

Der post MDG – Prozess: Eine Gedankenskizze

Dirk Messner

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. wirtschaftl.
Zusammenarbeit u. Entwicklung

Ausschussdrucksache
17(19)481 c

ÖA am 17. April 2013

15. April 2013

I Die MDGs als Erfolgsgeschichte – lessons learnt

Die MDGs, eingebettet in die Millenniums-Erklärung, waren eine Erfolgsgeschichte. Sie haben die öffentliche Meinung weltweit beschäftigt, der Entwicklungspolitik eine klare und verständliche Richtung gegeben, dazu beigetragen, den Trend sinkender ODA-Investitionen in den 90er Jahren umzudrehen, und ein Zielsystem vorgegeben, das sich von den umstrittenen Strukturanpassungsprogrammen der 1980er/1990er Jahre (Washington Consensus; makroökonomische Reformen als Motor sozio-ökonomischer Entwicklung) deutlich absetzte und das Augenmerk auf „menschliche Entwicklung“ und Armutsbekämpfung setzte. Die MDGs haben dazu beigetragen, Investitionen in die wesentlichen Grundlagen menschlicher Entwicklung (insbesondere Gesundheit, Bildung) zu stärken und die Legitimation internationaler Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern. Zugleich ist die Kritik nicht ungerechtfertigt, dass die MDGs von anderen wichtigen Grundlagen menschlicher Entwicklung „abgelenkten“, z.B. von Investitionen in produktive Sektoren und von governance-Fragen.

Die MDGs waren dennoch, aus politischer und technischer Perspektive, ein erfolgreiches Projekt, weil: (a) sie von einem breiten Konsens getragen wurden, (b) sie auf ein begrenztes Bündel von Zielen und nicht auf Aktivitäten ausgerichtet waren, (c) die meisten Zielindikatoren auf nationaler und globaler Ebene messbar und daher überprüfbar waren, (d) kontinuierliche Monitoring-Prozesse etabliert wurden, (e) die Ziele eine ethische Richtung vorgaben und (f) die MDGs von zentralen politischen Entscheidungsträgern der internationalen Entwicklungspolitik sowie in den Entwicklungsländern aufgegriffen wurden. Die MDGs dienten der internationalen Entwicklungskooperation als globales Narrativ. Kritisch sei angemerkt, dass die MDGs von Akteuren aus Schwellen- und Entwicklungsländern häufig als „OECD-Produkt“ wahrgenommen wurden, weil die armen Länder an der Entwicklung der MDGs nicht angemessen beteiligt waren.

Aus dieser Erfolgsgeschichte sollte für das Design von post MDGs gelernt werden.

Darüber hinaus sollten zwei wichtige politische Dynamiken berücksichtigt werden, die die derzeitigen Beziehungen zwischen OECD-, Schwellen- und Entwicklungsländern betreffen.

Erstens kann der post MDG-Prozess nur gelingen, wenn sich auch die Schwellenländer als dessen Motoren begreifen. Zweitens spricht viel dafür, dass sich die G 77 – Länder nicht auf einen post MDG-Prozess einlassen, der nur (oder im wesentlichen) Ziele festlegt, die sie zu erfüllen hätten, während keine Anforderungen an die Entwicklungsziele der OECD-Länder gestellt werden.

II Relevante Dimensionen zur Gestaltung des post MDG – Prozesses

Um zu wirksamen und international akzeptierten post MDGs zu gelangen, müssen die folgenden Dimensionen berücksichtigt werden.

- 1) **Radikale Veränderung des globalen Kontextes:** Aufstieg der Schwellenländer; Finanz- und Verschuldungskrisen in den OECD-Ländern; 2/3 der Armen leben nun in MICs; die 25-30 ärmsten Länder der Welt sind überwiegend durch Gewaltökonomien, Bürgerkriegssituationen und gescheiterte Staatlichkeit gekennzeichnet; beschleunigte Urbanisierung; globale Mittelschichten leben zunehmend in nicht-OECD-Ländern; Klimawandel, Ressourcenknappheiten, planetare Grenzen; globale Systemrisiken, global commons, globale Interdependenzen.
- 2) **Ausrichtung der Entwicklungsziele/ Prioritätensetzung:** Welche globalen Entwicklungsziele sind vor diesem Hintergrund bis 2030 relevant? Welches globale Entwicklungsnarrativ wäre den globalen Entwicklungstrends angemessen?
- 3) **Drivers of Change:** Welche Akteure und Allianzen können den post MDG-Prozess vorantreiben und prägen? Wie sollte der post MDG-Prozess gestaltet werden? Welches globale Entwicklungsnarrativ hat eine Durchsetzungschance („It`s politics, stupid.“; Erwartungsmanagement)?
- 4) **Messbarkeit von Zielen, Monitoring als softes Global Governance – Instrument:** Wie können komplexe, globale, oft umstrittene Entwicklungsziele in möglichst einfache, messbare und breit legitimierte Indikatoren übersetzt werden (z.B. statt des politisch schwierigen „2 ° - Zieles“, die drei plausiblen Energieziele, der „energy for all – Initiative“, die vom Ergebnis her identisch sind).
- 5) **Sprache:** Die MDGs haben viele Menschen angesprochen und die Rationalität der Entwicklungspolitik auf wenige Begriffe reduziert (Armutsbekämpfung, menschliche Entwicklung). Welche Begrifflichkeiten könnten die post MDGs prägen?

III Zwei Optionen für den post MDG – Diskurs

1) *MDGs erhalten, denn die Aufgabe ist längst nicht abgearbeitet.*

Absolute Armut wird auch bis 2030 eine zentrale Herausforderung sein. Statt neue Ziele zu entwickeln, sollten die MDGs weiterverfolgt werden. Ziele könnten sein: „Halbierung der Armut“ in den 25-30 ärmsten Ländern; Reduzierung des Anteils der Armen an der

Weltbevölkerung auf 10 % bis 2030 (1980: etwa 50 %, 2000: 38 %; 2012: 25 %)
Überwindung der „2 \$ - Armut“ in den sonstigen nicht-OECD-Ländern.

2) **MDG plus – Agenda**

Die Welt hat sich signifikant verändert; eine schlichte Fortschreibung des alten Ansatzes ist daher nicht attraktiv; neue Entwicklungsprobleme sollten berücksichtigt werden, z.B. Ungleichheit, „grüne“ Indikatoren (z.B. energy for all), Korruption/ governance. Paul Collier schlägt z.B. drei Elemente für eine MDG plus – Agenda vor: a) existing MDGs/ poverty („raising the floor to wellbeing“); b) protecting natural wealth/ assets in national economies; c) ensuring human dignity („jobs and justice“).

IV Ein neues globales Entwicklungsleitbild für eine radikal veränderte Welt

Die Armutsagenda bleibt wichtig; es gibt Chancen, die weltweite Armut weiter signifikant zu reduzieren. Aber: Die zukünftigen Kooperationsbeziehungen zwischen OECD- und nicht-OECD-Länder gehen deutlich über die Armutsagenda hinaus. Globale Entwicklungsziele für 2015 – 2030 müssen neue Herausforderungen umfassen, um relevant für die Zusammenarbeit der OECD-, der Schwellen- und der Entwicklungsländern in den kommenden Dekaden zu sein. Die post MDG – Agenda könnte aus vier existierenden Entwicklungsdiskursen herausdestilliert werden:

- 1) Wie kann die **globale Armut** (in den schwierigen 25-30 Ländern; die 2 \$ - Armut in den stabilen LDC und MICs) weiter reduziert werden? Wie kann die zunehmende Ungleichheit gestoppt werden?
- 2) Wie können die „**planetarischen Grenzen**“ in nationale und globale Entwicklungsziele übersetzt werden? Werden diese Grenzen (Klima, Biodiversität, Klima, Ozeane et al.) überschritten, lassen sich auch die Armutsziele nicht nachhaltig erreichen. Die Naturwissenschaften zeigen, dass hier in den kommenden 2-3 Dekaden Umkehrtrends erreicht werden müssen, um irreversible Schäden im Erdsystem zu vermeiden. Die Naturwissenschaftlichen verweisen zudem darauf, dass sich die Menschheit seit wenigen Dekaden im Übergang zum **Anthropozän** befindet, in dem sie selbst die stärkste geologische Kraft im Erdsystem darstellt. Daraus ergeben sich hohe und neuartige Anforderungen an eine Kultur der Erdsystembewahrung und der globalen Verantwortung.
- 3) Globalisierung eröffnet gerade für viele Entwicklungsländer Handlungsoptionen. Die Globalisierung kann aber nur stabilisiert werden und globale Risiken (auch jenseits der Umweltdimensionen) können nur eingehegt werden, wenn die Staatengemeinschaft lernt, **global commons** gemeinsam zu erhalten und in **globale öffentlich Güter** zu investieren (Themenfelder: Frieden/ Sicherheit; stabile

Finanzmarktstrukturen; grenzüberschreitende Krankheiten; globale Ernährungssicherung, globale Infrastrukturen u.a.).

- 4) Wie können zukunftsfähige **Wohlfahrtskonzepte** für 9 Mrd. Menschen aussehen, die die planetarischen Grenzen akzeptieren, zum Erhalt und der nachhaltigen Nutzung der global commons beitragen, die Rechte zukünftiger Generationen berücksichtigen und menschliches Wohlbefinden abbilden? Wie kann das Wachstums- und BSP-orientierte Messinstrumentarium erweitert werden, um diesen Anforderungen gerecht zu werden?

Aus diesen vier Diskurssträngen könnten folgende wesentliche Elemente („The future we want“) eines post MDG – Narratives entstehen:

- a) Eradicating poverty dignity, justice, “floors to well being”, equality (Collier)
Zielgruppe: vor allem LDCs, MICs (equality: auch OECD)
- b) Shaping wealth, securing our natural assets, accepting the planetary boundaries
Investing in our future Zielgruppe: vor allem OECD, emerging economies (auch LDCs, wenn es um Stabilisierung natürlicher Ressourcen geht)
- c) Managing our global commons ... global stewardship, global citizenship
Zielgruppe: alle Länder (mit verteilten Verantwortlichkeiten)

Vor diesem Hintergrund könnte ein zwei Säulen-Modell für die post MDGs entwickelt werden:

Säule 1/ Die Ländersäule – eradicating poverty, securing our natural assets and shaping wealth: Entwicklungsziele, die (wie bei den etablierten MDGs) auf nationaler Ebene verfolgt und gemessen würden. Die existierenden Ziele würden ergänzt: equity, shaping wealth (Ressourcen- und Energieeffizienz), natural assets (zu diskutieren wären: governance/ Korruption, Investitionen in human capabilities, F&E). Die Säule 1 würde sich an dem „MDG plus-Konzept“ ausrichten.

Säule 2/ managing our global commons – globale Entwicklungsziele, denen sich die Weltgemeinschaft verpflichtet fühlt: Auswahl von 5 – 8 zentralen global commons – Zielen (z.B. Stopp der Degradierung globaler Agrarflächen; Einigung auf 700 Gigatonnen Treibhausgasbudget bis 2050; Verdoppelung der Energieeffizienz, Verdopplung der weltweiten F&E – Ausgaben, energy for all). Aufgabe wäre es, aus den vielen internationalen Dokumenten der vergangenen Jahre die zentralen globalen Entwicklungsziele heraus zu filtern, die darauf abzielen die global commons zu schützen. Diese prioritären Ziele müssten in messbare Indikatoren übersetzt und zukünftig regelmäßig einem Monitoringprozess unterzogen werden, um internationale Aufmerksamkeit und Accountability zu erzeugen. Für die Erreichung dieser Ziele sollten die internationalen Organisationen (wie Weltbank, UN-Generalversammlung, regionale Entwicklungsbanken) und die Internationalen Clubs (G 20,

OECD/ DAC, BRICs, EU, ASEAN) verantwortlich gemacht werden. Sie müssten jährlich Rechenschaft ablegen, was sie zur Erreichung der global commons – Ziele tun. Diese Ziele sollten/ müssten also nicht auf nationale Ebene herunter gebrochen werden. Die internationalen Akteure müssten Rechenschaft ablegen, wie ihre Beiträge zur Stabilisierung der global commons ausfallen. Hier würde eine Global Governance – Verantwortlichkeit für die globalen Gemeinschaftsgüter geschaffen, die in den bisherigen MDGs nicht angelegt ist. Die Hoffnung wäre, dass, ähnlich wie bei den MDGs, durch wenige, konkrete, messbare Ziele, Monitoringverfahren und die Zuschreibung von Verantwortlichkeiten ein politischer Prozess entstünde, der Global Governance – Dynamiken zum verantwortlichen Umgang mit den global commons in Gang setzte.

V It`s politics, stupid

Das skizzierte ambitionierte Entwicklungsleitbild wäre den sich abzeichnenden Problemlagen angemessen. Es würde drei wesentliche globale Herausforderungen in das Zentrum „oft he future we want“ stellen:

- 1) Armut abschaffen.
- 2) In der Weltgemeinschaft unseren Reichtum und unser Wohlfahrtsverständnis in den planetarischen Grenzen gestalten.
- 3) Die gemeinsamen Lebensgrundlagen (global commons) der Menschheit stabilisieren und verantwortungsvoll nutzen.

Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass auf der internationalen Ebene zentrale Verhandlungsprozesse blockiert oder gar gescheitert sind (WTO-Prozess, Klimaverhandlungen), die sich um die global commons kümmern. Insofern ist das ambitionierte post MDG-Leitbild kein Selbstläufer, es könnte rasch in schwieriges internationales Fahrwasser geraten oder auch scheitern. Andererseits könnte der post-MDG-Prozess helfen, die blockierten internationalen Verhandlungsprozesse aufzubrechen, denn in der vorgeschlagenen „zweiten Säule“ des post MDG-Prozesses geht es nicht um „völkerrechtlich verbindliche Verpflichtungen“ (die in der derzeitigen „G 0 – Konstellation“ der internationalen Politik nicht zu erreichen sind), sondern um „weiche Vereinbarungen“, Monitoring-Prozesse, entstehende Rechenschaftspflichten, gemeinsame Lernprozesse.

Verfolgt man das ambitioniertere Leitbild, wird der post MDG-Prozess genauso wichtig, wie das Zielsystem selbst. Die Herausforderung bestünde darin, eine Allianz aus interessierten und engagierten OECD, Schwellen- und Entwicklungsländern aufzubauen, um den post MDG – Prozess in eine ambitionierte, den realen Problemlagen entsprechende Richtung zu lenken. Die „MDG plus-Variante“ wäre dann eine Rückfalloption.

Post-2015 development goals



Two-pillar concept

Nationally oriented development goals:

“Eradicate poverty“ / “dignity“ / “shared prosperity“ / “new wealth concepts“

- Existing MDGs, incrementally modified
- plus
- Energy / resource efficiency
- Equity
- Governance

Globally oriented development goals:

“Managing our global commons – global stewardship“

Focus on 5-8 most relevant global commons / goals (examples: boundaries; targets)

- Stabilizing international financial markets
- Stabilizing acidification of the oceans/ global soils
- Limited greenhouse gas budget (700 Gt - 2050)
- Low carbon urbanization; next 3 billion people
- Doubling global R + D
- Monitoring, accountability, action: IGOs (World Bank, Regional Development Bank, UN General Assembly), Clubs (G20, BRICs)

→ Create a culture of global stewardship