte auch den Ärmeren in den Entwicklungsländern zugutekäme und Armut in ihren unterschiedlichen Ausprägungsformen sozusagen ganz von alleine verschwinden würde.

Bereits Ende der 80er Jahre zeichnete sich allerdings ab, dass genau diese Annahme falsch war: In fast allen Entwicklungsländern sank die Inflation deutlich, und in vielen beschleunigte sich auch das Wirtschaftswachstum. Doch die Kennziffern der Einkommensarmut gingen nur in wenigen Ländern zurück, und die Indikatoren für Bildung und Gesundheit verschlechterten sich sogar in vielen Ländern – insbesondere in Subsahara-Afrika. Außerdem hinterließen die Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme zum Teil gravierende ökologische Schäden.

Infolgedessen machte sich insbesondere in den Geberländern der internationalen Entwicklungszusammenarbeit Frustration breit. Viele Länder waren immer weniger gewillt, Hilfe zu leisten, wenn die Ergebnisse derartig negativ ausfielen. Unglücklicherweise fiel diese Phase auch noch mit dem Ende des Ost-West-Konflikts zusammen, der über Jahrzehnte die Entwicklungshilfeszahlungen hochgehalten hatte, wollte doch jede Seite ihren Einfluss auch in der sogenannten Dritten Welt wahren.

Der United Nations Children's Fund (UNICEF) hatte schon 1988 „Strukturanpassung mit menschlichem Antlitz“ eingefordert, das heißt dafür geworben, dass nicht nur auf ökonomische, sondern auch auf soziale Aspekte der Entwicklung fokussiert werden sollte. Schließlich war

es aber das United Nations Development Programme (UNDP), das die Wende in der internationalen Entwicklungsdebatte einleitete, indem es als Gegenstück zum World Development Report der Weltbank ab 1991 die Reihe der Human Development Reports auflegte. Darin stellte das UNDP eine neue Maßzahl für Fortschritte bei der menschlichen Entwicklung, den Human Development Indicator, vor, in den neben dem durchschnittlichen Prokopfeinkommen eines Landes auch Bildungs- und Gesundheitsindikatoren eingehen.

Im darauffolgenden Jahrzehnt fanden zahlreiche internationale Konferenzen statt, auf denen über alle möglichen Aspekte der menschlichen und ökologischen Entwicklung diskutiert wurde. Jede endete mit der Verabschiedung einer Deklaration oder eines Aktionsplanes, der konkrete Ziele für die kommenden Jahre im jeweiligen Themenbereich vorsah. Als Beispiele seien nur einige genannt: Den Auftakt bildete der von der United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) organisierte Weltbildungsgipfel 1990 in Jomtien, auf dem die *Agenda Education for All* verabschiedet wurde. Besonders in Erinnerung dürfte zudem der sog. Erdgipfel 1992 in Rio de Janeiro geblieben sein, auf dem u.a. die sogenannte *Rio Declaration*, die *Agenda 21*, die *UN Framework Convention on Climate Change* und die *UN Convention on Biological Diversity* verabschiedet wurden, sowie der Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen, auf dem die *Copenhagen Declaration* und das *Copenhagen Programme of Action* angenommen wurden.

Am Ende des Jahrzehnts war ein hohes Maß an Konsens über zentrale Fragen der Entwicklung auf zahlreichen Gebieten erreicht worden, der die Verabschiedung der *Millennium Declaration* erst ermöglichte. Sie wurde im Jahr 2000 auf dem Millenniumsgipfel der UNO unter Anwesenheit von 189 Staats- und Regierungschefs einstimmig angenommen. In acht Kapiteln fasst sie die wichtigsten der Ziele zusammen, die auf den Weltkonferenzen der 1990er Jahre formuliert worden waren. Das erste Kapitel hat den Charakter einer Präambel; die anderen Abschnitte widmen sich den Themen „*Frieden, Sicherheit und Abrüstung*“ (Kapitel 2), „*Entwicklung und Armutsbeseitigung*“ (Kapitel 3), „*Schutz unserer gemeinsamen Umwelt*“ (Kapitel 4), „*Menschenrechte, Demokratie und good governance*“ (Kapitel 5), „*Schutz der Schwächeren*“ (Kapitel 6), „*Deckung der besonderen Bedürfnisse Afrikas*“ (Kapitel 7) und „*Stärkung der Vereinten Nationen*“ (Kapitel 8).

Die MDGs beruhen wiederum im Wesentlichen auf dem Inhalt der Kapitel drei und vier. Sie wurden 2001 von einer Arbeitsgruppe zusammengestellt, in der Vertreter der UNO, der Weltbank, des IWF und der Orga-

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) saßen, und mit anfangs 48 Indikatoren versehen.

Ein Geburtsfehler der MDGs war, dass sie von einer solchen nicht formal legitimierten Arbeitsgruppe formuliert und in der Generalversammlung der UNO noch nicht einmal diskutiert wurden. Zwar beruhen sie im Wesentlichen auf Teilen der Millenniumserklärung, die sehr wohl auch formal von der Generalversammlung angenommen worden war. In der dann gültigen Zusammenstellung, im Detail der Zielformulierungen und in der Auswahl der Umsetzungsindikatoren muss man sie aber letztlich als etwas Neues betrachten, das der UN-Generalversammlung im September 2001 lediglich zur Kenntnisnahme vorgelegt wurde. Auf den beiden Weltkonferenzen *Financing for Development* (2002 in Monterrey) und *Sustainable Development* (ebenfalls 2002 in Johannesburg) wurden die MDGs erstmals auch formal anerkannt, indem auf sie in den auf den beiden Konferenzen diskutierten und angenommenen Resolutionen Bezug genommen wurde. Endgültig beseitigt wurde der Geburtsfehler der MDGs aber erst, als auch die Generalversammlung der UNO bei ihrem sogenannten Millennium+5–Gipfel 2005 in der Abschlusserklärung die Gültigkeit der „international vereinbarten Entwicklungsziele unter Einschluss der MDGs“ anerkannte.

2008 wurde die Liste der MDGs dann noch um zwei Unterziele und zahlreiche Indikatoren ergänzt, so dass sie heute 21 Unterziele und 60 Indikatoren umfasst. Bezeichnend ist, dass diese Ergänzung wiederum von einem Arbeitskreis vorgenommen wurde und der UN-Generalversammlung nur zur Kenntnisnahme vorgelegt wurde. Auf den Internetseiten der Weltbank wurde sie daher auch erst mehr als ein Jahr später berücksichtigt.

II. Stärken der MDGs

Eine Stärke der MDGs ist sicherlich, dass mit ihnen erstmals ein gemeinsames *Zielsystem* für alle Akteure der internationalen Entwicklungszusammenarbeit besteht. Alle UN-Mitgliedsländer haben ihm zumindest ex post ihre Zustimmung gegeben. Alle relevanten internationalen Organisationen bekennen sich dazu. Dies bietet die Chance, dass wir eine einheitliche Referenz haben, an der sich sowohl die multilateralen als auch die bilateralen Geber von Entwicklungshilfe orientieren müssen. Dies erleichtert die Koordinierung und Harmonisierung der Aktivitäten der einzelnen Akteure und verbessert die Möglichkeit, Synergieeffekte zu erzeugen.

Außerdem verdanken wir den MDGs, dass in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit mittlerweile sehr stark auf die *Ergebnisse* geachtet wird. Zuvor bestand durchaus eine gewisse Tendenz, dass jeder Geber, der irgendwo ein kleines Projekt betrieb, sofort seine Fahne hoch in den Wind stellte, um zu zeigen, welchen Input er zur Entwicklung im jeweiligen Land gab und was er im Einzelfall zu leisten vermochte. Die MDGs fordern nun aber dazu auf, dass nicht mehr gar so sehr darauf geschaut wird, welchen Beitrag jeder einzelne Geber leistet. Vielmehr wird mittels MDGs gemessen, was alle relevanten Akteure zusammen – also die Geber- und die Partnerländer – mit ihrer Zusammenarbeit erreicht haben. Die MDGs zwingen also zu rechtzeitigem, zielgerichtetem Handeln und zu einer besseren Kooperation zwischen Geber- und Entwicklungsländern, zwischen Staat und Privatwirtschaft, zwischen Staat und Gesellschaft, sowie zwischen den einzelnen Gebern, die in einem Land tätig sind. In einigen Entwicklungsländern sind mehr als 200 ausländische Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit aktiv, die in der Vergangenheit ihre jeweils eigene Agenda hatten und ihre jeweils eigenen Aktivitäten weitgehend unkoordiniert entfalteten. Da die MDGs bis 2015 erreicht werden sollen, ist eine solche inkohärente Vorgehensweise nicht mehr möglich. Die einzelnen Geber müssen sich heute besser absprechen.

Ebenso zwingen die MDGs aber auch zu einer stärkeren Kohärenz der Politik in den Geberländern. Sie lassen nicht zu, dass beispielsweise die Handels- oder die Agrarpolitik der Länder im globalen Norden all das wieder zunichtemacht, was deren Entwicklungspolitik zuvor in den Entwicklungsländern aufgebaut hat. Inwieweit die Existenz der MDGs tatsächlich dazu geführt hat, dass es in dieser Hinsicht zu einer Verbesserung gekommen ist, sei dahingestellt. In jedem Fall aber zwingen die MDGs zumindest vom Konzept her zu einer solchen verstärkten Kohärenz der außenwirksamen Politiken in den Geberländern.

Und schließlich, das ist die größte Stärke der MDGs überhaupt, haben sie ein beachtliches Potenzial an *Mobilisierungskraft*. Dank der MDGs wird in der Öffentlichkeit wieder regelmäßig über Entwicklung debattiert und in den Medien über Projekte der Entwicklungszusammenarbeit berichtet. Das liegt daran, dass die MDGs leicht zu verstehen, leicht zu behalten und leicht weiterzugeben sind. Zudem sind sie plausibel und lebensnah. Jeder wird die Forderung verstehen und unterstützen, dass weniger Menschen hungern und alle Kinder weltweit zumindest die Grundschule abschließen sollten, dass die Kindersterblichkeit reduziert und die Umwelt weltweit besser geschützt werden muss. Die MDGs sind daher hervorragend dafür geeignet, die Aufmerksamkeit von Öffentlich-

keit und Politik auf die Probleme der Menschen in Entwicklungsländern zu lenken, ihr Interesse an Fragen der Entwicklung zu steigern und dadurch letztlich ihre Bereitschaft und ihren Wunsch zu erhöhen, wieder größere zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen und größere Ressourcen dafür einzusetzen, dass den Entwicklungsländern bei der Überwindung ihrer Probleme geholfen wird.

III. Schwächen der MDGs

Gleichzeitig gibt es aber auch berechtigte Kritik an den MDGs. Diese Kritik stellt ihre Stärken nicht notwendigerweise in Frage, zeigt aber zumindest auf, wie die MDGs aussehen müssten, um als noch vorteilhafter bewertet zu werden. Insbesondere wenn man sich Gedanken darüber macht, wie ein internationales Zielsystem aussieht, das nach 2015 an die Stelle der MDGs tritt, sollte man diese Kritik ernsthaft bedenken, um gegebenenfalls die Stärken der MDGs zu erhalten und zugleich zumindest einige ihrer Schwächen zu vermeiden.

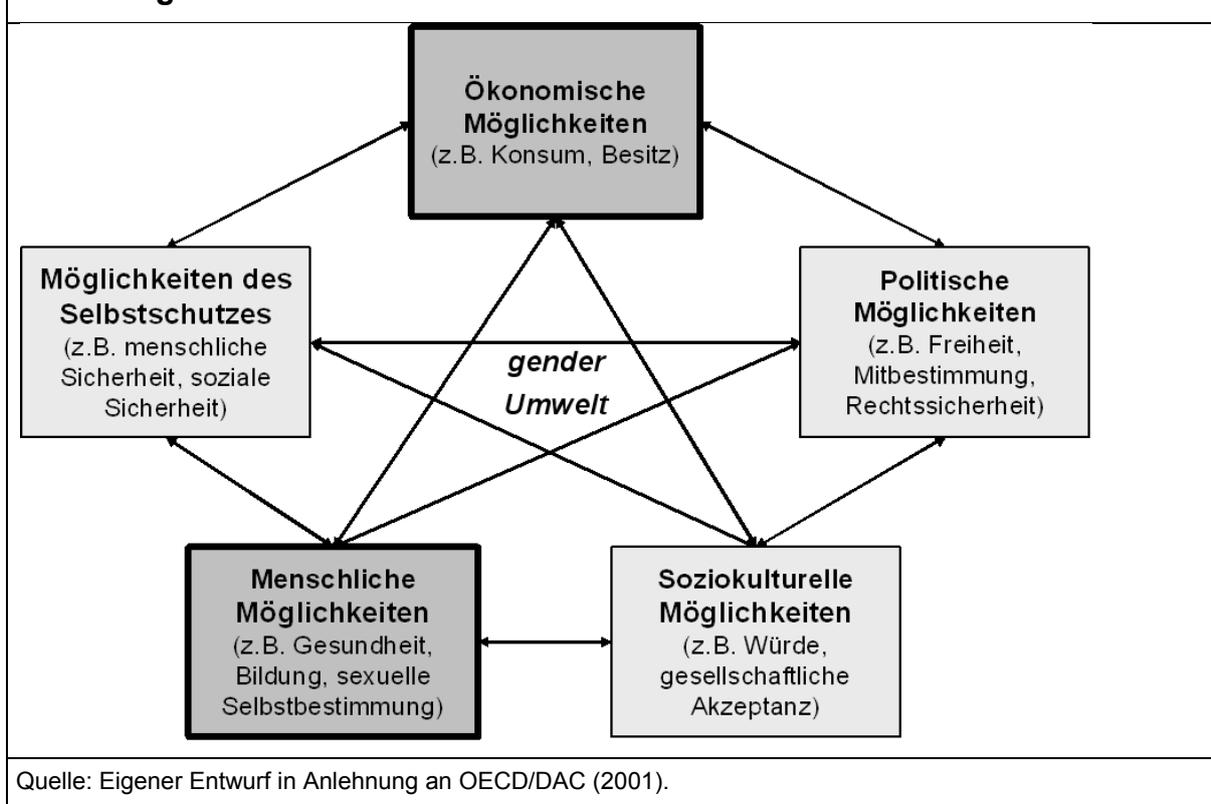
Ein erster Aspekt, den man kritisieren kann, ist bereits angesprochen worden: So beruhen die Ziele auf der Millenniumserklärung, decken aber nur zwei ihrer insgesamt acht Kapitel ab, nämlich diejenigen über „Entwicklung und Armutsbeseitigung“ und „Schutz unserer gemeinsamen Umwelt“. Sie ignorieren somit insbesondere die anderen beiden zentralen Kapitel der Millenniumserklärung zu „Frieden, Sicherheit und Abrüstung“ sowie „Menschenrechte, Demokratie und *good governance*“. Wenn man sich aber die Realitäten in vielen Entwicklungsländern anschaut, dann stellt man fest, dass das Defizit im Bereich „Menschenrechte, Demokratie und *good governance*“ einer der zentralen Gründe dafür ist, dass die MDGs in ihrer jetzigen Form nicht erreicht werden. Es ist also aus konzeptueller Perspektive überhaupt nicht verständlich, dass Ziele wie Einhaltung der Menschenrechte, Partizipation der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, Rechenschaftspflicht der Regierung, Transparenz von administrativen und juristischen Verfahren, Rechtssicherheit, etc. nicht in der MDG-Agenda enthalten sind. Ihr Charme besteht schließlich darin, dass die Umsetzung jedes einzelnen Ziels sehr stark mit dem der anderen korreliert, dass man sie also sinnvollerweise nur im Paket umsetzt, weil die Interdependenzen so stark sind. Somit gehören Ziele wie *Good governance*, Frieden und Sicherheit und soziale Sicherheit unbedingt mit in das Zielsystem hinein.

Sie wurden aus pragmatischen Gründen nicht aufgenommen. Erstens lassen sie sich nur schwer operationalisieren. So gibt es beispielsweise bislang überhaupt keine aussagekräftigen Indikatoren für die

Forderungen, dass die globalen Drogenprobleme bekämpft werden, dass alle Länder weltweit Anstrengungen zur Verbesserung der Pressefreiheit unternehmen und dass der Handel mit Kleinwaffen eingeschränkt wird. Zweitens gab es politische Widerstände von Seiten der Vereinigten Staaten sowie einiger Entwicklungsländer gegen den Versuch, einige dieser stärker politischen Ziele in die MDG-Agenda aufzunehmen. Wünschenswert wäre dies natürlich gewesen und wünschenswert ist es nach wie vor, dass man Überlegungen anstellt, inwieweit man nicht doch noch einige der Ziele aus anderen Kapiteln der Millenniumserklärung in die MDG-Agenda aufnimmt.

Ein zweiter Kritikpunkt betrifft im Prinzip dieselbe Schwäche der MDG-Agenda, beruht aber auf einer etwas anderen Überlegung. So kann man die MDG-Agenda auch als das Ergebnis eines Versuchs interpretieren, Armut in ihren vielfältigen Aspekten zu messen und zu bekämpfen. Die gängige Definition besagt, dass Armut ein Mangel an Optionen, also Möglichkeiten der Selbstentfaltung, ist: an ökonomischen Möglichkeiten wie Besitz und Konsum, menschlichen Möglichkeiten wie Gesundheit und Bildung, politischen Möglichkeiten wie Freiheit und Mitbestimmung, soziokulturellen Möglichkeiten wie Würde und gesellschaftliche Akzeptanz sowie Möglichkeiten des Selbstschutzes wie menschliche und soziale Sicherheit (siehe Abbildung 1). Die MDGs aber fokussieren ausschließlich auf den Mangel an ökonomischen und menschlichen Möglichkeiten, während die anderen drei Dimensionen von Armut – Mangel an sozialer Sicherheit, Mangel an Menschenrechten und *Good governance* sowie Mangel an gesellschaftlicher Integration – ignoriert werden.

Abbildung 1:



Der dritte Kritikpunkt ist, dass die MDGs qualitative Aspekte von Entwicklung außer Acht lassen. So wird mit MDG2 die Schulbeteiligung von Kindern im Grundschulalter gemessen. Dies ist aber ein rein quantitativer Aspekt. Welche Qualität und Relevanz die in den Schulen vermittelte Bildung hat, wird nirgendwo erfasst. Ähnliches gilt für die Ziele vier und fünf, die eine Absenkung von Kinder- und Müttersterblichkeitsraten vorsehen – eine Verlängerung von Leben also. Unter welchen gesundheitlichen Bedingungen die Menschen leben wird aber nirgendwo erfasst – außer bis zu einem gewissen Grad in MDG6, das die Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten vorsieht. Sinnvoll wäre also, an irgendeiner Stelle in der MDG-Agenda auch die Morbidität der Bevölkerung sowie die Lebensqualität von Kranken und Behinderten zu erfassen. MDG7 wiederum zielt auf den Erhalt von Biodiversität ab, enthält aber keinen Indikator für Maßnahmen zur Prävention des Klimawandels.

Der vierte Kritikpunkt wird vor allem von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) immer wieder vorgebracht. Er besteht darin, dass die MDG-Agenda zwar viele wichtige der auf den Weltkonferenzen der 1990er Jahre formulierten Ziele enthält, keineswegs aber alle, und dass die Art und Weise, in der die MDGs formuliert sind und immer wieder ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt werden, dazu führt, dass die nicht in die MDG-Agenda aufgenommenen Ziele in den Hintergrund und immer

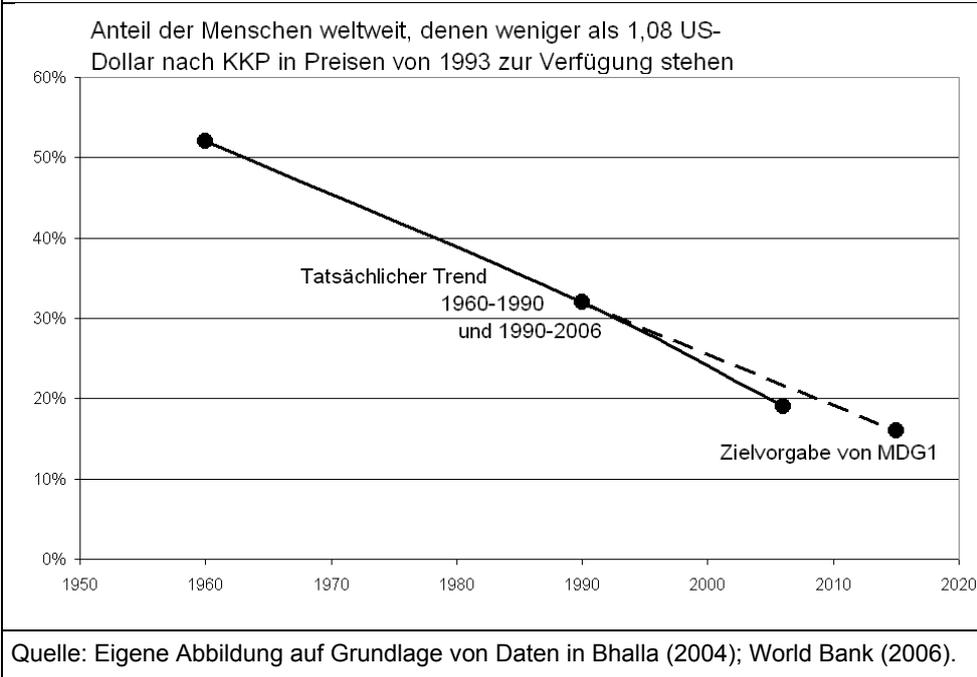
stärker in Vergessenheit geraten. Um ein Beispiel zu nennen, führt Kasten 1 die sechs Hauptziele des sog. Dakar Framework for Action auf, der auf dem Weltbildungsgipfel im Jahre 2000 verabschiedet wurde. Nur die in diesem Kasten unterstrichenen Passagen sind sinngemäß in die MDG-Agenda aufgenommen worden. Nicht genug, dass vier der sechs Ziele bei der Zusammenstellung der MDGs vollständig ignoriert wurden. Vielmehr wurden bei den anderen beiden Zielen auch essentielle Bestandteile in der Version, die in der MDG-Agenda erscheint, ausgelassen. So fordert MDG2 zwar in Übereinstimmung mit dem zweiten Ziel des Dakar Framework, dass bis 2015 alle Kinder und insbesondere Mädchen Zugang zu einer vollständigen Grundschulbildung haben sollen. Im Dakar Framework heißt es aber darüber hinaus, dass diese Grundschulbildung kostenlos, verpflichtend und von guter Qualität sein soll, und dass auf Kinder in schwierigen Umständen sowie solchen, die ethnischen Minderheiten angehören, besonders geachtet werden soll.

Kasten 1:
(i) (ii) <u>primary education</u> of good quality; (iii) (iv) (v) and achievement in basic education of good quality; (vi) numeracy and essential life skills.
Quelle: UNESCO (2000).

Zu ähnlichen Ergebnissen käme man, würde man die MDGs mit den Zielkatalogen der anderen Weltkonferenzen vergleichen. Es entsteht der Eindruck, dass sie nicht nur eine deutliche Auswahl, sondern auch eine Abschwächung der Forderungen dieser Konferenzen darstellen. Dies ist umso gravierender, als die Beschlüsse der Weltkonferenzen der 1990er Jahre durch die häufige Bezugnahme auf die MDGs in der internationalen Entwicklungsdebatte von diesen stark in den Hintergrund gedrängt wurden. Zwar werden im Abschlussdokument des Millenniums+5-Gipfels der 60. UN-Generalversammlung vom September 2005 im Zusammenhang mit den MDGs fast immer auch die anderen „inter-

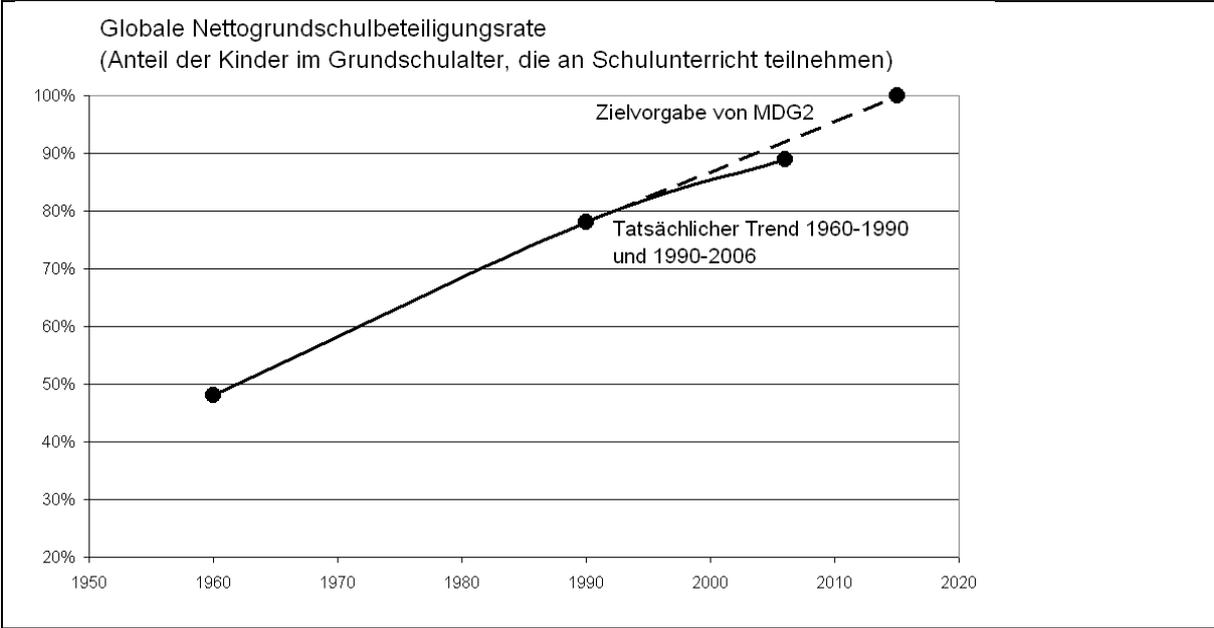
national vereinbarten Entwicklungsziele“ genannt und damit auf höchster Ebene bestätigt. An der herausragenden Stellung der MDGs in der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit hat dies aber bislang nichts geändert.

Der fünfte Aspekt, den man meines Erachtens an den MDGs kritisieren kann, ist, dass einige unterambitioniert, andere hingegen überambitioniert formuliert wurden. Nehmen wir z.B. MDG1, nach dem der Anteil der Einkommensarmen zwischen 1990 und 2015 halbiert werden soll. Abbildung 2 weist aus, wie sich dieser Anteil in den letzten Jahrzehnten verändert hat, wenn man als Armutsgrenze 1,08 US-Dollar in Kaufkraftparität (KKP) im Jahre 1993 zugrunde legt (mittlerweile ist es üblich, die Grenze bei 1,25 US-Dollar in KKP im Jahre 2005 festzulegen, was aber an der Grundaussage nichts ändert, da bei der Umrechnung nach KKP ja auch inflationsbedingte Veränderungen von Kaufkraft im Zeitverlauf berücksichtigt werden). Nach der alten Definition von Einkommensarmut (die ja die gängige war, als 2000/2002 die MDGs zusammengestellt wurde) ist der Anteil der Einkommensarmen zwischen 1960 und 1990 von rund 52 auf rund 32 % der Weltbevölkerung gesunken. Extrapoliert man diesen Trend linear, so erhält man für das Jahr 2015 einen Wert von gut 15 %, der ungefähr der Hälfte des Wertes von 1990 und damit fast genau der Zielvorgabe von MDG1 entspricht. MDG1 fordert also nicht weniger, aber eben auch nicht mehr, als dass der Trend der Armutssenkung der 1960er, 1970er und 1980er Jahre auch in den 25 Jahren nach 1990 aufrechterhalten wird. Ein besonders ehrgeiziges Ziel ist das natürlich nicht, weswegen man sich auch nicht darüber wundern sollte, dass es nach den derzeit vorliegenden Daten mit hoher Wahrscheinlichkeit bis 2015 erreicht wird. Und dass dies gelingt, ist auch noch fast ausschließlich der sehr positiven Entwicklung in Ost- und Südostasien zu verdanken. In anderen Weltregionen wie z.B. Subsahara-Afrika ist der Anteil der Einkommensarmen seit 1990 kaum zurückgegangen, und in Westasien, Zentralasien und Osteuropa ist er zumindest zwischenzeitlich sogar gewachsen.

Abbildung 2:

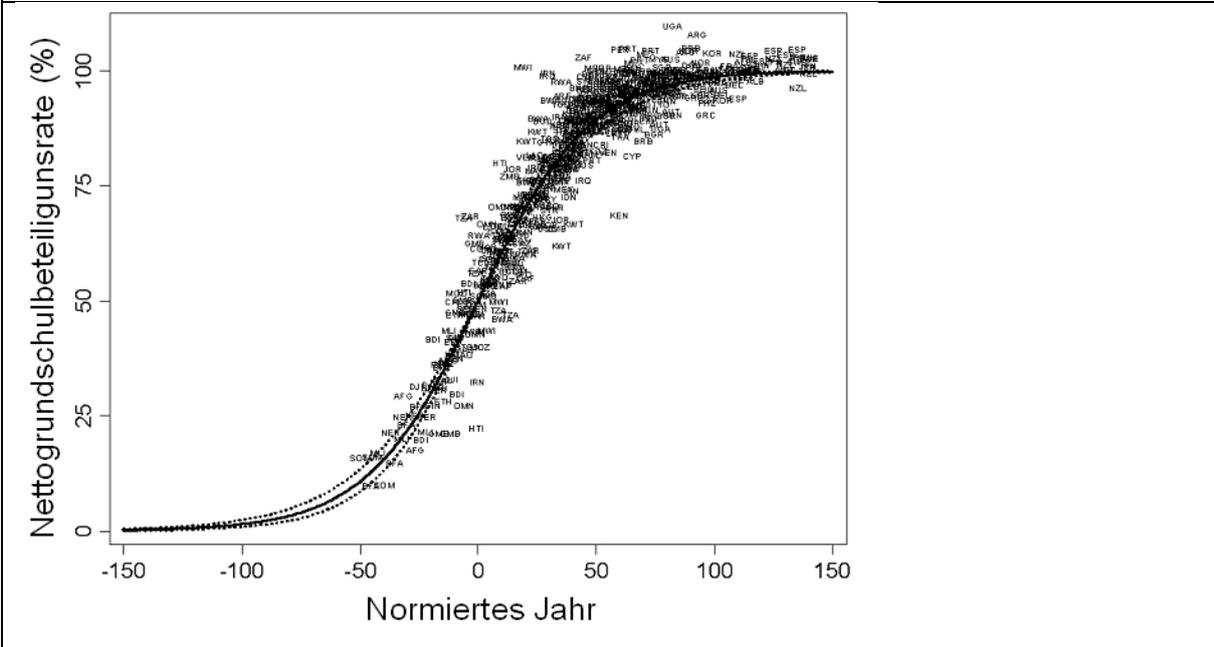
Ganz anders sieht es bei einigen anderen MDGs aus. Abbildung 3 stellt dies exemplarisch für MDG2 dar, nach dem bis spätestens 2015 alle Kinder weltweit die Möglichkeit haben sollen, die Grundschule abzuschließen. 1960 besuchten rund 46 % aller Kinder im Grundschulalter die Schule, und bis 1990 war dieser Anteil auf 78 % angestiegen. Würde man diesen Trend über das Jahr 1990 hinaus linear extrapolieren, so würde daraus für das Jahr 2015 ungefähr der Wert von 100 % resultieren, der durch MDG2 angestrebt wird. Von einer solchen Entwicklung ist die Welt aber relativ weit entfernt. So lag die globale Nettogrundschulbeteiligungsrates 2007 lediglich bei rund 89 % und damit 4 Prozentpunkte unter dem Wert, bei dem sie liegen müsste, wenn man bei diesem Indikator von einer linearen Entwicklung ausgeht. Mit anderen Worten war zwischen 1990 und 2007 die Hälfte des Fortschritts erreicht, den MDG2 für die Zeit bis 2015 vorsieht. Im Falle einer linearen Entwicklung hätte der Fortschritt aber bereits zwei Drittel betragen müssen, da bereits 17 von 25 Jahren verstrichen waren.

Abbildung 3:



Quelle: Eigener Entwurf auf der Grundlage von Daten aus Bhalla (2004); World Bank (2006).

Abbildung 4:



Erläuterung: Das jeweilige Jahr, in dem die einzelnen Länder eine Schulbeteiligungsquote von 50 % erreicht hatten, wurde in der Darstellung auf 0 normiert.

Quelle: Clemens / Kenny / Moss (2004, 16).

Dies liegt nicht zuletzt daran, dass bei der Steigerung der Nettogrundschulbeteiligungsrate nicht von einem linearen Trend ausgegangen werden kann, was Abbildung 4 verdeutlichen soll, die Clemens, Kenny und Moss (2004) erstellt haben. In ihr sind sämtliche bekannten Werte der Grundschulbeteiligungsrate aller Länder der Welt zu verschiedenen Zeitpunkten markiert, wobei der Zeitpunkt an dem die Länder eine 50%ige Grundschulbeteiligung erreicht hatten auf null normiert ist. So erreichte die Nettogrundschulbeteiligungsrate in Kanada die 50 %-Marke im Jahr 1871, so dass dieses Jahr auf null normiert wurde. Dreißig Jahre später, im Jahr 1901, lag sie bereits bei 57 %, so dass dieser Wert beim Jahr 30, der Wert des Jahres 2001 hingegen beim Jahr 100 eingetragen ist. In Gambia hingegen besuchten erst 1981 die Hälfte aller Kinder Grundschulalter die Schule, so dass dieses Jahr auf null normiert wurde, während der Wert des Jahres 2000 (69 %) beim Normjahr 19 eingetragen war.

Die Abbildung verdeutlicht, dass der Anstieg der Nettogrundschulbeteiligungsrate in allen Ländern einen sehr ähnlichen Verlauf nimmt. Dieser ist aber nicht linear, sondern verläuft vielmehr wie ein in die Breite gezogenes „S“. Dies lässt sich recht leicht erklären: Zu Beginn der Entwicklung, wenn es noch kein öffentliches Schulsystem gibt, dauert es relativ lange, bis eine nennenswerte Zahl von Kindern die Grundschule besucht, da erst einmal Schulen gebaut und zumindest einige Lehrer ausgebildet werden müssen. Das dauert Zeit, in der die Grundschulbeteiligungsrate nur langsam wächst. Selbst wenn es gelingt, viele Schulen gleichzeitig zu bauen, scheitert die Ausbildung einer größeren Zahl von Lehrern daran, dass es ja bis dahin fast keine Schulabgänger gibt, die man zum Lehrer ausbilden könnte. Erst nach zwei bis drei Generationen gibt es mehr Lehrer, und die Grundschulbeteiligungsrate steigt rascher und rascher. Wenn diese aber die 50 %-Marke deutlich überschritten hat und sich auf die 100 % zu bewegt, verlangsamt sich die Entwicklung wieder. Wenn nämlich erst einmal die Städte mit Schulen versorgt sind und nach und nach auch die größeren und kleineren Dörfer, dann wird es immer schwieriger und immer teurer, die Grundschulbeteiligungsrate noch weiter zu steigern, bis auch das letzte Kind im Land eingeschult ist, das irgendwo in einem entlegenen Gebiet lebt, vielleicht als Kind von Nomaden in der Wüste oder als Mitglied eines Stammes im Regenwald.

Vor diesem Hintergrund hat es eine ganz andere Bedeutung, dass in Ländern wie bspw. Burkina Faso im Jahre 2005 nur 45 % aller Kinder im Grundschulalter tatsächlich die Schule besuchten. Die Umsetzung von MDG2 erfordert, dass überall auf der Welt, also auch in Burkina Faso die Grundschulbeteiligungsrate spätestens 2015 bei 100 % liegt. Nach dem

Muster der historischen Trends in anderen Ländern ist aber selbst mit einer Nettogrundschulbeteiligungsrate von 95 % frühestens 2070 zu rechnen. MDG2 impliziert also, dass Burkina Faso diese Marke mehr als 50 Jahre früher erreicht als andere Länder. Dies ist sicherlich nicht ganz unmöglich; für ein Land mit begrenzten finanziellen und natürlichen Ressourcen wie Burkina Faso ist ein solches Ziel aber allenfalls mit Hilfe von signifikanter externer Unterstützung zu erreichen, da der Investitionsbedarf immens ist.

Ein sechster kritischer Punkt ist die Art und Weise, wie die MDGs formuliert wurden. Alle sind so abgefasst, dass sie für die am wenigsten entwickelten Länder besonders schwer zu erreichen sind. Hierauf hat Easterly (2009) hingewiesen, dessen Aufsatz auch Tabelle 1 entnommen ist. Sie verdeutlicht, dass jedes der MDGs auf mindestens viererlei Weise hätte formuliert werden können: Natürlich kann man immer einen Zielwert vorgeben, der von allen Ländern zu erreichen ist (2. Spalte), wie bspw. in MDG2 (nach dem spätestens 2015 alle Länder eine Grundschulbeteiligung von 100 % aufweisen müssen). Man könnte auch vorgeben, wie stark sich ein Indikator verändern soll, wobei wiederum eine absolute Vorgabe (z.B. Anstieg um 20 Prozentpunkte) und eine relative Vorgabe (z.B. Verdoppelung des ursprünglichen Wertes) für die angestrebte Veränderung denkbar sind. Im letzten Fall muss wieder unterschieden werden, ob das Ziel positiv oder negativ formuliert wird. So würde man intuitiv Fortschritte bei der Trinkwasserversorgung positiv formulieren (z.B. Verdoppelung des Anteils der Einwohner *mit* Zugang zu Trinkwasser). MDG7c formuliert aber negativ, indem es eine Halbierung des Anteils der Einwohner *ohne* Zugang zu Trinkwasser fordert.

In der Tabelle ist vermerkt, welche dieser vier Möglichkeiten der Zielformulierung den besonders unterentwickelten Ländern die Zielerreichung besonders leicht („+“) bzw. besonders schwer („–“) gemacht hätte. Die Schattierung von jeweils einem Feld pro Reihe zeigt an, für welche Formulierung man sich bei der Zusammenstellung der MDGs jeweils entschieden hat. Dies verdeutlicht, dass stets die Formulierung gewählt wurde, die es den am wenigsten entwickelten Ländern, insbesondere also den Ländern in Subsahara-Afrika, besonders schwer macht, das jeweilige Ziel zu erreichen. Easterly hat seinem Aufsatz daher den Titel „How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa“ gegeben.

Tabelle 1:
alternative Möglichkeiten der Formulierung der MDGs und inwieweit sie es für die Zielerreichung für die am wenigsten entwickelten Länder besonders leicht (+) bzw. besonders schwer (–) gemacht hätten

	Vorgabe eines Zielniveaus	Vorgabe einer absoluten Veränderung	Vorgabe einer relativen Veränderung	
			übliche Formulierungsweise	umgekehrte Formulierungsweise
Einkommensarmut (MDG1)	–	+	–	+
Grundbildung (MDG2)	–	+	–	+
Gleichstellung der Geschlechter (MDG3)	–	+	+	+
Kindersterblichkeit (MDG4)	–	+	–	–
Zugang zu Trinkwasser (MDG7)	–	+	+	–

Erläuterung: dunkel unterlegt ist jeweils die Formulierung, die bei der Zusammenstellung der MDGs gewählt wurde.

Quelle: Eigener Entwurf in Anlehnung an Easterly (2008).

Der siebte Kritikpunkt ist, dass sich die Umsetzung der MDGs aufgrund von statistischen Problemen gar nicht bzw. nur schwer beobachten lässt. Erstens sind einige Unterziele noch gar nicht spezifiziert, bzw. es fehlen messbare Indikatoren der Zielerreichung. So enthält bspw. MDG1 seit 2008 das Unterziel, dass alle Erwerbstätigen nur „*decent work*“ verrichten sollen. Was hierunter zu verstehen ist, wird aber nicht näher erläutert, und erst recht wird kein Indikator genannt, mit dem die Umsetzung des Unterziels gemessen werden könnte. Zweitens sind zu einigen MDG-Indikatoren die erforderlichen Daten gar nicht vorhanden. So fordert MDG5 eine Verringerung der Müttersterblichkeitsrate von 1990 um drei Viertel bis 2015. Zu den meisten Ländern liegen aber keinerlei Daten über das Niveau der Müttersterblichkeit um das Jahr 1990 vor. Drittens lassen sich auch genauere aktuelle Daten nur schwer zu allen MDG-Indikatoren erheben. Dies wird bspw. dadurch deutlich, dass die

von der Weltbank und von UNESCO veröffentlichten Schulbeteiligungsraten erheblich divergieren. Viertens ist ein Vergleich der Daten zu unterschiedlichen Ländern bei einigen der MDGs gar nicht möglich bzw. sinnvoll. So wird bspw. der Anteil der Kleinkinder mit Untergewicht in vielen Ländern als Proxy-Indikator für Unterernährung herangezogen. Dabei wird aber weltweit dasselbe Gewicht zur Abgrenzung der Untergewichtigen angesetzt, obwohl Kinder in einigen Weltregionen selbst bei gleicher Ernährung im Schnitt um bis zu 2 % weniger wiegen als in anderen Weltregionen. Das Ausmaß des Hungers kann dadurch überzeichnet oder unterzeichnet werden (*Klasen 2008*).

Der achte Kritikpunkt ist, dass die MDGs Verteilungseffekte missachten. Lediglich unter MDG1 werden auch Verteilungsaspekte erfasst. Unter anderem wird hier der Anteil des ärmsten Bevölkerungsfünftels am Gesamtkonsum gemessen. Auch der Anteil der Einkommensarmen an der Gesamtbevölkerung ist ein Indikator, der bis zu einem gewissen Grad von Verteilungseffekten beeinflusst wird. Nur ein Anstieg des Einkommens der Armen führt hier zu einer Verbesserung des Indikatorwertes eines Landes, während es bei den anderen MDGs gleichgültig ist, ob sich die Lage der Reichen oder die der Armen verbessert. Ebenso ist es bspw. bei MDG4 unerheblich, ob die Wahrscheinlichkeit von Kindern, den fünften Geburtstag zu erleben, in Familien steigt, in denen diese Wahrscheinlichkeit besonders gering ist, oder ob sie in Familien steigt, in denen die Kinder ohnehin eine hohe Überlebenschance haben. Dies liegt daran, dass lediglich der ungewichtete Mittelwert erfasst wird. Wenn sich dieser verbessert, wissen wir nicht, wer hiervon profitiert.

Die MDGs können also unter Umständen Anreize für die Regierungen von Entwicklungsländern schaffen, sich vornehmlich für die städtische Mittelschicht anstatt für die Benachteiligten im ländlichen Raum einzusetzen. Durch die MDGs sehen sie sich gefordert, die Kinder- und Müttersterblichkeitsraten in ihren Ländern zu senken – auf welche Weise auch immer. Sie mögen also versucht sein, sich zum Beispiel auf eine Senkung der Sterblichkeitsraten in städtischen Gebieten zu konzentrieren, auch wenn sie dort ohnehin viel niedriger liegen als im ländlichen Raum. Abgesehen davon, dass die städtische Mittelschicht für die Machtsicherung der Regierenden wichtiger ist als die Landbevölkerung, ist es auch vielfach preiswerter Kampagnen zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung im dichtbesiedelten städtischen Raum durchzuführen, als in entlegenen Landesteilen, wo es an jeglicher Infrastruktur mangelt.

Derartiges Handeln ist natürlich nicht ganz im Sinne der MDGs. Sie sollen ja globale menschliche Entwicklung messen und fördern. Die Frage,

wie das Wohlergehen der Individuen zu einem einzigen Parameter aggregiert werden kann, ohne dass dabei Informationen verlorengehen, löst sie aber nicht. Ökonomen arbeiten hierfür mit sogenannten *Wohlfahrtsfunktionen*, die sich aus dem Nutzen der einzelnen Gesellschaftsmitglieder zusammensetzen. Ganz grob bieten sie drei verschiedene Möglichkeiten, den Nutzen unterschiedlicher Menschen zu gewichten. Welcher Weg der richtige ist, ist fast schon eine weltanschauliche Frage.

Die erste Möglichkeit der Gewichtung könnte man als Bentham'schen Ansatz bezeichnen. Ihm zufolge ist soziale Wohlfahrt die Summe der individuellen Nutzen. Alle Nutzenwerte werden also gleich stark gewichtet, was zur Folge hat, dass es unerheblich ist, welches Mitglied einer Gesellschaft einen bestimmten Nutzenzuwachs erfährt. Jeder derartige Zuwachs übersetzt sich „eins zu eins“ in eine Steigerung der sozialen Wohlfahrt. Ein Einkommensanstieg bei den Reichen wird also genauso hoch bewertet wie ein Einkommensanstieg bei den Armen.

Eine zweite Möglichkeit ist der sog. Rawls-Ansatz. Er geht davon aus, dass diejenige Verteilungsordnung angestrebt werden sollte, für die sich Menschen entscheiden würden, die noch nicht wissen, an welcher Stelle in einer Gesellschaft sie geboren werden. Im Zweifelsfall würden sie danach trachten, das Wohlergehen derjenigen zu verbessern, denen es am schlechtesten geht (sog. Maximin-Strategie) – für den Fall nämlich, dass sie das Schicksal ereilt als eines der am stärksten benachteiligten Individuen in die Gesellschaft hineingeboren zu werden. Aufgrund dieser Überlegungen setzt der Rawls-Ansatz soziale Wohlfahrt mit dem Nutzen der am schlechtesten gestellten Gesellschaftsmitglieder gleich. Eine Verbesserung ihres Nutzens übersetzt sich in eine gleich hohe Steigerung der Rawls'schen Wohlfahrtsfunktion, die aber von Veränderungen des Nutzens wohlhabenderer Menschen ganz unabhängig ist.

Die dritte Möglichkeit, soziale Wohlfahrt zu definieren, liegt zwischen diesen beiden Ansätzen. Bei diesem sog. Nash-Ansatz geht ähnlich wie beim Bentham-Ansatz der Nutzen von jedem Individuum in die soziale Wohlfahrtsfunktion ein. Jedoch werden Veränderungen des Nutzens benachteiligter Menschen überdurchschnittlich gewichtet. Wenn also bspw. das Einkommen eines ohnehin reichen Menschen steigt, führt dies zu einer Steigerung der sozialen Wohlfahrt, diese würde aber noch viel stärker zunehmen, würde das Einkommen eines Armen um denselben Betrag wachsen.

Nun kann man aber feststellen, dass die einzelnen MDGs auf sehr unterschiedlichen Ansätzen beruhen. Wie bereits erläutert, entspricht die Art und Weise, wie MDG4 und MDG5 formuliert sind, dem Bentham'schen Ansatz. MDG1 hingegen, das nur darauf abzielt, das Einkom-

men der Armen über eine bestimmte Armutsgrenze zu heben, kommt dem Rawls-Ansatz sehr nahe.

Die Frage ist, ob man diese Uneinheitlichkeit eigentlich will. Hierüber sollte sich die internationale Gemeinschaft Gedanken machen. Ist es Absicht, dass den MDGs unterschiedliche Verteilungsphilosophien zugrunde liegen? Wenn dies nicht der Fall ist, sollte man darauf achten, ein mögliches neues Zielsystem, das für die Zeit nach 2015 gilt, konsistenter zu formulieren als die MDGs.

Der neunte und letzte Kritikpunkt, den ich nennen möchte, besteht darin, dass die MDGs ein gewisses Risiko für die Nachhaltigkeit der globalen Entwicklung darstellen. Einerseits stehen soziale und ökonomische Aspekte von Entwicklung bei ihnen eindeutig im Vordergrund. Ökologische Ziele tauchen erst unter MDG7 auf und stehen noch dazu in der Diskussion über die MDGs oft im Schatten der beiden nicht dem Umweltschutz zurechenbaren Unterziele von MDG7 (Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, Lebensbedingungen in Slums). Andererseits gehen von der MDG-Agenda aber auch Gefahren für die ökonomische und soziale Nachhaltigkeit von Entwicklung aus. Sie schafft Anreize für die Politik, alles zu tun, um bestimmte Ergebnisse bis 2015 zu erreichen, auch wenn dieser Erfolg nur von kurzer Dauer ist und das Erreichte nach 2015 wieder in sich zusammenbricht.

IV. Konsequenzen für ein mögliches neues Zielsystem für die Zeit nach 2015

Aus den Stärken und Schwächen der MDGs sollten Lehren gezogen werden, die bei der Diskussion über ein mögliches neues globales entwicklungspolitisches Zielsystem für die Zeit nach 2015 zu berücksichtigen sind.

Erstens sollte dieses neue Zielsystem formal an die MDGs anschließen. Diese haben sich in vielerlei Hinsicht bewährt. So sollte auch das neue Zielsystem ergebnisorientiert, konkret, messbar und mit einem bestimmten Termin verbunden sein, damit jederzeit überprüft werden kann, ob die tatsächliche Entwicklung den Vorgaben entspricht. Ebenso sollten die einzelnen Ziele wieder genauso eingängig, lebensnah, plausibel und leicht verständlich formuliert sein, wie dies bei den MDGs der Fall ist, weil der Hauptzweck einer solchen neuen Agenda sicherlich wieder der Mobilisierungseffekt sein wird.

Zweitens sollten die möglichen Ziele auch inhaltlich zumindest teilweise an die MDGs anschließen. Denn selbst wenn es gelingt, alle MDGs bis

2015 zu erreichen, wird auf den Gebieten, die sie betreffen, noch viel zu tun sein: Auch in diesem Fall wird noch immer rund eine Milliarde Menschen in absoluter Armut leben. Noch immer werden zu viele Kinder und Mütter bei der Geburt sterben. Und noch immer werden viele Menschen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben.

Drittens sollten diese Ziele ambitioniert, aber realistisch bleiben. Sie sollten durchaus eine Herausforderung darstellen und nicht lediglich einen Trend aus der Vergangenheit in die Zukunft fortschreiben, wie dies bei MDG1 der Fall war. Sie sollten aber auch erreichbar sein und nicht wie bspw. MDG2 eine Vorgabe machen, die auch mit größter Mühe nicht ganz erfüllt werden kann.

Viertens sollte eine neue Agenda auch pragmatisch sein. Sie sollte nicht zu viele Ziele enthalten, sondern sich auf das Wichtigste und Machbare konzentrieren. Ebenso sollte sie nur Ziele enthalten, die auch mit sinnvollen, messbaren Indikatoren erfasst werden können und über die sich tatsächlich Konsens unter allen wichtigen Akteuren herstellen lässt. Insbesondere sollte das erst vor zwei Jahren aufgenommen Unterziel „*decent work*“ mit messbaren Indikatoren versehen werden. Wenn dies nicht gelingt, sollte man es lieber aus der MDG-Agenda entfernen und nur ein oder zwei seiner Teilaspekte aufnehmen. So sollte es bspw. leicht sein, aussagekräftige Indikatoren für soziale Sicherheit zu definieren.

Ganz wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass der globale Süden an der Zusammenstellung der neuen Zielagenda von Anfang an stärker beteiligt wird als dies bei der MDG-Agenda der Fall war.

Fünftens sollten auch qualitative Aspekte von Entwicklung abgebildet werden – insbesondere im Bereich Bildung.

Sechstens sollten die einzelnen Ziele untereinander konsistent sein und Verteilungsaspekte in der gleichen Weise berücksichtigen. Bevor sie formuliert werden, sollte Einigkeit darüber hergestellt werden, welcher Verteilungsphilosophie sie genügen sollen.

Siebtens müssen zusätzliche Unterziele und Indikatoren aufgenommen, die den Umweltschutz stärker in die Agenda integrieren. Auch Vorgaben, die der Eindämmung des Klimawandels dienen, sind dabei zu berücksichtigen.

Zudem kann man auch darüber nachdenken, Indikatoren für die Energieversorgung und die Transportinfrastruktur aufzunehmen.

Wünschenswert wäre es ebenfalls, wenn es gelänge, politische Ziele in die Agenda mit aufzunehmen, bspw. die Verwirklichung von Menschen-

und Freiheitsrechten, politische Mitbestimmung, die Transparenz von Entscheidungen und die Unabhängigkeit der Justiz. Vermutlich ist ein solches Unterfangen auf internationaler Ebene aber nicht durchsetzbar.

Achtens sollten zukünftig die Entwicklungen bei allen Zielen, Unterzielen und Indikatoren auch getrennt nach Geschlecht, Landesteil, Ethnie, Konfession usw. erfasst werden, damit auch auf diese Weise Verteilungseffekte gemessen und Ungleichheiten bei der Entwicklung von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen rechtzeitig identifiziert werden können.