

Die Post-2015-Agenda. Gemeinsame Ziele für Entwicklung und Nachhaltigkeit

Jens Martens

Der internationalen Entwicklungspolitik stehen entscheidende Weichenstellungen bevor. In den kommenden drei Jahren wird über die Zukunft der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) entschieden, die die Entwicklungspolitik seit der Jahrtausendwende maßgeblich geprägt haben. Dabei geht es um weit mehr als nur die Verlängerung der Laufzeit oder die Erweiterung des Zielkatalogs. Indem die Vereinten Nationen von der „Post-2015-Entwicklungsagenda“ sprechen, machen sie deutlich, dass es um die grundsätzlichen Prioritäten und Strategien von Entwicklungspolitik nach dem Jahr 2015 geht. Zugleich haben die Regierungen bei der Rio+20-Konferenz im Juni 2012 beschlossen, Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs) zu formulieren. Diese sollen die drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung (ökonomische, ökologische und soziale) umfassen und auf alle Länder der Welt anwendbar sein. Eine zentrale Herausforderung wird darin bestehen, diese beiden Prozesse zu einer widerspruchsfreien Agenda zusammenzuführen. Denn angesichts der ökologischen Herausforderungen und der weltwirtschaftlichen Kräfteverschiebungen wäre eine Entwicklungsagenda, die nur auf die armen Länder abzielt und die reichen Länder ausklammert, den Problemen nicht angemessen.

Aus den Schwächen der MDGs lernen

Die MDGs haben den entwicklungspolitischen Diskurs seit dem Jahr 2000 maßgeblich geprägt. Sie dienten in zahlreichen Ländern des Südens als Referenzrahmen nationaler Entwicklungsstrategien und

avancierten für die bi- und multilateralen Geber zum Leitmotiv ihrer Entwicklungspolitik. Den MDGs werden eine Reihe positiver Merkmale bzw. Wirkungen zugeschrieben: Sie sind leicht kommunizierbar, sie können genutzt werden, um die Rechenschaftspflicht der Regierungen zu erhöhen, sie haben die Armutsmessung verbessert, und sie haben dazu beigetragen, mehr Mittel für die Armutsbekämpfung zu mobilisieren. Die letzten zwölf Jahre haben aber auch die Probleme deutlich gemacht, die mit der öffentlichkeitswirksamen Konzentration des Entwicklungsdiskurses auf die Bekämpfung der extremsten Formen von Einkommensarmut und die soziale Grundversorgung der Bevölkerung verbunden waren. Die MDGs weisen Schwächen und Defizite auf, die sowohl mit ihrer Entstehung, Konzeption und ihrem Format als auch mit ihren Umsetzungsstrategien zu tun haben.

Aus der Bilanz der Stärken und Schwächen der MDGs ergeben sich eine Reihe von Schlussfolgerungen für die Post-2015-Entwicklungsagenda (vgl. Kasten nächste Seite).

Mehrgleisige Verhandlungen über die Entwicklungsziele der Zukunft

Die Diskussionen über die Post-2015-Entwicklungsagenda und die zukünftigen Ziele für nachhaltige Entwicklung vollziehen sich auf unterschiedlichen Ebenen und in einer Vielzahl internationaler Foren. Das Jahr 2013 hindurch verlaufen die beiden wesentlichen Diskussionsprozesse auf UN-Ebene parallel zueinander.

Zehn Schlussfolgerungen für die Post-2015-Entwicklungsagenda:

1. Jedes Tableau zukünftiger Entwicklungs- bzw. Nachhaltigkeitsziele muss aus umfassenden gesellschaftlichen Beteiligungsprozessen auf Länder- und UN-Ebene hervorgehen.
2. Die Grundlage für die Post-2015-Agenda sollte ein ganzheitlicher Ansatz zukunftgerechter Entwicklung bilden, in dem die Überwindung von Armut und sozialer Exklusion ein wesentliches Ziel bleibt. Als Ausgangspunkt dafür könnte die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (in ihrer Gesamtheit) dienen.
3. Die Post-2015-Agenda sollte universelle Gültigkeit haben, d.h. für alle Länder der Welt (und nicht nur die „Entwicklungsländer“) gelten.
4. Regionale, nationale und sub-nationale Unterschiede sollten bei der Definition künftiger Ziele, Unterziele und Indikatoren berücksichtigt werden.
5. Die Post-2015-Ziele dürfen nicht hinter die Menschenrechte, insbesondere die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, zurückfallen. Dies muss Konsequenzen für die Definition der Zielvariablen haben.
6. Neben universellen Zielen sollten in der Post-2015-Agenda auch die spezifischen ökologischen Grenzen des Planeten anerkannt werden.
7. Ein künftige Entwicklungsagenda sollte nicht nur gewünschte Resultate definieren, sondern auch (Finanz-)Mittel und Wege, notwendige Lastenverteilungen und Nutzungsrechte sowie strukturelle Maßnahmen umfassen (quasi als Weiterentwicklung von MDG 8).
8. Die in den MDGs genutzten Armutsindikatoren sollten durch umfassendere Maßzahlen, wie den Multidimensional Poverty Index, und Indikatoren, die die sozio-ökonomischen Disparitäten in den Gesellschaften abbilden, ersetzt werden.
9. Die weltweiten Debatten über alternative Maße für Wohlstand und gesellschaftlichen Fortschritt jenseits des Bruttoinlandsprodukts (BIP) sollten in der Post-2015-Entwicklungsagenda und ihrem Zielkatalog berücksichtigt werden.
10. Die Stärke der MDGs hinsichtlich ihrer begrenzten Anzahl, Messbarkeit, leichten Kommunizierbarkeit und öffentlichen Mobilisierungswirkung sollte in einem künftigen Set von Zielen erhalten bleiben.

Der Post-2015-Prozess ist zunächst geprägt von der Arbeit des High-level Panels zur Post-2015-Entwicklungsagenda. Es soll bis zum 1. Juni 2013 seinen Bericht dem UN-Generalsekretär vorlegen. Parallel dazu finden Länder- und globale thematische Konsultationen statt, die von verschiedenen UN-Einrichtungen und nationalen Regierungen durchgeführt werden. Die Ergebnisse bilden gemeinsam mit dem Report des High-level Panels die Grundlage für einen umfassenden Bericht des UN-Generalsekretärs zur Post-2015-Entwicklungsagenda, der im September 2013 vorliegen soll. Zu diesem Zeitpunkt soll in New York eine Sonderveranstaltung der UN-Generalversammlung zu den MDGs und ihrer Zukunft stattfinden. Dort werden die Regierungen über den weiteren Verhandlungsprozess bis zum zu erwartenden Post-MDG-Gipfeltreffen im Jahr 2015 entscheiden. Der SDG-Prozess hat zunächst mit Startschwierigkeiten begonnen. Die UN-Generalversammlung sollte ursprünglich bereits im September 2012 eine 30-köpfige Arbeitsgruppe zu den SDGs einrichten. Die fünf Regionalgruppen konnten sich jedoch monatelang nicht auf die Besetzung der Plätze einigen. Fest steht bislang lediglich, dass die Arbeitsgruppe laut Auftrag der Rio+20-Konferenz Fachleute aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft umfassend einbeziehen soll und der UN-Generalversammlung einen konkreten Vorschlag für globale Nachhaltigkeitsziele auf ihrer 68. Tagung vorlegen soll. Deadline für die Arbeitsgruppe ist somit der 15. September 2014.

Wie die Verhandlungsprozesse synchronisiert und zu einer widerspruchsfreien Post-2015-Entwicklungsagenda gebündelt werden können, ist eine der bislang ungelösten Fragen für Politik und Diplomatie.

Grundsätzlich sind als Ergebnis der Post-2015/SDG-Verhandlungen fünf Optionen für einen künftigen Katalog von Entwicklungszielen denkbar:

1. **Umfassende Nachhaltigkeitsziele:** Der Zielkatalog enthält ein umfassendes Set universell gültiger Ziele mit ggf. kontextspezifischen, national differenzierten Unterzielen für alle Bereiche nachhaltiger Entwicklung.
2. **SDG light:** Der Zielkatalog deckt zwar alle Bereiche von Nachhaltigkeit ab, ist aber selektiv und blendet alle Aspekte aus, bei denen kein politischer Konsens erreicht werden konnte.
3. **MDG+:** Beim Post-2015-Zielkatalog handelt es sich im Wesentlichen um eine Fortschreibung der MDGs.
4. **SDG/MDG-Kombination:** Es gibt zwei parallele Zielkataloge für weltweit gültige SDGs, hauptsächlich für den Umweltbereich, und „verlängerte“ MDGs für die armen Länder des Südens.
5. **Keine Ziele:** Die Regierungen können sich bis 2015 auf keine konkreten Ziele einigen.

Zahlreiche Initiativen sehen die erste Option, das heißt einen integrierten Zielkatalog, als die optimale Lösung an. Die Initiativen unterscheiden sich aber stark in der thematischen Bandbreite und dem Charakter der Ziele. Umstritten ist insbesondere, ob die zukünftigen Entwicklungsziele ausschließlich gewünschte Ergebnisse (z.B. vollständige Überwindung der extremen Armut) oder auch die dazu notwendigen Mittel (z.B. Verdoppelung des Anteils der öffentlichen Gesundheitsausgaben am BIP) und ggf. Grenzen (z.B. die Zwei-Grad-Grenze für die Erwärmung der Erdatmosphäre) festlegen sollen.

Konturen eines integrierten Systems globaler Nachhaltigkeitsziele

Eine zukünftige Agenda für internationale Zusammenarbeit und nachhaltige Entwicklung, auf die sich die Regierungen bis zum Jahr 2015 einigen sollen, könnte folgende drei wesentliche Elemente enthalten: 1. Eine politische Deklaration, die die Grundsätze und die normative Basis der Post-2015-Agenda bekräftigt, 2. ein integriertes System globaler Nachhaltigkeitsziele mit universellen Zielvorgaben und Empfehlungen für die Anwendung des Zielsystems auf regionaler, nationaler und lokaler Ebene und 3. ein politisches Handlungsprogramm, das die finanziellen, regulatorischen und institutionellen Maßnahmen beschreibt, die zur Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele auf internationaler Ebene vereinbart werden müssen.

Alle drei Bestandteile sind für eine umfassende Entwicklungsagenda unerlässlich. Eine Prinzipienklärung ohne die daraus abgeleiteten politischen Ziele bliebe ebenso wirkungslos wie ein globaler Zielkatalog ohne einen verbindlichen Aktionsplan zu seiner Umsetzung.

Bevor die offiziellen Verhandlungen über die Post-2015-Agenda überhaupt begonnen haben, sollten sich Vorschläge für ein zukünftiges System globaler Nachhaltigkeitsziele nicht darauf beschränken, was realpolitisch derzeit als machbar erscheint. Sie sollten vielmehr abbilden, was angesichts der globalen Probleme notwendig ist. In diesem Sinne könnte ein integriertes System globaler Nachhaltigkeitsziele sechs Zieldimensionen umfassen (vgl. nebenstehenden Kasten).

Innerhalb dieses Rahmens kann für jede der sechs Zieldimensionen ein zweistufiger Zielkatalog definiert werden: Die erste Stufe bilden absolute globale Ziele und Grenzen. Sie haben universelle Gültigkeit und sind im Gegensatz zu den bisherigen MDGs nicht mit einem Zeitziel verknüpft. Sie beziehen sich auf international kodifizierte Rechte und Pflichten oder anerkannte (ökologische) Grenzen. Diese Ziele gelten für alle Menschen und nicht nur für einen Teil von ihnen. So lautet beispielsweise für die Realisierung des Rechts auf Nahrung das Ziel nicht die Halbierung

des Anteils der Menschen, die hungern, bis zum Jahr X, sondern die ausreichende Ernährung jedes Menschen auf der Welt.

Die zweite Stufe des Zielkatalogs bilden relative Fortschrittsziele, die für jedes der absoluten Ziele in demokratischen Entscheidungsprozessen auf regionaler, nationaler und selbst lokaler Ebene festgelegt werden können. Auf diese Weise kann den unterschiedlichen sozio-ökonomischen Ausgangsbedingungen und der spezifischen gesellschaftlichen Situation in einem Land Rechnung getragen werden. Im Fall Globaler Öffentlicher Güter (*Global Public Goods*) sollten derartige Ziele auch für die globale Ebene definiert werden.

Diese Ziele sollten sich durchgängig am menschenrechtlichen Prinzip der „schrittweisen Verwirklichung“ (*progressive realisation*) orientieren. Das bedeutet, dass auch hier kein Zeitpunkt festgelegt wird, bis zu dem die Ziele erreicht werden müssen. Die Variablen sind stattdessen Grad und Tempo des Fortschritts bei der Verwirklichung der absoluten Ziele. Die Regierungen definieren also keine neuen „2015-Ziele“, die dann „2030“- oder „2050-Ziele“ hießen. Stattdessen verpflichten sie sich zu kontinuierlichen Fortschritten, die sie jeweils für einen kürzeren Zeitraum von z.B. fünf Jahren festlegen. Dies kann im Rahmen eines *pledge and review*-Verfahrens erfolgen, in dem die einzelnen Staaten sich auf UN-Ebene verpflichten, spezifische Fortschrittsziele in einem Fünfjahreszeitraum zu erreichen und im Anschluss unabhängig überprüfen zu lassen.

Als Vorbild könnte der Überprüfungsmechanismus dienen, den es seit einigen Jahren in Form des *Universal Periodic Reviews* (UPR) im Menschenrechtsbereich gibt. Nach diesem Modell könnte ein erweitertes regelmäßiges Prüfverfahren eingeführt werden, das alle Dimensionen der globalen Nachhaltigkeitsziele umfasst (*Universal Periodic Review on Sustainability*). Ein solcher Review wäre praktisch ein „Kohärenz-Check“ für die gesamte Politik eines Landes und würde sie in Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit den universellen Nachhaltigkeits-

Dimensionen eines integrierten Systems globaler Nachhaltigkeitsziele:

1. Würde und Menschenrechte für Alle
2. Förderung von Gleichheit und Gerechtigkeit
3. Respekt vor der Natur und den Grenzen des Ökosystems (*Planetary Boundaries*)
4. Frieden durch Abrüstung und gewaltfreie Konfliktlösung
5. Faire und solidarische Wirtschafts- und Finanzsysteme
6. Demokratische und partizipatorische Entscheidungsstrukturen

prinzipien und Menschenrechten auf den Prüfstand stellen. Ein derart erweiterter UPR könnte auch dazu dienen abzuschätzen, wie hoch der Finanzbedarf eines Landes ist, um die globalen Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Schöpft ein Land seine maximal verfügbaren Ressourcen aus? Besteht eine Finanzierungslücke? Wie hoch ist der Bedarf an öffentlicher Entwicklungsfinanzierung von außen? Weltweit addiert würden diese Bedarfszahlen einen nachfragebasierten Orientierungsrahmen für bi- und multilaterale Finanztransfers bilden. Er könnte den angebotsorientierten Ansatz der ODA mit dem 0,7-Prozentziel als Referenzrahmen ersetzen. Auf diese Weise könnte mit der Post-2015-Entwicklungsagenda ein Perspektivwechsel vollzogen werden, weg von einem hilfsbasierten Ansatz hin zu einem rechtebasierten Ansatz der Entwicklungsfinanzierung.

Auf dem Weg zum 2015-Gipfel

Die Politik internationaler Zusammenarbeit wird bis zum Jahr 2015 erheblich von den Auseinandersetzungen über die künftige Entwicklungsagenda der UN und die Definition der Post-MDGs bestimmt. Ein Problem besteht dabei in der Diskrepanz zwischen der Themenbreite der Agenda und dem begrenzten Mandat der federführenden Akteure in UN, Regierungen und Zivilgesellschaft. Als Reaktion darauf warnen manche vor der Gefahr einer Überfrachtung der Post-2015-Agenda und plädieren für einen begrenzten Fokus auf Armutsbekämpfung und soziale Entwicklung in den Ländern des Südens – und damit praktisch für die Weiterführung des bisherigen MDG-Ansatzes. Parallel dazu sollten weltweit gültige, aber unverbindliche Nachhaltigkeitsziele vereinbart werden, die sich vor allem auf den Umweltbereich konzentrieren. Ein derart „pragmatisches“ Vorgehen würde jedoch bedeuten, *business as usual* zu betreiben und in den gleichen Mustern sektoraler Problembearbeitung zu verharren, die schon bisher Lösungen verhindert haben. Dies wäre der falsche Weg und würde der „multiplen Krise“ mit ihren Interdependenzen nicht gerecht.

Wenn das Ziel eine „holistische“ Entwicklungsagenda ist, wie es sowohl die UN als auch Regierungen und zivilgesellschaftliche Organisationen immer wieder beteuern, muss sich dies auch in den Diskussions- und Verhandlungsprozessen bis zum Jahr 2015 widerspiegeln. Notwendig ist ein integrativer Ansatz, der alle Ressorts und UN-Institutionen einbezieht und zu neuen interdisziplinären Bündnissen innerhalb der Zivilgesellschaft führt. Dies betrifft insbesondere Entwicklungs-, Umwelt-, Friedens- und

Menschenrechtsorganisationen.

In jedem Fall bietet der Prozess hin zu einer künftigen Entwicklungsagenda und globalen Nachhaltigkeitszielen für zivilgesellschaftliche Gruppen die Chance, Diskussionsprozesse zu den Fragen anzustoßen bzw. zu fördern, wie Gesellschaften angesichts der *Planetary Boundaries* in Zukunft leben wollen, wie Wohlstand und gesellschaftlicher Fortschritt definiert werden sollten und wie die Prinzipien der Solidarität und der globalen Verantwortung in gesellschaftliches Handeln übersetzt werden können.

Die Auseinandersetzungen über Nachhaltigkeitsziele sollten daher keinesfalls auf die UN-Ebene beschränkt bleiben. Nachhaltigkeitsziele können für jedes Dorf, jede Stadt, jede Region und jedes Land diskutiert und vereinbart werden. Die damit verbundenen gesellschaftlichen Diskussionsprozesse sind nicht nur ein Nebeneffekt der Verhandlungen auf globaler Ebene. Sie bilden vielmehr ihre Grundlage und sind eine notwendige Erfolgsbedingung dafür, dass die Post-2015-Entwicklungsagenda in einem wirklichen *Bottom-Up*-Prozess entsteht und im Anschluss tatsächlich umgesetzt wird.

Weitere Informationen zum Thema

Dieser Text basiert auf einer ausführlicheren Publikation, die auch umfassende Literaturhinweise zum Thema enthält. Siehe:

Martens, Jens (2013): Globale Nachhaltigkeitsziele für die Post-2015-Entwicklungsagenda. Bonn/Osnabrück: Global Policy Forum Europe/terre des hommes.

Exemplarische Diskussionsbeiträge zur Post-2015-Agenda sind die folgenden beiden Reports aus Zivilgesellschaft und UN:

Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives (2012): No future without justice. Development Dialogue no. 59. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation.

UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda (2012): Realizing the Future We Want for All. Report to the Secretary-General. New York.

Autor

Jens Martens | Geschäftsführer des Global Policy Forums Europe und Mitglied im Beirat der Stiftung Entwicklung und Frieden.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

Redaktion
Sabine Gerhardt

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873